

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

INFORMACIÓN GENERAL

| | | | | |
|---------------------------------|--|---|-------------------------------|--------------------------|
| Tipo de Informe | Preliminar | Final  | Fecha de la Auditoría: | 26/10/2020 al 27/11/2020 |
| Nombre de la Auditoría : | Auditoria - ADJUDICACION DE BALDÍOS. | | | |
| Objetivo: | <p>Evaluar la gestión del proceso de acceso a la propiedad de la tierra y los territorios respecto a la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural, a fin de establecer oportunidades de mejora que contribuyan a la adecuada gestión del mismo.</p> | | | |
| Alcance: | <p>Verificar el grado de cumplimiento del procedimiento establecido por la Agencia Nacional de Tierras, para la revocatoria del acto de adjudicación de baldíos a personas naturales, así como, la revisión de planes de mejoramiento, atención de peticiones, riesgos institucionales y la organización de los archivos de gestión documental inherentes al proceso.</p> <p>OBSERVACIONES DE LA DIRECCIÓN DE ACCESO DE TIERRAS AL INFORME PRELIMINAR ENVIADAS POR CORREO ELECTRÓNICO DEL 26 DE NOVIEMBRE DEL 2020:</p> <p>No existió una buena práctica por parte del equipo auditor, al extender dentro de la ejecución de la auditoría los tiempos de los expedientes a auditar, extendiendo la muestra de expedientes hasta la vigencia 2016 y anteriores – Como soporte de la observación obran los correos electrónicos con la información y las versiones de los procedimientos solicitados.</p> <p>Si el objeto de la auditoría era el análisis de las vigencias 2019-2020, este debió corresponder a los procedimientos que son ventilados por el Decreto Ley 902 de 2017 en tanto que, a partir del 29 de mayo de 2017, es obligación de la entidad estudiar las revocatorias bajo lo establecido el Decreto Ley 902, en comento.</p> | | | |



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

| | |
|--|---|
| | <p>APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:</p> <p>Que si bien el alcance se había establecido como lo indica la Dirección, es pertinente precisar que, según lo acordado en la reunión de apertura del día 26 de octubre del 2020 por la plataforma Microsoft Teams, el plan de auditoria surtiría modificación, a esto, la Oficina de Control Interno, mediante correo electrónico del día 26 de octubre de la presente anualidad, notificó a las dependencias auditadas, la modificación surtida en virtud de la reunión, de la siguiente manera:</p> <p><i>“En atención a la reunión de apertura de la auditoria Adjudicación de Baldíos adjunto estamos remitiendo la modificación del plan de auditoria en relación al alcance inicialmente establecido, para lo cual se eliminó las vigencias establecidas.”</i></p> <p>Por lo anteriormente expuesto, la Oficina de Control Interno no incurre en el incumplimiento de una buena práctica, de conformidad con la notificación a la modificación dada y, en consecuencia, se da cumplimiento al alcance establecido para la presente auditoria.</p> |
| Dependencia/Proceso Auditado: | Dirección de Acceso a Tierras / Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión / Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas. |
| Responsable de la dependencia/proceso auditado: | Dirección de Acceso a Tierras / Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión / Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas. |
| Equipo Auditor: | Lilibeth Aguilera Púa (Auditor Líder) Andrea Cristina Plata Fajardo Diana Carolina Suárez Romero Dolly Nayibe Ojeda Hernández Sergio Alejandro Matiz Parra Lila María Guzmán |
| Criterios de Auditoría | Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (liquidado) y se dictan otras |

| | | | |
|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
| FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

disposiciones".

Acuerdo 42 de 2002 "Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000".

Sentencia 1995-04114 de 23 de junio de 2010. Consejo de Estado Sección 3 Revocatoria Directa Acto Administrativo de Adjudicación de Baldíos.

Ley 1437 DE 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".

Ley 1579 de 2012 "Por el cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones".

Sentencia C 255 de 2012 Revocatoria directa de actos administrativos sobre adjudicación de tierras baldías proferidos con violación a normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos- no vulnera el principio de buena fe

Decreto 1465 DE 2013 "por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones."

Sentencia T – 488 de 2014 Bienes baldíos, estudio jurídico, Se adquieren por adjudicación, previa ocupación y cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley. Se realizó circular conjunta de la Super Notariado para procedimiento de registro de sentencias judiciales que registran baldíos. Instrucción conjunta 251 INCODER – SNR del 13 de noviembre de 2014.

Decreto 1071 DE 2015 "por medio del cual se expide el Decreto

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural."

Decreto 2363 de 2015 "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructural".

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".

Acuerdo 08 de 19/10/2016 "Por el cual se adoptan disposiciones establecidas en la Resolución No 041 de 1996, y el Acuerdo 014 de 1995, expedidas por la Junta Directiva del INCORA y sus modificaciones o adiciones".

Sentencia T 293 de 2016 Bienes baldíos, estudio jurídico, Se adquieren por adjudicación, previa ocupación y cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley.

Documentos establecidos por la Agencia para la operatividad de la gestión documental (caracterización, procedimientos, instructivos, sistema de gestión documental, mapa de riesgos, indicadores, planes de mejoramiento, entre otros).

2. METODOLOGÍA Y/O ACTIVIDADES DESARROLLADAS

INTRODUCCION.

La Ley 160 de 1994 trae la definición de un bien baldío, de la siguiente manera, "son todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto, pertenecen a la Nación" (Artículo 675 del Código Civil Colombiano) las cuales, son susceptibles de ser adjudicados con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico, de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017.

Para efectos de adjudicar un bien baldío, es importante que el Estado tenga la claridad sobre la situación jurídica de dicho predio desde el punto de vista de su propiedad. Esto, con el fin de identificar cuáles son las que le pertenecen y al mismo tiempo, facilitar el saneamiento de la propiedad privada. Tal proceso se constituye en elemento clave para la determinación de las

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

tierras baldías, que en un momento determinado podrán convertirse en objeto de adjudicación a la población campesina.

Existen mecanismos que facilitan la tarea del Estado para determinar cuáles son las tierras baldías, y lograr que las que se encuentran indebidamente ocupadas regresen a su dominio; así mismo, a través del proceso de extinción del dominio, en los casos en que proceda, este cuenta con las herramientas legales para recuperar aquellos predios rurales que se encuentren indebidamente utilizados. Para poder ejercer vigilancia de conformidad con lo estipulado, la Ley 160 de 1994, establece varios criterios para establecer cómo se debe proceder ante estas situaciones, sobre el particular el artículo 72, establece lo siguiente:

“No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario Oficial", según el caso.

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”.

Ahora bien, es preciso señalar que en el Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", regula dentro de su capítulo 8 Revocación Directa de las Resoluciones de Adjudicación de Baldíos, en armonía con el Decreto 1465 de 2013, art.44, 45 y 46, se señalando lo siguiente:

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

ARTÍCULO 2.14.19.8.1. Procedencia. De conformidad con lo establecido en los incisos 6º, y 7º, del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, el INCODER podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

ARTÍCULO 2.14.19.8.2. Procedimiento. De acuerdo con lo establecido en el inciso 6º, del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, para adelantar el procedimiento de revocatoria directa se aplicará lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 2.14.19.8.3. Efectos. Ejecutoriada la providencia que revoque una resolución administrativa de adjudicación, el predio respectivo vuelve al dominio de la Nación con el carácter de baldío, salvo que la causa de la revocación haya sido el reconocimiento, por parte del INCODER, de la calidad de propiedad privada del terreno respectivo.

La decisión que revoca la adjudicación será ejecutable por sí misma en los términos del artículo 89, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o norma que los sustituya o reemplace. En ese sentido, en el caso del reconocimiento de baldío del predio objeto de la revocatoria, en la decisión que revoca se dará la orden para la restitución del bien dentro del término de diez (10) días, vencido este término se procederá al desalojo, para lo cual se podrá requerir del apoyo de las autoridades de Policía, sin que para ello se haga necesario la recuperación de su posesión a través de una acción posesoria, así como tampoco del desarrollo de un proceso de recuperación de baldío indebidamente ocupado.

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

En virtud de la relevancia que tiene la adjudicación de baldíos y la revocatoria de este tipo de actos administrativos en la Agencia Nacional de Tierras, surge la necesidad de realizar una evaluación al proceso, enmarcada dentro del Plan Anual de Auditorías de la Oficina de Control Interno de la ANT.

Es importante mencionar que de acuerdo con la Circular Externa N. 10 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública, en cuanto a la Auditoría Remota, es conveniente modificar los esquemas de auditoría presencial tradicional a nuevos esquemas de auditoría virtual o remota, soportada en la tecnología, las conexiones, el acceso a la

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

información y a las bases de datos institucionales. Aspecto determinante en la realización del ejercicio que presentamos a continuación.

El presente informe de auditoría describe las actividades de verificación realizadas por el Equipo Auditor en el marco de la Auditoría Adjudicación de Baldíos. Lo anterior, con el fin de establecer el cumplimiento de los lineamientos normativos de orden legal e institucional dentro de los procesos de revocatoria de este tipo de actos, en aras de formular oportunidades de mejora que contribuyan al perfeccionamiento continuo del proceso y conlleven al cumplimiento de las metas y objetivos definidos por la alta Dirección.

Las actividades de verificación realizadas contemplaron lo siguiente:

- Entrevistas virtuales a los colaboradores que hacen parte del proceso auditado, quienes, de acuerdo con los temas de su competencia, aportaron información y suministraron aclaraciones al equipo auditor.
- Verificación del cumplimiento del procedimiento.
- Consulta de información publicada en el sitio web de la Entidad.
- Revisión de los riesgos y planes de mejoramiento del proceso.
- Verificación de las peticiones allegadas y contestadas por la dependencia, para verificar su calidad y oportunidad.
- Verificación de la organización de archivos de gestión asociados a la Serie / Subserie PROCESOS AGRARIOS - REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACIONES.

Para las actividades relacionadas anteriormente, se realizó el cotejo de los criterios de auditoría establecidos, frente a los soportes, información y evidencias suministradas por el equipo auditado, observándose como resultado, los hallazgos descritos en el presente informe.

EXPEDIENTES REVOCATORIA.

Conforme con lo descrito anteriormente, se solicitó a la Dirección de Acceso a Tierra, Subdirección de Acceso a Tierras Zonas Focalizadas y Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, mediante correo electrónico del 26 octubre del año en curso, el suministro de información relacionada con los procesos de Revocatoria del Acto de Adjudicación adelantados por la Agencia Nacional de Tierras e información inherente al proceso, mapa de riesgos, planes de mejoramiento. A esto, las dependencias anteriormente mencionadas, aportaron una relación de las solicitudes de revocatorias, de acuerdo con la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Frente a la respuesta allegada la Oficina de Control Interno formulo una ampliación de solicitud, para poder obtener una relación que contemplara la totalidad de los expedientes; requerimiento de información realizada mediante correo electrónico del día lunes 9 de noviembre del presente año. La Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas y Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, suministraron mediante correo electrónico del día 11 de noviembre la totalidad de los expedientes digitalizados. Ahora bien, para evaluar el cumplimiento de los lineamientos internos y externos aplicables, se realizó una selección de los expedientes de revocatoria de acto de adjudicación, a través del acceso a las matrices “MATRIZ_REVOCATORIA_2016_2020” (SATDD) y BASE DE DATOS PUNTO 4 (SATZF), a fin que se tomen las medidas pertinentes por parte de los responsables del proceso y las partes que intervienen y que contribuyan al mejoramiento continuo de la entidad.

Para esto, se tomaron criterios inherentes al proceso como Ley 160 de 1994, Decreto 1071 de 2015 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011.

ORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS DE GESTIÓN.

De acuerdo con la visita efectuada el 30/10/2020 por el Archivo General de la Nación – AGN, cuyo objetivo fue, *“Visita de vigilancia para realizar el seguimiento al cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan de Mejoramiento Archivístico - PMA y cumplimiento de la ley 594 de 2000 “Ley general de archivos” y demás normatividad archivística expedida para su desarrollo”*, se hizo revisión del estado del plan de mejoramiento, encontrando que el hallazgo 5.1 Organización de los Archivos de gestión no se da por superado.

El AGN observa que,

(...) “se evidencia que, en la mayoría de las oficinas, los archivos de gestión se encuentran apilados en el piso y con un criterio de organización que es de conocimiento únicamente la persona que administra tal archivo”.

Se espera que la entidad continúe trabajando en la remisión de los soportes que evidencien la organización y aplicación de las de TRD en sus archivos de gestión”.

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario que la Oficina de Control Interno realice verificación a los archivos de gestión para cumplir con lo solicitado por el AGN así:

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

“El AGN solicita para dar por superado el hallazgo y dadas las características de los archivos de gestión de la agencia lo que se ha solicitado como evidencia en esta visita y que este tema de la centralización de archivos esté contemplado dentro del PGD.” (...)

Dentro del presente ejercicio auditor se realizó la verificación de los expedientes asociados a la Serie / Subserie Procesos Agrarios - Revocatoria Directa de Adjudicaciones tramitados por la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas - SATZF y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión - SATDD, dicha verificación se inició con base en el Formato Único de Inventario Documental - FUID allegado por las subdirecciones enunciadas, mediante correo electrónico del 29/10/2020, con el fin de establecer el grado de cumplimiento de los criterios definidos en el Acuerdo 042 de 2002 por el AGN en cuanto a organización y administración de archivos de gestión.

Con el fin de estimar la proporción de expedientes objeto del presente análisis, se realizó un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95%, margen de error del 5% y porcentaje de éxito del 50%, bajo una distribución normal, lo que resulto en una muestra óptima de 208 expedientes, a partir de la aplicación de la siguiente fórmula para población finita:

$$n = \frac{P * Q * Z^2 * N}{N * E^2 + Z^2 * P * O}$$

En lo pertinente a los criterios de evaluación, estos consistieron en lo siguiente:

- **Organización basada en Tablas de Retención Documental - TRD:** La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada.
- **Apertura e identificación de las carpetas:** La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa.
- **Orden Original** La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma.
- **Foliación** Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control.
- **Identificación de Carpetas:** Las carpetas y demás unidades de conservación se deben identificar, marcar y rotular de tal forma que permita su ubicación y recuperación, dicha

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

información general será: fondo, sección, subsección, serie, subserie, número de expediente, número de folios y fechas extremas, número de carpeta y número de caja si fuere el caso.

- **Identificación de las Cajas:** Las cajas que se utilicen para la transferencia se identificarán así: código de la dependencia cuando se trate de transferencias primarias, fondo, sección, legajos identificados con su número respectivo, libros cuando sea del caso, identificados con el número que le corresponda, número consecutivo de caja, número de expedientes extremos y fechas extremas de los mismos.

Los resultados alcanzados en la presente prueba hacen parte del hallazgo No conforme No. 3 del presente informe.

ATENCIÓN DE PETICIONES

La verificación realizada a las peticiones recibidas y gestionadas por la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas - SATZF y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión - SATDD, estuvo enfocada en aquellas relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural y se realizó a partir de la información dispuesta en el Sistema Orfeo, así como, la suministrada por la Subdirecciones enunciadas, mediante correo electrónico del 29/10/2020, a través del cual se suministró el acceso a las matrices “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) y BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO (SATZF). Lo anterior, con el fin de evaluar el cumplimiento de los lineamientos internos y externos aplicables a la atención de peticiones, a fin de que se tomen las medidas pertinentes por parte de los responsables del proceso y las Dependencias que intervienen, contribuyendo así al mejoramiento continuo del servicio al ciudadano.

Para desarrollar la prueba planteada, se tomó una muestra de peticiones de la vigencia 2020 a partir de la información allegada en las matrices, a fin de constatar su clasificación, la oportunidad y calidad en las respuestas dadas, así como, el soporte de envío y vinculación a un expediente digital de Orfeo, lo anterior, en atención a lo instituido en la Ley 1755 de 2015 para la gestión de las peticiones, las Tablas de Retención Documental – TRD de la serie Peticiones y la información dispuesta en el Sistema Orfeo.

Para estimar la proporción de peticiones objeto de análisis, se realizó un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95%, margen de error del 5% y porcentaje de éxito del 50%, bajo una distribución normal, obteniéndose una muestra óptima de 220 peticiones, a partir de la aplicación de la siguiente fórmula para población finita:



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

$$n = \frac{P * Q * Z^2 * N}{N * E^2 + Z^2 * P * O}$$

Respecto a los criterios de evaluación aplicados, estos consistieron en lo siguiente:

- **Tiempo de Respuesta:** se determinó el tiempo tardado en dar respuesta a la petición allegada, teniendo en cuenta los términos definidos para cada modalidad en la normatividad vigente aplicable, a partir de la fecha del radicado de entrada, hasta la fecha de envío de la respuesta. Para los casos en los que no se haya observado respuesta vinculada en el Sistema Orfeo, la fecha final fue la del día con corte al que se realizó la verificación.
- **Tipo Documental:** se evaluó la correcta clasificación documental, con base a las modalidades de peticiones establecidas en la normatividad vigente aplicable, así como, los tipos documentales pertenecientes a la serie 71 peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, felicitaciones y denuncias - PQRSD parametrizados en el Sistema Orfeo.
- **Vinculado a Expediente Digital Peticiones:** se verificó el asocio de la petición y su respuesta a un expediente digital de peticiones en el Sistema Orfeo.
- **Eficacia:** se evaluó el cumplimiento de los términos instaurados en la normatividad vigente aplicable para la atención de las peticiones según sus modalidades, a partir de la información disponible en el Sistema Orfeo relacionada con el radicado de entrada y el soporte de envío de respuesta al peticionario.
- **Calidad de la respuesta:** se valoró si la respuesta dada por las Dependencia resolvió de fondo la solicitud realizada por el peticionario.
- **Soporte de Envío Respuesta:** se verificó la disponibilidad en el Sistema Orfeo de soportes relacionados con el envío de la respuesta dada por la Dependencia al peticionario, a saber, Guía, Certificado electrónico, planilla motorizado, sello y/o firma de recibido.

Los resultados alcanzados en la presente prueba hacen parte de los hallazgos no conformes del presente informe, ver No Conformidad No. 4. No obstante, el ejercicio realizado es una inferencia sobre la población objeto de estudio, y corresponde a los responsables de las Dependencias realizar la ampliación de la información presentada, a fin de tomar acciones contundentes para el mejoramiento continuo del proceso de Gestión del Modelo de Atención.

Ahora bien, en el marco de la auditoria, el día 06/11/2020 se atiende en las instalaciones de la oficina de Control Interno al señor **LUIS FERNANDO SALAZAR VELEZ**, quien relaciona, mediante radicado 20206200446092 del 17/07/2020 dirigido al Subdirector de Acceso a Tierras

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

por Demanda y Descongestión situaciones frente a la revocatoria de actos de adjudicación, Revocatoria directa **Expediente: 201710300100300035E Predio Los Venados y Predio Piedra Candela**. Revocatoria directa **Expediente: 201710300100300035E y Predio Piedra Candela**, acumuladas por Auto No. 1610 de 17 marzo 2020, esto mediante radicado 20206200741512 del 20 de octubre de 2020.

A esto el equipo auditor, realiza seguimiento, observando lo siguiente:

La Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, mediante radicado 20204200715961 del 14/08/2020, con guía de envió E29863169-S (cumpliendo con los términos legales para dar respuesta oportuna y de fondo) informó que:

“ (...) En relación a los tiempos de ejecución de las tareas, es preciso señalar que, conforme al procedimiento establecido para el caso que nos ocupa, dependerán de las actuaciones o manifestaciones que realicen los interesados frente al procedimiento, teniendo en cuenta que pueden solicitar practica de pruebas, presentar sus inconformidades o solicitudes que deberán ser estudiadas y evaluadas en aras de establecer su conducencia y pertinencia para resolver el asunto, todo ello en procura de salvaguardar el derecho fundamental al Debido Proceso, en aplicación del artículo 70 y 71 del decreto Ley 902 de 2017.

Frente a su requerimiento referente a “decidir de fondo”, en primera medida se encuentra pendiente surtir lo mencionado anterior, además se debe dejar claro que la decisión de fondo del trámite, corresponde a un juez de la República. Es por ello que su solicitud, aun no puede ser acogida, teniendo en cuenta que se deben surtir las actuaciones administrativas, contempladas en el decreto Ley 902 de 2017 y el procedimiento revocatorio de titulación de baldíos en el marco de ordenamiento social de la propiedad rural identificado con el código ACCTI-P-014.

Por otro lado, respecto a su solicitud de indicar la fecha para la realización de la audiencia de exposición pública de resultados, se advierte que de conformidad con lo previsto en el artículo 61 del decreto ley 902 de 2017 esta audiencia no le es aplicable al caso en concreto, por expresa disposición de la norma en mención:

“Artículo 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales” (negrilla fuera de texto).

En este orden, y atendiendo que los predios “Los Venados” y “Piedra Candela” se ubican en el municipio de Puerto López, en el departamento del Meta, el cual es un municipio no focalizado, no resulta procedente para el caso en estudio la realización de la audiencia de exposición de resultadas de la cual usted solicita la fijación de fecha.

Por último, respecto a las intervenciones dentro el proceso, se reitera al señor Salazar, que no cuenta con derecho de postulación para actuar frente al procedimiento de Revocatoria Directa, en la medida que no da cumplimiento estricto de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 1437 de 2011.”

De cara a este caso, se observa en el Sistema ORFEO, que, la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, mediante radicado 20201041192121 del 17/11/2020, con número de guía de envió E34977838-S del 18 de noviembre de la presente anualidad, da respuesta al señor Salazar de fondo, de conformidad con lo solicitado, en los siguientes términos:

“(…) A partir de lo que usted considera como “evidentes pruebas de corrupción y obstrucción”, me permito comunicarle que una vez revisada la información por usted suministrada, y de acuerdo con las competencias otorgadas a la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras en los numerales 2º y 10º del artículo 15 del Decreto - Ley 2363 de 2015 que son: “Ejecutar las políticas y estrategias en materia de transparencia y lucha contra la corrupción dentro de la entidad y adelantar el análisis de riesgos internos y externos de corrupción en el ejercicio de las funciones de la entidad”, le informamos que esta Oficina procedió a poner en conocimiento de su denuncia al Grupo de Control Interno Disciplinario de la ANT, mediante memorando N°20201040267203, en el que solicitamos se haga el respectivo análisis a los hechos puestos en conocimiento y de existir merito, se inicie actuación disciplinaria escuchándose en diligencia de ampliación de queja disciplinaria al ciudadano LUIS FERNANDO SALAZAR VÉLEZ, o se inhíba de hacerlo de acuerdo a los parámetros establecidos en la ley 734 de 2002 Igualmente, se enviaron recomendaciones a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, para que sean aplicados los principios que rigen las actuaciones administrativas consagradas en el

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

artículo 3° específicamente en los numerales 1, 11 y 13 de la ley 1437 de 2011, en el proceso de revocatoria directa de la resolución 00562 del 30/09/2010, por medio de la cual adjudicó el predio baldío denominado LOS VENADOS, a los Señores Carlos Alberto Pérez Fernández y Elsa María Polanco Correa, terreno que se encuentra ubicado en la vereda Remolinos, jurisdicción del Municipio Puerto López, Departamento del Meta.”

Así pues, se concluye por parte del equipo auditor que el trámite correspondiente y las indicaciones dadas por la Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con lo observado, atendió oportunamente y de fondo la solicitud del ciudadano.

Así mismo, en el marco de la auditoria de Adjudicación de baldíos, fue recibida petición de la Procuraduría General de la Nación el día 3 de noviembre del año en curso con Numero de Oficio **569-2020**, donde solicita a la Oficina de Control Interno:

“Esta Procuraduría Agraria en calidad de sujeto procesal especial conforme las facultades constitucionales y legales de intervención en el proceso de adjudicación de baldíos sobre el predio La Primavera en Guayabetal Cundinamarca identificado con la solicitud no. B25033500012014 se dirige a su despacho con el objeto de solicitarle, que en ejercicio de sus funciones de vigilancia, identifique las posibles irregularidades sobre el en el expediente de adjudicación de bienes baldíos, en particular respecto de la atención que dentro del mismo se ha dado a las solicitudes, recursos y actuaciones de las partes, las dependencias y funcionarios que han tenido su custodia y han estado a cargo de su trámite y si el mismo ha sido atendido en el orden de ingreso al despacho a cargo conforme el deber legal. (...)”

Para atender la solicitud, dentro de las competencias que a esta jefatura concierne, se realizó verificación al proceso de Adjudicación de Baldíos al predio LA PRIMAVERA, ubicado en el municipio de Guayabetal, departamento de Cundinamarca. A esto, se solicitó expediente digital para el respectivo análisis, encontrando lo siguiente.

Para la adjudicación de baldíos, este proceso inicio su trámite desde la fecha 29 de mayo de 2014, atendiendo los lineamientos dictados por el antiguo INCODER. Se observa la verificación realizada de conformidad con los documentos a nombre de LUIS MARIANO MARTINEZ ORTIZ.

Dentro de la verificación se observa de conformidad derecho de petición con fecha de julio 04 de 2016, donde solicita se le informe el estado del proceso de adjudicación de su predio LA PRIMAVERA.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Se realiza consulta del caso dentro de la Agencia nacional de Tierras, que para la fecha de 08/06/2017, se evidencia que el estado de la solicitud esta SOLICITUD EN ESTUDIO. A esto, a Oficina de Control Interno, observa la respuesta dada por la Agencia Nacional de Tierras, donde informa:

Esta entidad procederá a desarrollar el correspondiente proceso administrativo de conformidad al ordenamiento jurídico vigente, comenzando desde el estado actual del mismo (..):

- 1) Realizar la revisión inicial de la solicitud y si es del caso, requerir información y/o documentación adicional;*
- 2) Ordenar el levantamiento topográfico.*
- 3) Revisar el levantamiento topográfico realizado por la ANT y/o el remitido por el peticionario con el fin de verificar si cumple requisitos técnicos de acuerdo con el volumen de revisiones a realizar.*
- 4) Revisar la situación del predio (requisitos objetivos) esto es realizar un comparativo Geodatabase oficial, proceder a conformar con las capas de información digital cartográfica suministradas por entidades oficiales que se encuentran debidamente georreferenciadas que contengan datos como las zonas de Reserva Forestal, Parques Naturales, declaratoria de Ruta Colectiva, áreas de Comunidades Afrocolombianas, resguardos indígenas, títulos de extracción minera, planes viales, explotación de hidrocarburos, predios de propiedad privada, y en general (...)*

Es importante mencionar que, para el expediente en estudio, no se ve reflejada actuación de adjudicación de baldío es decir resolución o acto que adjudique el predio o en su defecto lo niegue, y se observa dentro del expediente brindado, tramite a la respuesta de petición con radicado 20179600288192 de fecha 31 de julio de 2017, así mismo su última actuación tiene fecha de 23 de octubre de 2017 donde, se da respuesta de radicado 2017960053291 en cumplimiento de Tutela No. 11001-33-35-010-2017-00044-00, se le informa al ciudadano la nueva actualización de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, con el procedimiento al que se va a iniciar el trámite, de conformidad con la ley aplicable.

Es menester mencionar que, esta oficina da traslado por Competencia a Secretaria General bajo memorando 20201020270363, dado que, para determinar los posibles casos de incumplimientos que solicita la Procuraduría que se investigue por parte de quien tenga el obrar dentro de la adjudicación, se escapa de los roles de esta Jefatura. En este sentido, se dará respuesta de fondo de conformidad con lo solicitado por la procuraduría General de la Nación.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

LIMITACIONES DEL EJERCICIO AUDITOR.

En atención a las circunstancias especiales de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, y de acuerdo con los lineamientos ofrecidos por el mismo, de mantener hasta el próximo 30 de noviembre aislamiento obligatorio, no fue posible consultar los expedientes físicos pertenecientes al procedimiento de Revocatoria del Acto de Adjudicación de baldíos. No obstante, a la luz del compromiso adquirido mediante la Carta de Representación por el proceso auditado, en cuanto al suministro de información bajo parámetros de veracidad, calidad y oportunidad, el equipo auditor realizó la revisión de 19 expedientes allegados, a fin de cotejar la información digital entrega contra la contenida en los físicos de estos, para lo cual se observó que, 12 expedientes entregados no eran fiel copia del físico.

En el marco de la prueba establecida para la verificación a la atención de las peticiones, el radicado de entrada 20206200027672 del 17/01/2020 no pudo ser consultado, toda vez que, no permitió descargar el contenido de la petición realizada por el ciudadano vía correo electrónico. Dicha situación fue reportada mediante requerimientos 8565 del 10/11/2020 y 9005 del 18/11/2020, realizados a través de la mesa de servicios CAS. No obstante, al cierre del presente ejercicio auditor no se pudo acceder a la información inicial, a fin de pronunciarnos respecto a la eficacia y la calidad de la respuesta brindada por la Entidad al ciudadano.

3. HALLAZGOS

3.1 REQUISITOS CON CUMPLIMIENTO – CONFORMIDADES

En el marco del alcance establecidos para el presente ejercicio auditor, no se evidenciaron requisitos con cumplimiento.

3.2 REQUISITOS CON INCUMPLIMIENTO – NO CONFORMIDADES

| Criterio | Observación |
|---|--|
| <p>Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural."</p> <p>ARTÍCULO 2.14.19.8.1. Procedencia. De conformidad con lo establecido en los incisos 6º, y 7º, del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, el INCODER podrá revocar</p> | <p>No conformidad No. 1: Incumplimiento en los tiempos establecidos para la atención de las solicitudes de revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural.</p> <p>Se evidenció incumplimiento en los tiempos establecidos para llevar a cabo la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural,</p> |



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, (...)

Artículo 2.14.19.8.2. Procedimiento. De acuerdo con lo establecido en el inciso 6º, del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, para adelantar el procedimiento de revocatoria directa se aplicará lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1437 DE 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

Artículo 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

contraviniendo lo determinados en el Artículo 35 de la Ley 1437 de 2011, generando posibles riesgos de desacatos frente al incumplimiento de los tiempos procesales.

A continuación, se detalla lo observado:

➤ **Tiempos del procedimiento:**

En el ejercicio auditor, se puede evidenciar que el procedimiento ACCTI-P-005 establece tiempos de ejecución para las tareas contempladas, sin embargo, estos tiempos no son correspondientes a la totalidad de las actividades descritas en cada tarea, por lo que su estimación resulta imprecisa.

Por ejemplo, en la tarea No. 13, se contemplan en realidad tres actividades, pero al definir el tiempo de la tarea solo se tiene en cuenta el término para una de ellas.

➤ **Tiempos para la toma de decisiones:**

Las decisiones de fondo sobre las revocatorias solicitadas, se toman más tiempo del previsto en la ley.

Una vez realizado el análisis, es importante manifestar que el equipo auditor encontró demora para resolver las solicitudes de revocatorias en todos los expedientes analizados, tanto en los que ya han sido resueltos como en los que están en curso. Véase anexo Matriz de Revocatorias.

Ver Anexo 1. Matriz de Revocatoria.

OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 A LA NO CONFORMIDAD No. 1:

- Dentro del informe preliminar no se establece la versión del procedimiento sobre el cual se tomó la muestra.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Frente a la versión del procedimiento sobre el cual se tomó la muestra, es preciso indicarle al

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

auditado que en el informe preliminar se indicó en el acápite actividades desarrolladas bajo el título **EXPEDIENTES REVOCATORIA** que en el desarrollo del presente ejercicio auditor se evaluó el cumplimiento de los lineamientos internos y externos aplicables, refiriéndonos a los procedimientos internos y a legislación aplicable al tema.

Es importante reiterar, que en la presente auditoria para la revisión de solicitudes de revocatoria no se realizó muestra, pues como se mencionó en la metodología del informe fueron objeto de estudio las aportadas por las dependencias en trámite de Ley 160 de 1994.

- Se muestra dentro del detalle de las no conformidades, actos administrativos sin proceso de ejecutoria de 84 meses, cerca de 7 años atrás, excediendo el tiempo de alcance de la auditoría y sin que los procedimientos auditados tuvieran vigencia, pues no se habían expedido.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

La no conformidad No. 1 a la cual se hace esta observación, no contempla ninguna especificación de tiempos concretos para alguna solicitud en específico, luego la observación deviene de un posible análisis del anexo que no es referenciado en la no conformidad, y que no corresponde a lo concluido por el equipo auditor, como se observa en el informe preliminar esta No conformidad se establece de manera general y en dos frentes específicos que no corresponden con este aparte de la observación.

Ahora, no se entiende la observación en cuanto a que se exceda el tiempo del alcance pues la auditoria no tiene tiempo de alcance definido, por ello se revisaron todas las solicitudes aportadas por el auditado gestionadas bajo la ley 160 de 1994.

- Los expedientes tomados como muestra no son objeto de los procedimientos con los cuales fueron evaluados por el equipo auditor y mucho menos de los tiempos, pues son actos administrativos expedidos por el extinto INCODER.
- Se realiza por parte del equipo auditor cálculos en meses sobre la inactividad de expedientes sin tener en cuenta las suspensiones de tiempos motivadas por la supresión del extinto INCODER, los periodos de entrega de los archivos con ocasión de la asignación de funciones a la ANT y el tiempo en que las áreas misionales asumieron la competencia al respecto.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Es importante manifestar que, frente a esta observación, los expedientes objeto de evaluación, fueron los expedientes aportados por la Dependencia de conformidad con la solicitud de información del día 26 de octubre de 2020, por un lado, “MATRIZ_REVOCATORIA_2016_2020” (SATDD) y BASE DE DATOS PUNTO 4 (SATZF), Que, si bien son actos expedidos por extinto INCODER, no se puede desconocer que la Agencia Nacional de Tierras es quien continua con las funciones del Instituto Colombiano de

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Desarrollo Rural.

Ahora bien, frente al cálculo de meses, este no se relaciona en la redacción de la No Conformidad, ni se establece el cómputo de tiempos específicos, la No Conformidad recae sobre el exceso llevado a cabo por las Dependencias responsables para resolver los actos de revocatorias de adjudicación de baldíos en personas naturales. Excediendo esto, los tiempos contemplados tanto en los lineamientos externos, así como, en los lineamientos internos.

- Si bien el art. 95 del CPACA refiere que el plazo para resolver la revocatoria son 2 meses, lo cierto es que la Ley 160/94 y el Decreto Ley 902/17 establecen procedimientos que superan ese término, luego debe tenerse en cuenta la previsión contenida en el artículo 2o del CPACA, que permite su aplicación solo de forma supletiva, es decir, ese plazo no aplica para nuestro proceso de revocatoria el cual es norma especial.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición, de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.

La No Conformidad N. 1, contempla el incumplimiento en los tiempos establecidos para la atención de las solicitudes de revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural. Y los criterios utilizados por el Equipo Auditor para llegar a esa determinación fueron definidos desde el inicio de la auditoria; el procedimiento ACCTI-P-005, la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 1071 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"*, fue a partir de las remisiones normativas que hace el mismo legislador y que nos traen los mencionados documentos, por medio de los cuales el equipo evaluador estableció el incumplimiento en cuanto a los tiempos definidos para llevar a cabo la revocatoria directa.

La remisión constituye una forma por medio de la cual el legislador incorpora a la ley un texto diferente, esto significa que tal y como los otros asuntos que trata la ley, el texto al que se remite es el que en el presente existe y el legislador ha considerado apropiado para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley. La remisión que se hace al procedimiento establecido en los criterios de la auditoria significa justamente lo que el término remisión indica, se entiende que el envío querido por el legislador es frente al procedimiento establecido por el mencionado Decreto Ley.

Para la revocatoria Directa de los actos administrativos que adjudican un baldío a una persona natural, el Capítulo No 8 en su artículo No 2.14.19.8.1. señala expresamente la procedencia de la figura jurídica así:

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

“De conformidad con lo establecido en los incisos 6º. y 7º. del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, el INCODER podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

(Decreto 1465 de 2013, art.44)

Artículo 2.14.19.8.2. Procedimiento. De acuerdo con lo establecido en el inciso 6º, del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, para adelantar el procedimiento de revocatoria directa se aplicará lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(Decreto 1465 de 2013, art.45)

Artículo 2.14.19.8.3. Efectos. Ejecutoriada la providencia que revoque una resolución administrativa de adjudicación, el predio respectivo vuelve al dominio de la Nación con el carácter de baldío, salvo que la causa de la revocación haya sido el reconocimiento, por parte del INCODER, de la calidad de propiedad privada del terreno respectivo.

La decisión que revoca la adjudicación será ejecutable por sí misma en los términos del artículo 89, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o norma que los sustituya o remplace. En ese sentido, en el caso del reconocimiento de baldío del predio objeto de la revocatoria, en la decisión que revoca se dará la orden para la restitución del bien dentro del término de diez (10) días, vencido este término se procederá al desalojo, para lo cual se podrá requerir del apoyo de las autoridades de Policía, sin que para ello se haga necesario la recuperación de su posesión a través de una acción posesoria, así como tampoco del desarrollo de un proceso de recuperación de baldío indebidamente ocupado”.

De ahí a que la No conformidad esté relacionada con el incumplimiento en los tiempos establecidos para llevar a cabo la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural, contraviniendo lo determinados en el Artículo 35 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, lo cierto es que tanto la Ley 160/94 y el Decreto Ley 902/17 traen consigo las remisiones expresas al CPACA para efectos del procedimiento, artículo 2.14.19.8.2., motivo por el cual no es admisible retirar la No Conformidad, en la medida que, a pesar de existir un proceso de revocatoria de manera especial, el procedimiento esta ceñido a las normas generales sobre revocatoria que nos indica el Código Contencioso Administrativo.

- El auditor en el informe preliminar indica que se generan riesgos por desacato. Omite que "el desacato" es un procedimiento incidental dentro de las acciones de tutela, luego ésta es presupuesto de aquél, de forma que si el alegado riesgo no es directo no se advierte de forma sustancial debidamente fundada la no conformidad, es pertinente aclarar que el auditor está utilizando definiciones que tienen un significado en el ordenamiento jurídico para soportar las no



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

conformidades que no se ajustan a las evidencias encontradas por el equipo auditor.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

El uso del término “desacato”, fue utilizado, para hacer referencia al impacto de los posibles riesgos en los que se puede ver involucrada la Agencia Nacional de Tierras en el cumplimiento de los términos procesales, de cara a este término, es importante señalar que, cuando se empleó el concepto de “desacato” no se estaba haciendo llamado al incidente de desacato dentro de las acciones de tutela, si no a la desatención a los términos procesales. por lo anterior el riesgo establecido para la no conformidad se ajusta a lo indicado por el Equipo Auditor.

- Gran parte de los expedientes que hacen parte de la muestra, se encuentran bajo el ámbito de aplicación del procedimiento del Decreto 01 de 1984, por lo cual se demuestra nuevamente que el rango de tiempo tomado para la muestra, no fuera el socializado por la Oficina de Control Interno y que fue tomado de forma indiscriminada, sin tener en cuenta la normativa relacionada en los criterios de auditoría.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

De conformidad con lo observado por el equipo auditado, se reitera que la No Conformidad esta decretada frente a los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011.

CONCLUSIÓN: La muestra analizada por el equipo auditor y que se relaciona en la matriz 1. Anexo Revocatoria, no sirve como soporte para indicar que no se cumplen los tiempos establecidos en los procedimientos, pues se remontan a vigencias en que estos procedimientos ni siquiera habían sido expedidos o formalizados.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

El Anexo 1. Matriz Revocatoria, constituye el soporte de la No Conformidad, pues contiene la totalidad de los expedientes objeto de análisis, los cuales se encuentran registrados de acuerdo a la actuación de la Agencia Nacional de Tierras en atención a los lineamientos internos y externos aplicables.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez analizadas las observaciones allegadas por el equipo auditado, se concluye que la No Conformidad No. 1 se mantiene en los términos de lo comunicados en el Informe Preliminar.

| | |
|--|--|
| ACCTI-P-005 Procedimiento Revocatoria del Acto de Adjudicación de Baldíos a | <u>No conformidad No. 2: Análisis de la Información</u> |
| | No se realiza una correcta valoración de los |



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Persona Natural

Tarea 4: Revisar y valorar la solicitud y/o el expediente para establecer la procedencia y/o continuación de la actuación administrativa

expedientes de las solicitudes de revocatoria de adjudicación de baldíos, a efectos de establecer la continuación de la actuación administrativa, incurriendo en un desgaste tanto para la entidad como para todos los actores participantes del trámite que afecta el tiempo de los procesos frente a la decisión final de la solicitud.

Lo anterior fue evidenciado en expedientes en los que se tomaron decisiones equivocadas frente al trámite administrativo de las solicitudes así:

- Expedición de actos administrativos de Inicio de la etapa preliminar del trámite de revocatoria Directa en tratándose de predios referentes a resguardos indígenas:

| Predio | Departamento | Municipio |
|--------------|--------------|------------------|
| La Esperanza | Meta | Puerto Concordia |
| La Libertad | Meta | Puerto Carreño |
| La Corocora | Vichada | Cumaribo |
| La Reserva | Meta | Puerto Carreño |
| La Dorada | Vichada | Cumaribo |
| Yopalito | Vichada | Cumaribo |
| El Paraíso | Vichada | Cumaribo |

- Expedición de acto administrativo que decreta desistimiento tácito y archivo del expediente:

Se observó la petición 20186200074282 del 31/01/2018 mediante la cual los ciudadanos Ana Lucia Valencia Córdoba y José Mignonio Valencia Murillo, solicitaron resciliación de la Resolución 2113 del 30/12/2002, para lo cual la Entidad a través de comunicado 20194200425471 del 04/06/2019, indicó que, la figura señalada no está prevista para dejar sin efectos la resolución en cuestión, sino para los contratos bilaterales fruto de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual, por tanto instó a los ciudadanos para que se aclarara y/o complementara su petición en lo siguiente:

1. ¿Cuál es el trámite por usted requerido?



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

2. ¿Cuál es la causal por la cual considera que se deba dar inicio a alguna actuación administrativa?

3. ¿Cuáles son los fundamentos de hecho y de derecho que soportan la solicitud?

Así mismo, se observó el Auto 1668 del 06/08/2019, por medio del cual se decreta el desistimiento tácito de una solicitud de revocatoria directa y se dictan otras disposiciones, sin embargo, la naturaleza de la petición allegada no obedece a una solicitud de revocatoria y tampoco fue aclarada su pretensión por parte del ciudadano, por tanto, el desistimiento tácito obedece a la petición y no, a la solicitud de revocatoria, toda vez que, esta nunca fue confirmada.

- Expedientes de revocatoria:

En la información recibida para este ejercicio, referente a las solicitudes de revocatoria, se anexaron los expedientes de los predios que se relacionan a continuación, de los cuales, hecha la revisión correspondiente, se observa que no reposa en el expediente ninguna solicitud de revocatoria.

| Nombre del predio | Número de expediente | Departamento | Municipio |
|----------------------------------|----------------------|--------------|---------------|
| PREDIO EL LAUREL | B500568010020 11 | META | PUERTO GAITÁN |
| PREDIO URBANO - BARRIO LA BONDAD | B470001000820 12 | MAGDALENA | SANTA MARTA |

También se presentó la situación contraria, es decir, no se relacionaron solicitudes que ya esta oficina había conocido durante el transcurso del año y que fueron tramitadas por ley 160 como fue el objeto de este ejercicio:

1. Caso solicitud del 15/03/2015 sobre el predio finca el agrado I, II, III, ubicada en Mapiripán Meta, cuyo trámite de revocatoria inició con auto del 20 de febrero de 2017 y se resolvió mediante resolución 19392 de 27 de octubre de 2020.



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

2. Caso solicitud del 19 de noviembre de 2015 sobre el predio La pradera ubicado en el municipio de Ricaurte Cundinamarca, cuyo trámite de revocatoria inició con la resolución 887 de 2016 y se resolvió con la resolución 6281 del 29 de Julio de 2020.

En cuanto a los tiempos de decisión, para estos dos casos también se presenta la situación evidenciada en la No Conformidad No. 1.

OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 A LA NO CONFORMIDAD No. 2:

- **Error de apreciación sobre las actuaciones permitidas por la Ley:** El artículo 41 del CPACA permite la corrección de la actuación administrativa, y en razón al principio de eficacia se deben eliminar los obstáculos puramente formales y dar garantía a lo sustancial sobre lo procedimental.

En razón a lo anterior, sorprende que el auditor reproche la corrección de una actuación administrativa en aras de la protección del debido proceso; lo reprochable es que no se corrijan las actuaciones administrativas.

Sí el artículo 41 de CPACA permite la corrección de irregularidades y encausar la actuación administrativa, no se puede utilizar la palabra “DESGASTE” como argumento a una no conformidad, y más aun teniendo en cuenta que el mismo procedimiento ACCTI-P-005 en el numeral 2 – Generalidades se cita esta eventualidad.

La Oficina de Control Interno no describe la definición de la palabra “DESGASTE”, lo que genera dudas sobre la reprochabilidad y la constitución de una no conformidad.

Inconsistencia en la evaluación sobre los casos específicos:

Muestra utilizada por el equipo auditor para la constitución de la No Conformidad:

| <u>Predio</u> | <u>Departamento</u> | <u>Municipio</u> |
|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <u>La Esperanza</u> | <u>Meta</u> | <u>Puerto Concordia</u> |
| <u>La Libertad</u> | <u>Meta</u> | <u>Puerto Carreño</u> |
| <u>La Corocora</u> | <u>Vichada</u> | <u>Cumaribo</u> |
| <u>La Reserva</u> | <u>Meta</u> | <u>Puerto Carreño</u> |
| <u>La Dorada</u> | <u>Vichada</u> | <u>Cumaribo</u> |
| <u>Yopalito</u> | <u>Vichada</u> | <u>Cumaribo</u> |
| <u>El Paraiso</u> | <u>Vichada</u> | <u>Cumaribo</u> |

Frente a este aspecto (expedientes muestra), es importante precisar que la SATDD, atendiendo lo solicitado por la Subdirección de Asuntos Étnicos, inició una sola actuación



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

administrativa de revocatoria directa, contra las resoluciones de adjudicación de los predios denominados La libertad, La Corocora, La Reserva, La Dorada, Yopalito, El Paraíso y otra respecto de la adjudicación del predio La Esperanza; situación que implica que solo se profirieron dos actos administrativos de inicio de fase preliminar (Autos números 1669 del 06 de agosto de 2019 y 1293 del 23 de julio de 2019) y dos actos administrativo por los cuales corrigieron las actuaciones (Autos números 3786 del 31 de octubre de 2019 y 3718 del 30 de octubre de 2019).

En ese orden de ideas, se califica objetivamente la “no conformidad en el análisis de la información”, con una muestra que no es un porcentaje representativo para su constitución.

El equipo Auditor indica lo siguiente:

“En la información recibida para este ejercicio, referente a las solicitudes de revocatoria, se anexaron los expedientes de los predios que se relacionan a continuación, de los cuales, hecha la revisión correspondiente, se observa que no reposa en el expediente ninguna solicitud de revocatoria.

| <u>Nombre del predio</u> | <u>Número de expediente</u> | <u>Departamento</u> | <u>Municipio</u> |
|---|-----------------------------|---------------------|----------------------|
| <u>PREDIO EL LAUREL</u> | <u>B50056801002011</u> | <u>META</u> | <u>PUERTO GAITÁN</u> |
| <u>PREDIO URBANO - BARRIO LA BONDAD</u> | <u>B47000100082012</u> | <u>MAGDALENA</u> | <u>SANTA MARTA</u> |

“
-

Al respecto, informamos que conforme a las normas que cobijan el trámite de revocatoria, visible en el expediente B50056801002011 compartido al equipo auditor, obra acto administrativo de revocatoria por orden judicial, que debe ser verificada por la Subdirección de Zonas Focalizadas, a efectos de conocer si fue inscrita en el respectivo folio de matrícula.

En relación con el caso del expediente B47000100082012, el estado reportado en la base de datos remitida por requerimiento del equipo auditor es “En análisis de profesional sustanciador”, de suerte que no es posible endilgar la responsabilidad del escrito según el cual “No se realiza una correcta valoración de los expedientes de las solicitudes de revocatoria de adjudicación de baldíos, a efectos de establecer la continuación de la actuación administrativa, incurriendo en un desgaste tanto para la entidad como para todos los actores participantes del trámite que afecta el tiempo de los procesos frente a la decisión final de la solicitud”, en tanto que no se ha surtido actuación que pueda relacionarse con la falta de correcta valoración endilgada.

En ese sentido, el término “DESGASTE” no puede confundirse con análisis jurídicos y ajustes al procedimiento conforme a la Ley (verificación de completitud de información para eventuales declaratorias de desistimiento tácito o verificación durante el análisis de la existencia de posibles causas de nulidad en la expedición de los actos). Esto significa que analizar la información y emitir lo que en derecho corresponda, no podría señalarse como “DESGASTE”, sino que corresponde a los análisis pertinentes que se requieren efectuar para

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

cada caso. Aun así, sin tener claridad sobre el concepto de “desgaste”.

Frente a las solicitudes que tenía conocimiento de la Oficina de Control Interno y no se encontraban en la base de la SATDD, se informó en la apertura de la auditoría las condiciones sobre la construcción de la base, al no ser entregada una relación por parte del INCODER, y se insiste que estos expedientes no hacían parte del universo a auditar y mucho menos la muestra analizada.

CONCLUSIÓN: No se puede catalogar como No Conformidad la utilización de una actuación administrativa establecida por la Ley y los procedimientos.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

La no conformidad no está decretada sobre la corrección de las actuaciones administrativas pues esto efectivamente es una actuación permitida por la Ley, esta decretada sobre la actividad de análisis previo, que de haberse hecho correctamente, no hubiera dado lugar a un error que se tuviera que corregir.

El procedimiento contempla la actividad de análisis (contra la cual se decreta la no conformidad) y contempla en las generalidades la corrección de errores simplemente formales, pero se equivoca el auditado al querer aducir una irregularidad en la actuación administrativa como algo simplemente formal, precisamente por esta distinción es que el Código Administrativo contempla una figura especial como la usada por la entidad amparada en el Artículo 41 y no el 45 del CPACA que es lo que contempla el procedimiento de la entidad.

Ahora, precisamente en razón al principio de eficacia que aduce el auditado en su observación es que se deben evitar estas decisiones equivocadas, pues el hecho de que la Ley contemple como se corrige el error, no implica en sí mismo que la entidad se permita realizar análisis imprecisos que conduzcan a la materialización de estos errores en la actuación administrativa, en efecto, esa situación conlleva un desgaste que en la no conformidad se refirió solo al tiempo, tanto de la entidad como del solicitante, pero que en realidad tiene un impacto mayor pues ese tiempo se refleja también en un aspecto económico, traducido por ejemplo en los salarios pagados por la administración a funcionarios que no ejecutan correctamente sus labores y para el solicitante y los demás actores del trámite la imposibilidad de disposición de un derecho. Adicionalmente, esta situación aumenta el riesgo de exposición de la entidad frente a posibles futuras demandas y requerimientos judiciales, que a la postre también tienen impacto económico.

Frente a la anotación de haberse hallado la situación en un porcentaje no representativo de la muestra porque con dos actos administrativos la entidad vinculó varios predios, corresponde indicar que el análisis se hace para cada predio, considerado individualmente, tal como se identifica en cada solicitud y esto obedece a que la titularidad del bien, y el derecho incorporado en el trámite de revocatoria está atado a la individualización de cada predio.

Respecto de las observaciones frente a los predios El Laurel y Predio Urbano Barrio la Bondad se mantiene la no conformidad en tanto no se observan en los expedientes solicitudes pendientes, pues

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

para el predio El Laurel existe la Resolución 2111 de 2014 con la cual se resuelve de fondo la revocatoria y se observa que este acto administrativo fue notificado y frente a la inscripción en la Oficina de Instrumentos Públicos se encuentra oficio del 28 de octubre de 2014 en el cual se le remite el trámite a la Oficina de Instrumentos Públicos de Puerto Lopez; para el Predio Urbano Barrio la Bondad, se evidencia la documentación propia a la adjudicación, pero no hay vinculada ninguna solicitud de revocatoria, ahora, se aclara que frente a estos predios la No Conformidad esta vertida en el incorrecto análisis de la información que fue remitida a esta oficina para el ejercicio de la auditoria.

Cuando el proceso auditado advierte en su observación que sus bases de datos se encuentran en construcción, aduciendo que no tuvo una entrega por parte del INCODER, en efecto reconoce que puede haber faltantes, tal como fue evidenciado durante el ejercicio auditor, aquí conviene llamar al proceso auditado a una revisión sobre los controles establecidos para el universo de los tramites a su cargo, así como, a la responsabilidad asumida con la Carta de Representación para este ejercicio y nuevamente al correcto análisis de la información que fue remitida a esta oficina para el ejercicio de la auditoria.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

Con lo expuesto, se mantienen la no conformidad.

Acuerdo 42 de 2002 "*Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas*". (...)

Artículo 2. Obligatoriedad de la organización de los archivos de gestión.

Las entidades a las que se les aplica este Acuerdo, deberán organizar sus archivos de gestión de conformidad con sus Tablas de Retención Documental y en concordancia con los manuales de procedimientos y funciones de la respectiva entidad.

Artículo 4. Criterios para la organización de archivos de gestión.

1. La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada.
2. La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y sub series correspondientes a cada unidad administrativa.

No conformidad No. 3: Debilidades en la organización de archivos de gestión.

Se evidenciaron expedientes sin la organización interna, contraviniendo lo establecido en los Artículos 2 y 4 del Acuerdo 042 de 2002; generándose posibles riesgos asociados a la pérdida o daño de la documentación de la agencia y a la demora en la atención de requerimientos de expedientes por parte de las dependencias. (**ver anexo No. 2**)

El pasado 11 y 12 de noviembre el equipo auditor realizó visita de campo al archivo de gestión de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, la cual comprendió la revisión de 208 expedientes documentales de la Serie / Subserie Procesos Agrarios - Revocatoria Directa de Adjudicaciones con el fin de evaluar el grado de gestión de estos, evidenciándose lo siguiente:

- De acuerdo con el FUID suministrado por la dependencia se detectó que el número de expediente 201742007712600606E lo tenían dos procesos diferentes, El Tesoro y El Triunfo.



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

3. La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma,

4. Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y sub series, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control.

5. Las carpetas y demás unidades de conservación se deben identificar, marcar y rotular de tal forma que permita su ubicación y recuperación. (...)

6. Las transferencias primarias deberán efectuarse de conformidad con lo estipulado en la Tabla de Retención Documental. (...)

7. Las cajas que se utilicen para la transferencia se identificarán así: Código de la dependencia cuando se trate de transferencias primarias, fondo, sección, legajos identificados con su número respectivo, libros cuando sea del caso, identificados con el número que le corresponda, número consecutivo de caja, número de expedientes y fechas extremos de los mismos.

(...)

- El expediente del predio el Reposo con No. 201742007712600620E este contenido en 19 carpetas de las cuales una no tiene rotulo, y se identifica con una nota manuscrita que dice: "Rev-Carpeta 18 El Reposo", otra carpeta se identifica con rotulo, pero no indica la secuencia dentro del expediente como si lo indican las restantes. Las diecisiete (17) carpetas restantes tienen rotulo y se identifican desde la carpeta "tomo 3" consecutivamente hasta el "tomo 17"
- El expediente del predio Alto de la Aurora No. 201742007712600770E presenta enmendadura en el No. de expediente.
- 177 expedientes no tienen hoja de control
- 31 expedientes tienen hoja de control, pero esta no contiene información asociada a los números de folio
- 192 expedientes no cuentan con foliación correcta
- Los 208 expedientes no cuentan con información de numero de folios ni fechas extremas en el registro de rotulo de carpeta
- Las cajas que contienen las carpetas que conforman los expedientes no registra información del número de expedientes y fechas extremos de los mismos.

Ley 1755 del 30/06/2015 "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".

No Conformidad No. 4: Deficiencias en la atención de las peticiones concernientes con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural.

Artículo 14. Términos para resolver las

Se evidenciaron deficiencias en los términos y calidad



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

distintas modalidades de peticiones.

Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción.

(...)

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.

Artículo 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días.
(...)

Decreto 491 del 28/03/2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los

de las respuestas dadas a las peticiones relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural, infringiendo lo establecido en el Artículo 14 y 30 de la Ley 1755 de 2015, así como, el Artículo 5 del Decreto 491 de 2020, lo cual podría generar posibles acciones judiciales, reprocesos, insatisfacción de los usuarios y/o pérdida de la credibilidad institucional.

Se analizó un total de 220 peticiones pertenecientes a la vigencia 2020, a las cuales se les practicaron pruebas relacionadas con disponibilidad del soporte de envío, clasificación documental, eficacia y calidad de la respuesta emitida, así como, su trazabilidad de la información en el sistema Orfeo, evidenciándose lo siguiente:

- 12 peticiones allegadas no relacionan respuesta por parte de la Agencia al ciudadano solicitante.
- 56 peticiones presentaron incumplimiento frente a los términos previsto en la Ley para la atención de las peticiones (eficacia).
- De las 56 peticiones que fueron contestadas extra temporáneamente, 17 no dieron una respuesta de fondo a la solicitud del ciudadano (calidad de la respuesta).
- De las 115 respuestas dadas en términos, 11 no dieron una respuesta de fondo al petionario (calidad de la respuesta).
- 8 peticiones se encuentran en los términos establecidos para ser contestadas.
- La petición bajo radicado 20206200027672 del 17/01/2020, presentó limitaciones al acceso de la información, toda vez que, no se pudo acceder al contenido del radicado de entrada, situación que impidió su evaluación.
- Las respuestas a peticiones bajo radicados 20204200399631, 20204200818891,



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción. (...)

20204100803101, 20204200148981, 20204200096261, 20204200384741 y 20204200083331 referencia que la Entidad se encuentra buscando los expedientes documentales, para lo cual se reseña el caso Aranda mediante el cual se hizo el requerimiento, sin embargo, no se enuncia la fecha de solicitud al ciudadano. Al consultar los casos Arandas se evidenció que, estos son solicitados el mismo día o el día anterior a dar la respuesta al ciudadano, situación que impide dar una respuesta de fondo al ciudadano.

Ver Anexo 3. Atención a Peticiones.

OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 A LA NO CONFORMIDAD No. 4:

1. En la muestra que hace parte del anexo 3 filtrada, aparecen peticiones que sí fueron contestadas en términos como el radicado de entrada

20206200532992

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Como lo referencia el Anexo 3. Atención a Peticiones en la columna de observaciones de la OCI, la verificación al radicado en cuestión se realizó con corte al 09/11/2020 evidenciándose que, “*el radicado de salida no se encuentra asociado al radicado de entrada, en el Sistema Orfeo. La respuesta a la petición se verificó en atención a la información suministrada en la base de datos "radicados grupo revocatoria" suministrada por el proceso, la cual relaciona como respuesta el radicado 20204200848051*”.

A partir de lo expuesto, el equipo auditor procedió a validar la información disponible en el Sistema Orfeo en cuanto al radicado de salida 20204200848051 del 28/08/2020, para lo cual se pudo establecer que, a pesar de haberse contestado de fondo al ciudadano, su respuesta fue extemporánea, en atención al certificado de comunicación electrónica No. E34922759-S con fecha de envío del 17/11/2020, que indica que se remitió al buzón referenciado en la comunicación oficial, a saber: lfsalazarv@yahoo.com.

Ahora bien, el equipo auditor en la metodología y/o actividades desarrolladas, en el aparte de



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

“Atención de Peticiones”, página 11 del informe preliminar, da a conocer los criterios de evaluación aplicados, entre los cuales se encuentra el de tiempo tardado y eficacia, definiéndose así:

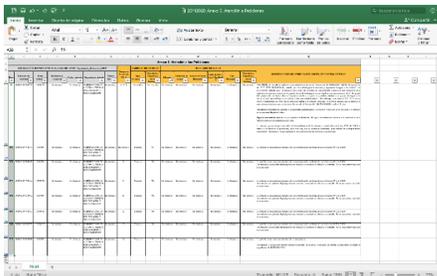
“Tiempo de Respuesta: se determinó el tiempo tardado en dar respuesta a la petición allegada, teniendo en cuenta los términos definidos para cada modalidad en la normatividad vigente aplicable, a partir de la fecha del radicado de entrada, hasta la fecha de envío de la respuesta. Para los casos en los que no se haya observado respuesta vinculada en el Sistema Orfeo, la fecha final fue la del día con corte al que se realizó la verificación.”

“Eficacia: se evaluó el cumplimiento de los términos instaurados en la normatividad vigente aplicable para la atención de las peticiones según sus modalidades, a partir de la información disponible en el Sistema Orfeo relacionada con el radicado de entrada y el soporte de envío de respuesta al peticionario”.

Para el caso en particular, la evaluación del cumplimiento de los términos normativos establecidos para la atención de la petición, se realizó a partir de la fecha del radicado de entrada, a saber 19/08/2020, hasta la fecha en que se evidenció el envío de la respuesta al ciudadano por parte de la Agencia, el cual como se indicó anteriormente fue el 17/11/2020, observándose un tiempo de respuesta de 61 días. Lo anterior incumple los términos normativos establecidos para la atención de la petición.

Es preciso indicar que, en el Sistema Orfeo no reposa trazabilidad alguna de otro tipo de envío que se haya generado por parte de la Agencia, antes del 17/11/2020.

2.



La base de datos aportada por los auditores carece de filtros funcionales para determinar según su análisis cuáles peticiones fueron contestadas en términos y cuáles no, lo que obstaculiza para saber si la muestra tomada 95/5% fue contestada fuera términos. Es decir, el auditor no indica cuántas peticiones al parecer fueron contestadas fuera de términos o el porcentaje sobre las 220.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

La metodología y/o actividades desarrolladas, en el aparte de “Atención de Peticiones”, página 11 del informe preliminar, da a conocer los criterios de evaluación aplicados, entre los cuales se encuentra el de tiempo tardado y eficacia, definiéndose así:

“Tiempo de Respuesta: se determinó el tiempo tardado en dar respuesta a la petición allegada, teniendo en cuenta los términos definidos para cada modalidad en la normatividad vigente aplicable, a partir de la fecha del radicado de entrada, hasta la fecha de envío de la respuesta. Para los casos en los que no se haya observado respuesta vinculada en el Sistema Orfeo, la fecha final fue la del día con corte al que se realizó la verificación.”

“Eficacia: se evaluó el cumplimiento de los términos instaurados en la normatividad vigente aplicable para la atención de las peticiones según sus modalidades, a partir de la información disponible en el Sistema Orfeo relacionada con el radicado de entrada y el soporte de envío de respuesta al peticionario”.

Expuesto lo anterior, se observa que el equipo auditor definió los criterios de evaluación, los cuales fueron puestos en conocimiento al proceso auditado. Así mismo, estos criterios hacen parte de la estructura definida para la matriz establecida como “Anexo 3. Atención de Peticiones”, en la cual se puede establecer de manera sencilla cuales peticiones presentaron incumplimiento en el marco de la eficacia, ejecutando el filtro y seleccionando las opciones dispuestas, así: Si, No, En términos, No aplica, Con limitante de acceso a la información. Al proceder con la selección de cualquiera de las opciones antes descritas, se puede obtener un detalle de lo observado a través de la columna de observaciones de la OCI. Finalmente, el Anexo 3. Atención de Peticiones en el criterio de “eficacia” relaciona un comentario, el cual también brinda una orientación del criterio, la cual no dista del descrito en la metodología y/o actividades desarrolladas del informe comunicado.

Ahora bien, el equipo auditor basado en los resultados compilados en el Anexo 3. Atención de Peticiones, indicó en la No Conformidad No. 4, lo siguiente:

(...)

- 12 peticiones allegadas no relacionan respuesta por parte de la Agencia al ciudadano solicitante.
- 56 peticiones presentaron incumplimiento frente a los términos previsto en la Ley para la atención de las peticiones (eficacia).
- De las 56 peticiones que fueron contestadas extra temporáneamente, 17 no dieron una respuesta de fondo a la solicitud del ciudadano (calidad de la respuesta).
- De las 115 respuestas dadas en términos, 11 no dieron una respuesta de fondo al peticionario (calidad de la respuesta).
- 8 peticiones se encuentran en los términos establecidos para ser contestadas.
- La petición bajo radicado 20206200027672 del 17/01/2020, presento limitaciones al acceso de la información, toda vez que, no se pudo acceder al contenido del radicado de entrada, situación que impidió su evaluación.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

- *Las respuestas a peticiones bajo radicados 20204200399631, 20204200818891, 20204100803101, 20204200148981, 20204200096261, 20204200384741 y 20204200083331 referencia que la Entidad se encuentra buscando los expedientes documentales, para lo cual se reseña el caso Aranda mediante el cual se hizo el requerimiento, sin embargo, no se enuncia la fecha de solicitud al ciudadano. Al consultar los casos Arandas se evidenció que, estos son solicitados el mismo día o el día anterior a dar la respuesta al ciudadano, situación que impide dar una respuesta de fondo al ciudadano. (...)*

Dicho lo anterior, se evidencia que el equipo auditor presentó en sus conclusiones el total de peticiones que presentaron incumplimiento en los términos normativos, basándose en la información compilada Anexo 3. Atención de Peticiones, haciendo uso del criterio “eficacia”, claramente definido, y ejecutando el filtro al seleccionar la opción “No”.

3. En calidad, que tampoco se describe su definición por parte de la Oficina de Control Interno, no se observan más de 2 inconformidades de las 220 analizadas. No están definidos los criterios de calidad, que en este caso pasan a ser subjetivos, como se muestra en el siguiente radicado

20206200066512

La Oficina de Control Interno cuestiona la calidad de la respuesta emitida a una solicitud de notificación de acto administrativo. Sugiriendo que se debía responder el derecho de petición indicando que ya se notificó de la actuación administrativa que pidió ser notificado.

En este ejemplo, la Oficina de Control interno no está diferenciando las peticiones de información de las peticiones de impulso o de inicio de las actuaciones administrativas.

En este caso, se induce a la inaplicación u omisión del principio de eficacia con que debe actuar la administración según el numeral 11 artículo 3 del CPACA, catalogando como falta de calidad el no responder un derecho de petición por aparte, siendo que se atendió la actividad solicitada por el peticionario de notificarle un acto administrativo, es decir, su petición de impulso de la actuación administrativa se resolvió de fondo.

Así las cosas, la Oficina de Control Interno cataloga con falta de calidad el no informarle a un peticionario que recién lo notificó de un acto administrativo que pidió ser notificado en el derecho de petición.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Respecto al radicado 20206200066512, el análisis de esta petición se hace a la luz de la ley 1755 de 2015, donde en ningún caso se considera permitido que se deje de contestar una petición, tampoco existe desde la norma una distinción entre peticiones de información y lo que el auditado llama peticiones de impulso procesal; Si bien jurisprudencialmente se ha reconocido una distinción frente a



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

las peticiones relacionadas con los trámites judiciales, corresponde aclararle al auditado que estas consideraciones han sido restrictivas a lo que corresponde a procesos judiciales donde es un Juez quien tiene la carga de contestar y en estricto sentido se ha reconocido que lo que cambia en esa situación es el término para dar respuesta, es decir que en ningún caso se contempla que no se conteste la petición.

Lo propio sucede desde lo previsto en el procedimiento de *GESTIÓN DE PETICIONES, QUEJAS, SUGERENCIAS, RECLAMOS, DENUNCIAS Y FELICITACIONES* identificado GEMA-P-002 Versión 4 del 28-mar.-19, se establece que:

"Para toda PQRSD que esté relacionada con la solicitud de ejecución de un trámite ante la Entidad o que requiera respuesta de fondo que supere los términos previstos en la ley y resolución interna de atención de PQRSD, se deberá enviar una comunicación al ciudadano en la que se notifique la recepción de la misma y el tiempo que tomará la atención integral de la solicitud, teniendo en cuenta los procedimientos misionales y sus términos"

Es decir, aunque se trate de la solicitud de ejecución de un trámite, se establece la obligación de contestar la petición.

Ahora, en tratándose de lo específico, no hubo una respuesta expresa a la solicitud, pero no se puede entender tampoco que la Agencia haya dado una respuesta tacita de calidad, pues solo se señala que se gestionó un auto y no es posible establecer si el mismo se notificó de manera personal en el PAT Rioacha tal como lo había solicitado el peticionario, en todo caso se reitera, que debía existir la respuesta a la petición pues la ley no establece algo diferente.

En virtud de lo anterior, se desvirtúa la observación de subjetividad aducida por el auditado, y se mantiene la no conformidad.

Por otra parte, es preciso indicar que, el equipo auditor en la metodología y/o actividades desarrolladas, en el aparte de "Atención de Peticiones" estableció lo siguiente:

(...) *Respecto a los criterios de evaluación aplicados, estos consistieron en lo siguiente:*

- **Tiempo de Respuesta:** *se determinó el tiempo tardado en dar respuesta a la petición allegada, teniendo en cuenta los términos definidos para cada modalidad en la normatividad vigente aplicable, a partir de la fecha del radicado de entrada, hasta la fecha de envío de la respuesta. Para los casos en los que no se haya observado respuesta vinculada en el Sistema Orfeo, la fecha final fue la del día con corte al que se realizó la verificación.*
- **Tipo Documental:** *se evaluó la correcta clasificación documental, con base a las modalidades de peticiones establecidas en la normatividad vigente aplicable, así como, los tipos documentales*



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

pertenecientes a la serie 71 peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, felicitaciones y denuncias - PQRSD parametrizados en el Sistema Orfeo.

- **Vinculado a Expediente Digital Peticiones:** se verificó el asocio de la petición y su respuesta a un expediente digital de peticiones en el Sistema Orfeo.
- **Eficacia:** se evaluó el cumplimiento de los términos instaurados en la normatividad vigente aplicable para la atención de las peticiones según sus modalidades, a partir de la información disponible en el Sistema Orfeo relacionada con el radicado de entrada y el soporte de envío de respuesta al peticionario.
- **Calidad de la respuesta:** se valoró si la respuesta dada por las Dependencia resolvió de fondo la solicitud realizada por el peticionario.
- **Soporte de Envío Respuesta:** se verificó la disponibilidad en el Sistema Orfeo de soportes relacionados con el envío de la respuesta dada por la Dependencia al peticionario, a saber, Guía, Certificado electrónico, planilla motorizado, sello y/o firma de recibido. (...)

Expuesto lo anterior, se observa que el equipo auditor definió los criterios de evaluación, los cuales fueron puestos en conocimiento del proceso auditado.

4. Error en el cálculo de la muestra:

N = tamaño de la población, Z = valor obtenido de evaluar el nivel de confianza en la normal estándar, P = probabilidad de éxito, Q = probabilidad de fracaso, D = precisión (Error máximo admisible en términos de proporción).

N = 485 Z = 1,96 P = 0,5 Q = 0,5 D = 0,05

Para hallar el tamaño de la muestra conociendo el tamaño de la población se utilizó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{P*Q*Z^2*N}{N*E^2 + Z^2*P*Q}$$

Remplazando en la fórmula tenemos

$$n = \frac{0,5*0,5*1,96^2*485}{485*0,05^2 + 1,96^2*0,5*0,5} = 214,37$$

Utilizando los mismos valores enunciados en la auditoría de un nivel de confianza del 95%, porcentaje de éxito del 50% y un margen de error del 5%, la muestra óptima es de 214 peticiones.

En relación con la fórmula aplicada en la auditoría

Nos quedan la duda a qué se hace referencia con la O, si se está hablando de una Q y quedó mal registrado o por el contrario es una O no explicada.

Así mismo, cuando se utiliza la fórmula para una población finita se debe tener en cuenta el (N-1) en el denominador.



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

$$n = \frac{P*Q*Z^2*N}{(N-1)*E^2+Z^2*P*Q}$$

Si se utiliza la fórmula de la auditoría en el entendido que la O sea una Q que hace referencia a la probabilidad de fracaso, el número de muestra óptima es de 215 expedientes, por lo tanto, se desconoce la razón por la cual se presenta una diferencia en 5 expedientes con respecto a lo planteado por la auditoría, que son 220.

CONCLUSIÓN: La muestra analizada por el equipo auditor no es idónea, ni los resultados son confiables para determinar la existencia de la no conformidad y aunado a ello no se tienen claras las definiciones objeto de evaluación, añadiendo el componente de subjetividad a la verificación auditora.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Como se indicó en el informe preliminar en la metodología y/o actividades desarrolladas, en el aparte de “Atención de Peticiones” la evaluación de la atención a las peticiones se realizó de la siguiente forma:

(...) “La verificación realizada a las peticiones recibidas y gestionadas por la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas - SATZF y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión - SATDD, estuvo enfocada en aquellas relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural y se realizó a partir de la información dispuesta en el Sistema Orfeo, así como, la suministrada por la Subdirecciones enunciadas, mediante correo electrónico del 29/10/2020, a través del cual se suministró el acceso a las matrices “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) y BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO (SATZF).

Para desarrollar la prueba planteada, se tomó una muestra de peticiones de la vigencia 2020 a partir de la información allegada en las matrices, a fin de constatar su clasificación, la oportunidad y calidad en las respuestas dadas, así como, el soporte de envío y vinculación a un expediente digital de Orfeo, lo anterior, en atención a lo instituido en la Ley 1755 de 2015 para la gestión de las peticiones, las Tablas de Retención Documental – TRD de la serie Peticiones y la información dispuesta en el Sistema Orfeo.

Para estimar la proporción de peticiones objeto de análisis, se realizó un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95%, margen de error del 5% y porcentaje de éxito del 50%, bajo una distribución normal, obteniéndose una muestra óptima de 220 peticiones, a partir de la aplicación de la siguiente fórmula para población finita:

$$n = \frac{P * Q * Z^2 * N}{N * E^2 + Z^2 * P * O} \quad ” (...)$$



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

En este orden de ideas, para el caso de la matriz “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) el universo establecido fue 485 peticiones, así como, para la matriz “BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO” (SATZF) fue de 31 peticiones, definiéndose el tamaño de la población en 516 peticiones.

A partir de lo enunciado, el equipo auditor hizo uso de la calculadora de muestra avalada por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAPF, de la siguiente manera:

| CÁLCULO DE LA MUESTRA | |
|---|-------------------------|
| AUDITORIA: Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población | |
| Entidad: | |
| Proceso: | |
| Cálculo de la muestra para: | Contratos Vigencia XX |
| Periodo Evaluado: | 31 de diciembre de XXXX |
| Preparado por: | |
| Fecha: | |
| Revisado por: | |
| Fecha: | |
| INGRESO DE PARÁMETROS | |
| Tamaño de la Población (N) | 516 |
| Error Muestral (E) | 5% |
| Proporción de Éxito (P) | 50% |
| Nivel de Confianza | 95% |
| Nivel de Confianza (Z) (1) | 1,960 |
| TAMAÑO DE LA MUESTRA | |
| Formula | 384 |
| Muestra Óptima | 220 |
| Formula para poblaciones infinitas $n = \frac{z^2 \cdot P \cdot Q}{E^2}$ <small>Z= Valor de la distribución normal estándar de acuerdo al nivel de confianza E= Error de muestreo (precisión) N= Tamaño de la Población P= Proporción estimada Q= 1-P</small> | |
| Formula para poblaciones finitas $n = \frac{P \cdot Q \cdot z^2 + N}{N \cdot E^2 + z^2 \cdot P \cdot Q}$ | |

Una vez obtenida la muestra óptima de 220 peticiones, y como se indicó inicialmente se procedió a seleccionar los radicados aleatoriamente, los cuales hacen parte del Anexo 3. Atención de Peticiones.

Dicho lo anterior, se observa que la muestra seleccionada es idónea para establecer la conformidad en la atención de la petición, a partir del tamaño de la población, a saber 516 peticiones.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez analizadas las observaciones allegadas por el equipo auditado, se concluye que la No Conformidad No. 4 se mantiene en los términos indicados en el informe preliminar comunicado, toda vez que, la muestra es idónea frente al tamaño de la población objeto de análisis, los criterios de verificación fueron definidos y comunicados al equipo auditado y el Anexo 3. Atención a Peticiones permite efectuar los correspondientes filtros en cada uno de los criterios establecidos, a partir de la selección de las opciones que lo componen.

PROCEDIMIENTO GEMA-P-002 GESTIÓN DE PETICIONES, QUEJAS, SUGERENCIAS, RECLAMOS, DENUNCIAS Y FELICITACIONES del 28/03/2019, Versión 4.

OBJETIVO Recepcionar, clasificar, y dar

No Conformidad No. 5: Debilidades en la tipificación de documentos según su naturaleza.

Se evidenciaron debilidades en la asignación del tipo documental de acuerdo con la naturaleza del documento, incumpliendo lo establecido en la actividad 4 del procedimiento GEMA-P-002, situación que puede



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

tratamiento y/o respuesta de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes, Denuncias y Felicitaciones presentados por los usuarios y/o partes interesadas.

Actividad 4. Asignar TRD y responsable de la gestión de la PQRSDF. Se asigna mediante Sistema la TRD y el responsable de la gestión de la PQRSDF dentro de la Dependencia. (...)

generar riesgos en la recuperación, control y seguridad de la información, distorsión del universo de las peticiones a tratar, así como, la generación de información no fiable, que podría presentar un riesgo en la toma de decisiones.

Se analizó un total de 220 peticiones, a las cuales se les practicaron pruebas relacionadas con disponibilidad del soporte de envío, clasificación documental, eficacia y calidad de la respuesta emitida, así como, su trazabilidad de la información en el sistema Orfeo, evidenciándose lo siguiente:

- 9 peticiones fueron tipificadas en una modalidad diferente a la naturaleza que refiere el documento allegado.
- El radicado 20206200292332 fue tipificado como “comunicación oficial”, sin embargo, obedece a una petición, para la cual no se observó respuesta por parte de la Agencia.
- 10 radicados de entrada fueron tipificados como petición, no obstante, su naturaleza obedece a una actuación administrativa, que es atendida por la Agencia a través de procedimientos diferentes al de gestión de peticiones.
- 5 radicados de entrada no se les ha definido tipo documental, de los cuales 3 presentan naturaleza de petición.
- 5 radicados de salida, asociados a peticiones, presentan una clasificación diferente a la de respuesta a derecho de petición.
- 13 radicados de entrada se encuentran clasificados en una serie documental diferente a la de peticiones, sin embargo, su naturaleza y tratamiento fue el de una petición.
- 34 radicados de entrada clasificados como peticiones, fueron vinculados a expedientes digitales de Orfeo relacionados con otras series



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

| | |
|--|---|
| | <p>documentales, sin observarse su asocio a un expediente de Peticiones.</p> <p>➤ 24 radicados de salida clasificados como peticiones, fueron vinculados a expedientes digitales de Orfeo relacionados con otras series documentales, sin observarse su asocio a un expediente de Peticiones.</p> <p>Ver Anexo 3. Atención a Peticiones.</p> |
|--|---|

PLANES DE MEJORAMIENTO

Acciones de mejora Contraloría General de la República:

A partir de la información contenida en la matriz de plan de mejoramiento institucional de la Oficina de Control Interno, se observaron acciones de mejora relacionadas con el procedimiento de revocatoria, en estado ejecutadas, a las cuales se les procedió a evaluar su efectividad, obteniendo los siguientes resultados:

| CÓDIGO ACCIÓN | HALLAZGO | ACCIÓN DE MEJORA | EFFECTIVIDAD |
|---------------|--|--|---|
| AME-024 | <p>Hallazgo 11- (MAPIRIPAN) Revocatoria.</p> <p>El FMI 236-56024 se abre con la medida cautelar decretada por el Comité de Atención a la Población de Mapiripán, a favor de una ciudadana americana y publicitando el pleno dominio sobre el predio. Posteriormente, la</p> | <p>Crear y socializar el procedimiento de revocatoria directa en el caso que se determine su viabilidad.</p> <p>Actividades / Descripción: Crear y socializar procedimiento de revocatoria directa.</p> <p>Tiempo de</p> | <p>Estado Acción de Mejora: Ejecutada. Fecha de verificación eficacia OCI: 22/01/2018</p> <p>La verificación de eficacia de esta acción fue evaluada ejecutada al 100% con corte al II Semestre del 2017.</p> <p>Corresponde evaluar la efectividad en este ejercicio y para ello debe determinarse sobre la permanencia del hallazgo y de la causa raíz que fue detectada en el análisis del plan.</p> <p>Mediante correo electrónico del 17/11/2020 se solicitó a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión allegara el expediente del Predio El Líbano FMI 236-56024, a fin de verificar la corrección a partir de lo observado por la Contraloría General de la</p> |



| | | | |
|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
| FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

| | | | |
|---------|--|--|--|
| | <p>anotación No. 2 es la Resolución de Adjudicación de baldío 152 del 15 de julio de 2008, a favor de Rosalba Acosta Ibarra. Dos años después la adjudicataria le vende a la ciudadana americana que tenía inscrita la medida de protección y quien ostenta la primera anotación.</p> <p>Actividad origen: INCODER. Actuación Especial.</p> | <p>ejecución: Del 01/06/2017 a 31/12/2017.</p> <p>Responsable de Ejecución de la Actividad: Dirección de Acceso a Tierras.</p> | <p>República en el Hallazgo 11 Actuación especial Mapiripán. Para lo cual, el 20/11/2020 la Dependencia en mención suministró el expediente digitalizado del predio en cuestión mediante dos carpetas así: Número 1 – folios 120, Numero 2 – folios 246.</p> <p>Una vez verificadas las actuaciones contenidas en el expediente allegado, se observó que con corte al 22/11/2020 la Agencia no ha iniciado de oficio lo de su competencia a fin de resolver de fondo la solicitud de revocatoria de la Resolución 152 del 15/07/2008.</p> <p>Por otra parte, y en atención a los resultados evidenciados en la No Conformidad No. 1 del presente informe, se observó incumplimiento en los tiempos establecidos para la atención de las solicitudes de revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural.</p> <p>En concordancia con lo anterior, la acción de mejora no fue efectiva, toda vez que, a la fecha no se evidenció la resolución de fondo de la solicitud de revocatoria del Predio El Líbano FMI 236-56024, así como, el procedimiento administrativo para gestionar las revocatorias directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural presenta debilidades asociadas al incumplimiento de los tiempos de ley establecidos para llevar a cabo dicho trámite.</p> <p>En este entendido, es necesario que se realice nuevamente el análisis de causa raíz y se formulen nuevas acciones de mejora que permitan dar tratamiento de fondo a lo observado por el Ente de control.</p> <p>Conclusión: CIERRE NO EFECTIVO</p> |
| AME-138 | Hallazgo 110. | Diseñar Plan de | Estado Acción de Mejora: Ejecutada. |

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

| | | |
|---|--|---|
| <p>Revisando la gestión del proceso de Revocatoria Directa que adelanta la Entidad en la DT Arauca se encontró que hay 53 procesos del 2008 al 2014 los cuales a 20 de ellos se ha formalizado inicio del procedimiento; de éstos se ha oficiado a la ORIP a 10 para las anotaciones y solamente se ha practicado visita de inspección a 2 predios de los años 2008 y 2010 sin adoptarse decisión final.</p> <p>Actividad origen: INCODER. Actuación Especial.</p> | <p>que permita identificar, priorizar y realizar gestión para los trámites administrativos de revocatoria directa.</p> <p>Actividades / Descripción: Elaborar un Plan de Descongestión Revocatorias.</p> <p>Tiempo de ejecución: Del 01/09/2017 a 30/11/2018.</p> <p>Responsable de Ejecución de la Actividad: Dirección de Acceso a Tierras.</p> | <p>Fecha de verificación eficacia OCI: 30/01/2018</p> <p>La verificación de eficacia de esta acción fue evaluada ejecutada al 100% con corte al primer trimestre de 2019.</p> <p>Corresponde evaluar la efectividad en este ejercicio y para ello debe determinarse sobre la permanencia del hallazgo y de la causa raíz que fue detectadas en el análisis del plan.</p> <p>Durante este ejercicio, a través de la revisión de expedientes hecha, correspondientes a solicitudes de revocatoria directa, y consistente con lo expresado en las No conformidades de este informe, se evidencia que existe un alto porcentaje de solicitudes en las que la Agencia no está actuando en términos, en detalle, existen diferentes puntos procesales en los que se presenta demora en la toma de decisiones. por lo anterior, se concluye que se repite el hallazgo detectado en Auditoria Financiera vigencia fiscal 2014 y parafraseando el análisis de causa inicial, el proceso se encuentra congestionado actualmente.</p> <p>Ahora, frente a la causa detectada para la acción en evaluación, corresponde decir que, si bien se diseñó un instrumento de planeación, los resultados de este ejercicio evidencian la poca efectividad de dicho instrumento.</p> <p>Conclusión: CIERRE NO EFECTIVO</p> |
|---|--|---|

OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 A LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DE MEJORA AME-024 Y AME-138:

- No se tienen contemplado dentro de los criterios de auditoría las circulares de la Contraloría donde se evalúa la "efectividad" de las acciones cerradas.
- Realizar una evaluación auditora a una acción de mejora cerrada, fuera de los criterios planteados, genera falta de seguridad jurídica al auditado y a las actividades de mejoramiento.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

así como, a los pronunciamientos de la Oficina de Control Interno.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

En atención a las observaciones allegadas, el equipo auditor se permite señalar que el alcance del presente ejercicio prevé la verificación de planes de mejoramiento. Así mismo, es preciso indicar que la Circular vigente emitida por la Contraloría General de República no brinda lineamientos sobre cómo y cuándo la Oficina de Control Interno debe realizar la verificación de las acciones de mejora a fin que, a su juicio, se determine si se han subsanado las deficiencias que fueron observadas por parte de la CGR, lo anterior, deberá ser evidenciado y será el soporte para darlas por cumplidas, para proceder a informarlo al Ente de Control, en comunicación dirigida al Contralor Delegado. Lo antes expuesto, sin perjuicio de la verificación que el Ente de control realice a través de cualquier tipo de auditoría o actuación de vigilancia y control fiscal. Es así como, la Circular, amparada en la Ley 87 de 1993, encomienda a las Oficinas de Control Interno la obligación de establecer las acciones de mejora que, a su juicio, las causas del hallazgo que las originó haya desaparecido o se haya modificado los supuestos de hecho o derecho que dieron origen al mismo, más no, brinda lineamientos que deban ser aplicados a dicha evaluación, o sea cómo y cuándo.

Ahora bien, la rendición de los avances semestrales ante la CGR, se ha venido realizando oportunamente, y contiene únicamente las acciones de mejora que, a la fecha de corte de su presentación y en atención a los resultados obtenidos en las actividades de evaluación independiente, esta Jefatura, a su juicio, determinó que aún no han subsanado las causas que generaron el hallazgo.

2. De conformidad con el procedimiento ACCTI-P-005, la actuación administrativa es asumida por la ANT cuando evidencia la existencia de un trámite pendiente por concluir por parte del extinto INCODER; en este caso la actuación no había sido de conocimiento de la ANT razón por la cual no hubo oportunidad de aplicar los procedimientos vigentes a las actuaciones administrativas de dicho expediente.
3. La entidad al momento de la apertura de la auditoría, dentro de la matriz ACCTI-F-097 FORMA MATRIZ REVOCATORIA DIRECTA, no tenía conocimiento y relacionado dicho expediente, por lo que no tenía noticia que la actuación había sido cerrada por el INCODER. En razón a lo anterior y ante la inexistencia de seguimientos a esta acción no se le dio impulso.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Respecto al desconocimiento de la solicitud de revocatoria de revocatoria de la Resolución 152 del 15/07/2008, Predio El Líbano FMI 236-56024. Es preciso indicar que, los planes de mejoramiento



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

procedentes como rezago del INCODER, fueron allegados a la Agencia mediante acta de entrega del 18 de octubre de 2017. Sin embargo, al realizar el contraste de la información consignada en dicha acta y su soporte electrónico (CD), se identificaron inconsistencias conexas al número de acciones abiertas y relacionas. Situación que fue subsanada, dado que, las dependencias responsables realizaron el correspondiente análisis, identificándose un total de 192 acciones pendientes de cierre por parte del INCODER, las cuales fueron reformulas por las mismas dependencias, de acuerdo a la nueva estructura administrativa de la entidad. Así las cosas, el tratamiento dado a las 192 acciones identificadas, fue proyectado por las dependencias responsables a través de su reformulación, generándose 148 acciones. Lo anterior fue presentado y aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno – CICC I en sesión del 23/10/2017 según Acta No. 2.

Para el caso de las acciones de código AME-026 y AME-138 provenientes de los Hallazgo 11 y 110 del INCODER, es preciso indicar que, su análisis y reformulación estuvo a cargo de la Dirección de Acceso a Tierras, el cual fue comunicado a la Oficina de Control Interno mediante correo electrónico del 22/08/2017, a fin que surtiera su aprobación ante CICC I y su correspondiente suscripción a través de SIRECI.

Expuesto lo dicho, esta Jefatura no tiene conocimiento de las situaciones que conllevaron a la no incorporación de la solicitud revocatoria de la Resolución 152 del 15/07/2008, Predio El Líbano FMI 236-56024 en los instrumentos de control establecidos por la Dirección, toda vez que, el hallazgo 11 fue de su conocimiento y análisis, estableciéndose la acción de mejora “*Crear y socializar el procedimiento de revocatoria directa en el caso que se determine su viabilidad*”.

Ahora bien, la responsabilidad del análisis del hallazgo, así como, la correcta identificación de la causa raíz y el establecimiento de acciones de mejora tendientes a dar tratamiento y/o a corregir lo observado por el Ente de Control está a cargo de la dependencia técnica asignada, situación por la cual, esta Jefatura desconoce las circunstancias que se presentaron en el análisis del Hallazgo 11 que no permitieron la formulación de correcciones tendiente a resolver de fondo la solicitud de revocatoria de la Resolución 152 del 15/07/2008 del Predio El Líbano - FMI 236-56024, objeto de análisis por la Contraloría General de la Republica.

5. La Oficina de Control Interno al informar los directivos de la ANT el cierre de las actividades establecidas en el plan de mejoramiento, brinda una confianza al auditado de haber terminado satisfactoriamente su actividad, razón por la cual al no hacer un seguimiento oportuno a la efectividad de las acciones de mejora tal como se establece en el decreto 2363 de 2015 artículo 14 numeral 10, genera gran inseguridad jurídica al auditar dichos hallazgos sin seguimientos en años. Dicha inconformidad se manifestó por parte del Subdirector de Acceso a Tierras por Demanda y descongestión, copiando el correo de cierre de la acción de referencia a la jefatura de control interno, en la reunión de cierre de la presente auditoría.

Por otra parte, la Oficina de Control Interno lleva a cabo el seguimiento y evaluación de las acciones de mejora en dos fases, a saber, eficacia y efectividad, estas son ejecutadas en el marco del Programa Anual de Auditoría aprobado por el Comité Institucional de Coordinación, el cual responde

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

a la capacidad operativa de la Jefatura en función de los recursos asignados.

En cuanto a la **eficacia**, su objetivo es evaluar de forma objetiva e independiente las acciones de mejora implementadas por la Agencia y reportadas a la Oficina de Control Interno, definiendo si su ejecución estuvo acorde con lo planificado inicialmente en la acción de mejora, actividad, unidad de medida, cantidad y periodo de ejecución. No obstante, esta evaluación no determina el cierre de la acción de mejora, hasta tanto no se establezca si, a juicio de esta Jefatura se subsanaron las deficiencias que fueron observadas por parte de la CGR, respecto al hallazgo que la originó a partir de la causa raíz determinada.

La evaluación de la eficacia de las acciones de mejora, se ha venido realizando trimestre vencido y comprende las siguientes actividades:

1. **Solicitud de información:** estará a cargo de la Oficina de Control Interno y se realizará oportunamente por el medio de comunicación institucional seleccionado, garantizando que los responsables de ejecución de las acciones conozcan los lineamientos y fechas establecidas para la ejecución de la actividad de evaluación independiente.
2. **Trabajo de campo:** consiste en la recepción y análisis de la información reportada por los responsables de ejecución de las acciones, a fin de determinar el estado de la acción, a saber, ejecutada, incumplida, en términos y/o con eventualidad.

Para una óptima ejecución de la actividad, los responsables de ejecución de las acciones de mejora deberán suministrar la información bajo los parámetros de veracidad, calidad y oportunidad, facilitando el desarrollo de las actividades de aseguramiento que adelanta la Oficina de Control Interno.

3. **Preliminar:** este periodo consiste en la comunicación, por parte de la OCI, de los resultados alcanzados en la evaluación de la eficacia de las acciones de mejora, realizada a partir de los avances de gestión y/o cumplimiento, junto a las respectivas evidencias, reportadas, en la fase de trabajo de campo, por el responsable de ejecución de las acciones de mejora, a fin de que se alleguen las observaciones a lugar. Es preciso indicar que en la fase preliminar no se analizará información adicional u complementaria a la obtenida en la fase de trabajo de campo, de allegarse, esta será objeto de evaluación en la próxima actividad de evaluación independiente al plan de mejoramiento institucional. Las observaciones deberán estar en caminadas a la información suministrada en la fase de trabajo de campo.
4. **Comunicación de resultados:** comprende la notificación por parte de la OCI, de los resultados observados en la evaluación de la eficacia de las acciones de mejora, a los responsables de ejecución de las acciones y a las demás partes interesadas. En cuanto al reporte del estado de las acciones de mejora provenientes de la evaluación realizada por los Entes de control a la

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Agencia, esta se realizará por los mecanismos establecidos por el Ente, atendiendo sus lineamiento y cronogramas de reporte.

El seguimiento a la eficacia de las acciones de mejora establecidas determina su estado en correlación a tipo de evaluación realizada, a saber:

| |
|-------------|
| Ejecutada |
| Incumplida |
| En términos |

Ejecutada: la acción se ejecutó de acuerdo a lo planificado en su descripción, unidad de medida, cantidad y periodo de ejecución. Aquellas acciones que se ejecuten posterior al periodo planificado registraran en la herramienta de evaluación de la OCI el estado “Ejecutada Posteriormente”.

Incumplida: la acción de mejora no fue ejecutada de acuerdo a lo planificado (Descripción de la acción, Unidad de medida, Cantidad, y/o fecha de finalización).

En términos: la acción de mejora se encuentra dentro del tiempo planificado para su ejecución.

En cuanto a la **fase de efectividad**, la Oficina de Control Interno evalúa solo aquellas acciones de mejora que ostenten el estado “ejecutadas” y su verificación, se realiza en concordancia con las actividades aprobadas en el Programa Anual de Auditorías, estableciendo, a su juicio, que se haya subsanado las deficiencias que fueron objeto de observación. Lo anterior, se realiza a partir de las evidencias suministradas por los responsables de ejecución, lo cual configura el único insumo para realizar el cierre de las acciones de mejora, definiendo siempre si el cierre es efectivo o inefectivo. Lo anterior, es informado periódicamente, a discreción de la OCI, al Comité Institucional de Coordinación de Control Interno - CICCI. Es preciso indicar que, la evaluación de la efectividad de las acciones está supeditado a la correlación que exista entre las actividades aprobadas por el CICCI en el Programa Anual de Auditorías y las acciones de mejora ejecutadas pendientes de establecer su efectividad.

Para aquellas acciones de mejora que presenten un cierre no efectivo, es necesario que el responsable de ejecución realice nuevamente el análisis de causa raíz, a fin de establecer nuevas acciones de mejora que permitan dar tratamiento de fondo a lo observado por el Ente de control.

En cuanto a los informes emitidos por la Oficina de Control Interno en el marco del seguimiento y evaluación de las acciones de mejora puestas, estos se han venido adaptado a las nuevas necesidades de la normativa vigente aplicable para lo concerniente a Planes de Mejoramiento, por tanto, estos contienen los resultados alcanzados en la verificación de la eficacia de las acciones de mejora establecidas, haciendo énfasis en el periodo evaluado, así como, aquellas que, según los resultados alcanzados en anteriores evaluaciones, presentaron incumplimiento. De igual manera, dan a conocer la efectividad de las acciones que fueron objeto de valoración en el periodo. Así mismo, la



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Oficina de Control Interno ha dispuesto el instrumento “Matriz de plan de mejoramiento institucional”, el cual ha venido siendo comunicado trimestralmente a los responsables de ejecución en el marco de las actividades de evaluación independientes a fin de establecer el estado de las acciones de mejora. No obstante, dicho instrumento contiene los resultados observados por esta Jefatura en cuanto la eficacia y efectividad de las acciones de mejora, registrando el estado de las acciones de acuerdo al tipo de evaluación realizada, así: **Eficacia:** Ejecutada, Incumplida, En términos y **Efectividad:** Efectiva, Inefectiva, Pendiente de evaluar.

Cabe señalar que, la Oficina de Control Interno hace uso de la evaluación realizada por los Entes de control a través de la cual se establezca la efectividad de las acciones, incorporando en el instrumento de seguimiento al plan de mejoramiento institucional lo señalado por el Ente de control, para aquellas acciones de mejora que su resultado sea inefectivo, se realizará su cierre y se solicitará al responsable de ejecución realice la formulación de nuevas acciones de mejora tendientes a dar tratamiento a lo observado en el hallazgo origen.

Aunado a lo dicho, esta Jefatura en sesión del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno presentó la efectividad de las acciones de mejora a partir de los resultados alcanzado en la Auditoría Financiera vigencia fiscal 2019 y el Informe de Control Interno Contable, estableciéndose que 42 acciones no fueron efectivas, estas fueron reformuladas por las dependencias responsables a fin de dar tratamiento a lo observado por el Ente de Control.

Finalmente, y como se expresó en reunión, la evaluación en el marco de la eficacia no representa el cierre de la acción de mejora, hasta tanto esta Jefatura no pueda establecer que su implementación ha dado tratamiento a lo observado por el Ente de Control, que, para el caso en concreto, no se evidenció la corrección respecto a la solicitud de revocatoria de la Resolución 152 del 15/07/2008, Predio El Líbano FMI 236-56024. No obstante, el contenido del hallazgo origen fue de conocimiento por parte de la Dirección de Acceso a Tierras en el marco de la reformulación realizada a las acciones de mejora procedentes del INCODER y a través de la cual se estableció la acción de mejora “*Crear y socializar el procedimiento de revocatoria directa en el caso que se determine su viabilidad*”.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez analizadas las observaciones allegadas por el equipo auditado, se concluye que la efectividad de las acciones de mejora AME-026 y AME-138 se mantiene en los términos indicados en el informe preliminar comunicado, toda vez que, la Oficina de Control Interno está dando cumplimiento a lo encomendado por la Contraloría General de la República, así como, esta Jefatura articuló su operación a fin de dar cumplimiento a lo delegado y ha venido desarrollándola de manera oportuna

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Acciones de mejora Archivo General de la Nación:

Atendiendo lo requerido por el Archivo General de la Nación – AGN, en cuanto a la verificación, por parte de la Oficina de Control Interno, a la organización de los archivos de gestión, el equipo auditor observó lo siguiente en el marco del plan de mejoramiento archivístico vigente:

| HALLAZGO | ACCIÓN DE MEJORA | OBSERVACIONES |
|--|---|--|
| <p>Hallazgo 4. Conformación de los Archivos Públicos.</p> <p>4.1. Organización de los Archivos de Gestión</p> <p>La Entidad no está aplicando en la totalidad de las dependencias todos los criterios de organización de los archivos de gestión; por lo anterior, la ANT presuntamente incumple con lo establecido en el Acuerdo 042 de 2002 (organización de expedientes basados en las TRD, identificación de unidades documentales, inventario documental) y el Acuerdo 005 de 2013 (diligenciamiento de la hoja de control).</p> | <p>Realizar seguimiento trimestral a la implementación de los lineamientos dados para la organización de los archivos de gestión en la ANT.</p> | <p>En el pasado seguimiento trimestral del plan de mejoramiento archivístico con corte a septiembre 2020, la Secretaría General reportó al AGN sobre la organización y administración de los archivos de gestión de las subdirecciones auditadas, suministrando como soporte de cumplimiento frente a este hallazgo lo siguiente:</p> <p>410. ACCESO A TIERRAS ZONAS FOCALIZADAS: Hojas de control PQRS 2016 de febrero, marzo y abril</p> <p>420. ACCESO A TIERRAS POR DEMANDA Y DESCONGESTION: Hojas de control expedientes 201642007199800001E, 201642007199800003E y 201642007199800002E.</p> <p>No obstante, de acuerdo a la verificación realizada sobre la muestra de 208 expedientes de la Serie / Sub serie PROCESOS AGRARIOS - REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACIONES, en el presente ejercicio, se observó que si bien la totalidad de la muestra estuvo disponible, son evidentes las debilidades en la organización y administración de los archivos de gestión de las Dependencias auditadas, ya que, estos no cuentan con hoja de control debidamente diligenciada, los rótulos de carpeta no se encuentran diligenciados en su totalidad, falta efectuar foliación a por lo que es necesario priorizar estas actividades evitando así riesgos asociados a pérdida de información para la Entidad.</p> |



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 Acciones de Mejora Archivo General de la Nación:

410. ACCESO A TIERRAS ZONAS FOCALIZADAS: Hojas de control PQRS 2016 de febrero, marzo y abril

“Respecto del capítulo “Acciones de mejora Archivo General de la Nación” en el “Hallazgo 4. Conformación de los Archivos Públicos” se estableció que el soporte para zonas Focalizadas fue “Hojas de control PQRS 2016 de febrero, marzo y abril”. Sobre el particular informamos que la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas no suministró dicha información en tanto que no fue requerida, y en todo caso, los soportes del 2016 no podrían apuntar de ninguna manera al trámite de revocatoria directa en tanto que esta ópera conforme a la focalización de los municipios, de acuerdo a las resoluciones referidas en líneas anteriores.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

De acuerdo a lo solicitado por el Archivo General de la Nación en relación a la verificación de las acciones y/o avances llevados a cabo por la entidad para dar cierre al hallazgo No. 4 conformación de los archivos Públicos del Plan de Mejoramiento Archivístico vigente, el cual busca que se soporte la organización la totalidad de los archivos de gestión y teniendo como soporte de verificación la revisión a los 208 expedientes que conforman la muestra revisada en el presente ejercicio es claro que dichos archivos no se encuentran organizados. En razón a lo anterior se mantiene lo indicado en el informe.

GESTIÓN DEL RIESGO

En concordancia con el Mapa de Riesgos V3 vigencia 2019 de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, disponible en la página web institucional en el siguiente enlace <https://www.agenciadetierras.gov.co/planeacion-control-y-gestion/sistema-integrado-de-gestion/mapa-de-riesgos/>, el equipo auditor verificó el cumplimiento de los controles asociados a los siguientes riesgos:

| No. | NOMBRE DE RIESGO | ACCION DE CONTROL | OBSERVACIONES |
|-----|--|---|--|
| R30 | No subsanar a tiempo el error o la irregularidad cometida durante procedimiento de revocatoria | Se estudia, ajusta y crea un Acto Administrativo para generar el ajuste en derecho, que se emite para todas las solicitudes de revocatoria. | Se observó la disponibilidad en el Sistema de Gestión de los siguientes documentos: <ul style="list-style-type: none"> ➤ ACCTI -F-097 FORMA MATRIZ REVOCATORIA DIRECTA <p>Es necesario incluir acciones que apunten a la</p> |

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | <p>celeridad en el trámite de revocatorias Directas, ya que en la muestra analizada en el presente ejercicio se evidenciaron debilidades asociadas en la suspensión del proceso de revocatoria hasta la reconstrucción del expediente, lo cual puede generar la materialización del riesgo R30. No subsanar a tiempo el error o la irregularidad cometida durante el procedimiento de revocatoria.</p> |
|--|--|--|--|

OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 AL RIESGO R30

LISTA DE CHEQUEO DE REVOCATORIA ACCTI-F-120.

Las listas de chequeo fueron aprobadas por la Oficina de Planeación en junio de 2019 y se han incluido en todos los expedientes objeto de intervención desde la inclusión de este documento objeto de auditoría, por ende, no es procedente la observación a expedientes con vigencias anteriores.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

La dependencia en comunicación de fecha 26 de noviembre de 2020, manifiesta lo siguiente en relación con la observación de la LISTA DE CHEQUEO DE REVOCATORIA ACCTI-F-120, en el riego N. 30 “Las listas de chequeo fueron aprobadas por la Oficina de Planeación en junio de 2019 y se han incluido en todos los expedientes objeto de intervención desde la inclusión de este documento objeto de auditoría, por ende, no es procedente la observación a expedientes con vigencias anteriores”.

Una vez revisada la observación y atendiendo a la fecha del documento expedido por la dependencia, la Oficina de Control Interno procede a realizar la corrección.

| | | | |
|------------|---|--|---|
| R16 | <p>Respuesta inoportuna a las PQRSD</p> | <p>Correos de alerta de vencimiento, que envía el Sistema de Gestión Documental - ORFEO al responsable del documento.</p> <p>Implementación de la firma digital de directores, subdirectores y Jefes de Oficina.</p> | <p>En atención a los resultados alcanzados en el presente ejercicio auditor y compilados en la No Conformidad No. 4, se observó la materialización del riesgo “Respuesta inoportuna a las PQRSD”, en atención a la gestión adelanta por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas en el marco de la atención de las peticiones relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural.</p> |
|------------|---|--|---|

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

**OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 AL RIESGO 16
RESPUESTA INOPORTUNA A LAS PQRSD:**

Por sustracción de materia al definirse erróneamente la muestra analizada, no se puede constatar la materialización del riesgo.

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Como se indicó en el informe preliminar en la metodología y/o actividades desarrolladas, en el aparte de “Atención de Peticiones” la evaluación de la atención a las peticiones se realizó de la siguiente forma:

(...) “La verificación realizada a las peticiones recibidas y gestionadas por la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas - SATZF y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión - SATDD, estuvo enfocada en aquellas relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural y se realizó a partir de la información dispuesta en el Sistema Orfeo, así como, la suministrada por la Subdirecciones enunciadas, mediante correo electrónico del 29/10/2020, a través del cual se suministró el acceso a las matrices “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) y BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO (SATZF).

Para desarrollar la prueba planteada, se tomó una muestra de peticiones de la vigencia 2020 a partir de la información allegada en las matrices, a fin de constatar su clasificación, la oportunidad y calidad en las respuestas dadas, así como, el soporte de envío y vinculación a un expediente digital de Orfeo, lo anterior, en atención a lo instituido en la Ley 1755 de 2015 para la gestión de las peticiones, las Tablas de Retención Documental – TRD de la serie Peticiones y la información dispuesta en el Sistema Orfeo.

Para estimar la proporción de peticiones objeto de análisis, se realizó un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95%, margen de error del 5% y porcentaje de éxito del 50%, bajo una distribución normal, obteniéndose una muestra óptima de 220 peticiones, a partir de la aplicación de la siguiente fórmula para población finita:

$$n = \frac{P * Q * z^2 * N}{N * E^2 + z^2 * P * Q} \quad (...)$$

En este orden de ideas, para el caso de la matriz “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) el universo establecido fue 485 peticiones, así como, para la matriz “BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO” (SATZF) fue de 31 peticiones, definiéndose el tamaño de la población en 516 peticiones.

A partir de lo enunciado, el equipo auditor hizo uso de la calculadora de muestra avalada por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAPF, de la siguiente manera:

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

CÁLCULO DE LA MUESTRA

AUDITORIA:
Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población

| | |
|-------------------|-------------------------|
| Entidad | |
| Proceso | Contratos Vigencia XX |
| Período Evaluado: | 31 de diciembre de XXXX |
| Preparado por: | |
| Fecha: | |
| Revisado por: | |
| Fecha: | |

INGRESO DE PARÁMETROS

| | |
|----------------------------|-------|
| Tamaño de la Población (N) | 516 |
| Error Muestral (E) | 5% |
| Proporción de Éxito (P) | 50% |
| Nivel de Confianza | 95% |
| Nivel de Confianza (Z) (t) | 1.960 |

TAMAÑO DE LA MUESTRA

Fórmula 384

Muestra Óptima 220

Formula para poblaciones infinitas

$$n = \frac{z^2 \cdot P \cdot Q}{E^2}$$

Formula para poblaciones finitas

$$n = \frac{P \cdot Q \cdot z^2 \cdot N}{N \cdot E^2 + z^2 \cdot P \cdot Q}$$

Z= Valor de la distribución normal estándar de acuerdo al nivel de confianza
E= Error de muestreo (precisión)
N= Tamaño de la Población
P= Proporción estimada
Q= 1-P

Una vez obtenida la muestra óptima, y como se indicó inicialmente se procedió a seleccionar los radicados aleatoriamente, los cuales hacen parte del Anexo 3. Atención de Peticiones.

Dicho lo anterior, se observa que la muestra seleccionada es idónea para establecer la conformidad en la atención de la petición, a partir del tamaño de la población, a saber 516 peticiones.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez analizadas las observaciones allegadas por el equipo auditado, se concluye que la No Conformidad No. 4 se mantiene en los términos indicados en el informe preliminar comunicado, toda vez que, la muestra es idónea frente al tamaño de la población objeto de análisis, los criterios de verificación fueron definidos y comunicados al equipo auditado y el Anexo 3. Atención a Peticiones permite efectuar los correspondientes filtros en cada uno de los criterios establecidos, a partir de la elección de las opciones que lo componen.

| | | | |
|------------|---|---|--|
| R17 | Respuestas con deficiente calidad a las PQRSD | Implementación del Piloto de Calidad en las respuestas. | En atención a los resultados alcanzados en el presente ejercicio auditor y compilados en la No Conformidad No. 4, se observó la materialización del riesgo “Respuesta inoportuna a las PQRSD”, en atención a la gestión adelanta por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas en el marco de la atención de las peticiones relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural. |
|------------|---|---|--|

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

**OBSERVACIONES ALLEGADAS POR EL EQUIPO AUDITADO EL 26/11/2020 AL RIESGO 17
RESPUESTAS CON DEFICIENTE CALIDAD A LAS PQRSD:**

Por sustracción de materia al definirse erróneamente la muestra analizada, no se puede constatar la materialización del riesgo

APRECIACIONES DEL EQUIPO AUDITOR A LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS POR LA DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS:

Como se indicó en el informe preliminar en la metodología y/o actividades desarrolladas, en el aparte de “Atención de Peticiones” la evaluación de la atención a las peticiones se realizó de la siguiente forma:

(...) “La verificación realizada a las peticiones recibidas y gestionadas por la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas - SATZF y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión - SATDD, estuvo enfocada en aquellas relacionadas con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural y se realizó a partir de la información dispuesta en el Sistema Orfeo, así como, la suministrada por la Subdirecciones enunciadas, mediante correo electrónico del 29/10/2020, a través del cual se suministró el acceso a las matrices “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) y BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO (SATZF).

Para desarrollar la prueba planteada, se tomó una muestra de peticiones de la vigencia 2020 a partir de la información allegada en las matrices, a fin de constatar su clasificación, la oportunidad y calidad en las respuestas dadas, así como, el soporte de envío y vinculación a un expediente digital de Orfeo, lo anterior, en atención a lo instituido en la Ley 1755 de 2015 para la gestión de las peticiones, las Tablas de Retención Documental – TRD de la serie Peticiones y la información dispuesta en el Sistema Orfeo.

Para estimar la proporción de peticiones objeto de análisis, se realizó un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95%, margen de error del 5% y porcentaje de éxito del 50%, bajo una distribución normal, obteniéndose una muestra óptima de 220 peticiones, a partir de la aplicación de la siguiente fórmula para población finita:

$$n = \frac{P * Q * z^2 * N}{N * E^2 + z^2 * P * Q} \quad (...)$$

En este orden de ideas, para el caso de la matriz “RADICADOS GRUPO REVOCATORIA” (SATDD) el universo establecido fue 485 peticiones, así como, para la matriz “BASE PUNTO 7 CONTROL INTERNO” (SATZF) fue de 31 peticiones, definiéndose el tamaño de la población en 516 peticiones.

A partir de lo enunciado, el equipo auditor hizo uso de la calculadora de muestra avalada por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAPF, de la siguiente manera:

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |


CÁLCULO DE LA MUESTRA

AUDITORIA:

Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población

| | |
|-------------------|-------------------------|
| Entidad | |
| Proceso | Contratos Vigencia XX |
| Período Evaluado: | 31 de diciembre de XXXX |
| Preparado por: | |
| Fecha: | |
| Revisado por: | |
| Fecha: | |

| INGRESO DE PARÁMETROS | | TAMAÑO DE LA MUESTRA | |
|----------------------------|-------|----------------------|-----|
| Tamaño de la Población (N) | 516 | Fórmula | 384 |
| Error Muestral (E) | 5% | Muestra Óptima | 220 |
| Proporción de Éxito (P) | 50% | | |
| Nivel de Confianza | 95% | | |
| Nivel de Confianza (Z) (t) | 1.960 | | |

Formula para poblaciones infinitas

$$n = \frac{z^2 \cdot P \cdot Q}{E^2}$$

Formula para poblaciones finitas

$$n = \frac{P \cdot Q \cdot z^2 \cdot N}{N \cdot E^2 + z^2 \cdot P \cdot Q}$$

Z= Valor de la distribución normal estándar de acuerdo al nivel de confianza

E= Error de muestreo (precisión)

N= Tamaño de la Población

P= Proporción estimada

Q= 1-P

Una vez obtenida la muestra óptima, y como se indicó inicialmente se procedió a seleccionar los radicados aleatoriamente, los cuales hacen parte del Anexo 3. Atención de Peticiones.

Dicho lo anterior, se observa que la muestra seleccionada es idónea para establecer la conformidad en la atención de la petición, a partir del tamaño de la población, a saber 516 peticiones.

POSTURA DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez analizadas las observaciones allegadas por el equipo auditado, se concluye que la No Conformidad No. 4 se mantiene en los términos indicados en el informe preliminar comunicado, toda vez que, la muestra es idónea frente al tamaño de la población objeto de análisis, los criterios de verificación fueron definidos y comunicados al equipo auditado y el Anexo 3. Atención a Peticiones permite efectuar los correspondientes filtros en cada uno de los criterios establecidos, a partir de la selección de las opciones que lo componen.

El equipo auditor realizó solicitud de información, mediante correo electrónico del 10/11/2020, dirigido a la Subdirección de Acceso a Tierras de Zonas Focalizadas y a la subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y descongestión, con el fin de solicitar el suministro de información respecto a la gestión de riesgos al procedimiento Revocatoria del Acto de Adjudicación de Baldíos a Persona Natural y sus respectivos avances de las acciones de control y las actividades preventivas de los Riesgos de Gestión.

Conforme con la anterior solicitud, la Subdirección Acceso a Tierras de Zonas Focalizadas informó que, no cuenta con un riesgo específico dirigido a las revocatorias, sin embargo, indican que el control del riesgo R30 lo ejerce la Subdirección de Demanda y Descongestión y que, podría ser aplicable a ellos.

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

Dada que la responsabilidad del procedimiento ACCTI-P-005 está a cargo de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y de la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas, se evidencia que en el mapa de riesgos el responsable de la acción es la Subdirección de Acceso a Tierras Por Demanda y Descongestión, excluyendo la responsabilidad a la subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas.

En cuanto a la actualización de los riesgos asociados a “Acceso a la Propiedad de la Tierra y los Territorios” correspondiente al procedimiento ACCTI-P-005, el equipo auditor solicitó a Oficina de Planeación informar el estado de la actualización del mapa de riesgos V4 en el proceso de Acceso a la Propiedad de la Tierra y los Territorios – procedimiento Revocatoria del Acto de Adjudicación de Baldíos a Persona Natural a cargo de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y la Subdirección de Acceso a Tierras de Zonas Focalizadas.

En atención a nuestra solicitud, la Oficina de Planeación respondió con fecha 13 de noviembre de 2020, informando que el Mapa de Riesgos de Gestión, versión 4, del Proceso Acceso a la propiedad de la Tierra y los territorios, ya se encuentra actualizado y técnicamente aprobado por la Dirección de Acceso a Tierras, por la Dirección de Asuntos Étnicos y por la Oficina de Planeación, indicando que a finales de octubre se logró realizar cierre técnico con las dependencias en la actualización del Mapa de Riesgos de gestión, versión 4 de la ANT y se espera someterlo a aprobación a la mayor brevedad.

Por lo anterior el equipo auditor observo los siguientes cambios en el nuevo mapa de riesgos:

| No. | NOMBRE DE RIESGO | ACCION DE CONTROL | OBSERVACIONES |
|------------|---|--|---|
| R30 | Demoras en ejecutar las etapas propias del procedimiento de revocatoria por causas internas | Revisar y valorar la solicitud y/o el expediente para establecer la procedencia y/o continuación de la Actuación administrativa. Revisión periódica e | En la actualidad la Oficina de Planeación se encuentra actualizando la Matriz de Riesgos Institucionales encontrando lo siguiente: No. R30 Nombre Versión Versión 4: Demoras en ejecutar las etapas propias del procedimiento de revocatoria por causas internas. Acciones de Control V4: Revisar y valorar la solicitud y/o el expediente para establecer la procedencia y/o continuación de la actuación administrativa y revisión periódica e impulso de |

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>impulso de los procesos de Revocatoria en curso, mediante diligenciamiento de lista de chequeo y/o matriz de revocatoria.</p> | <p>los procesos de Revocatoria en curso, mediante diligenciamiento de lista de chequeo y/o matriz de revocatoria.</p> <p>En el caso de la versión 4 del mapa de riesgos, se puede evidenciar que estos controles se ajustan más al proceso de revocatoria en cuanto a las demoras del trámite por la No ubicación de los expedientes, la reconstrucción de estos, la difícil localización de solicitantes y adjudicatarios para comunicar y notificar los respectivos trámites.</p> <p>De igual manera, se evidencia que los responsables del riesgo N. 30 son las Subdirecciones de Acceso a Tierras por Demanda y descongestión y la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas.</p> |
|--|--|--|--|

De conformidad con el procedimiento ACCTI-P-005, tarea N. 1, donde inicia la recepción de la solicitud de revocatoria y/o la evidencia de que el INCODER inicio un trámite de Revocatoria, el cual se puede iniciar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica, se evidencia que para identificar el estado actual del proceso de revocatoria de un predio adjudicado por el extinto INCODER y dar una respuesta de fondo al peticionarios, se requiere de la información disponible de un expediente físico o digital, ya sea de titulación o revocatoria directa.

El equipo auditor dentro de las muestras revisadas tanto de PQRSD, como los expedientes, evidencio demoras en las etapas propias del procedimiento ACCTI-P-005 de revocatoria por causas internas de la no ubicación de los expedientes.

Si bien se advierte que la entidad ha desarrollado y cuenta con procedimientos para el proceso de Revocatoria, los mismos necesitan de una debida y oportuna ejecución, para que estos no se conviertan en herramientas ineficaces y aporten el valor correspondiente en el cumplimiento de objetivos de cada proceso, ya que es muy difícil determinar si se materializa el riesgo No. 30 “No subsanar a tiempo el error o la irregularidad cometida durante procedimiento de revocatoria” porque no está definido cuanto tiempo existe para subsanar un error, así el equipo auditor no tiene como determinar si fue a tiempo o no la corrección del error.

Con el fin de prevenir potenciales riesgos de incumplimiento de los fines esenciales del Estado asociados con la garantía y efectividad de los principios y derechos fundamentales que afecten

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

el derecho que tiene todo ciudadano de obtener una pronta resolución de las peticiones respetuosas que presenten, se hace necesario que la subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y la subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas fortalezcan o generen más documentos de apoyo al procedimiento tales como guías o instructivos en el proceso de revocatorias.

En cuanto a la actualización de los riesgos asociados a Gestión documental, el equipo auditor observo lo siguiente:

| RIESGO DE GESTIÓN NO. | NOMBRE DE RIESGO | ACCION DE CONTROL | OBSERVACIONES |
|------------------------------|---|--|--|
| R54 | Pérdida o daño en la documentación de la Agencia | <p>Procedimientos y formatos para préstamos de documentación y tratamiento de correspondencia</p> <p>Procedimiento de entrada y salida de correspondencia formalizado</p> | <p>En la actualidad la Oficina de Planeación se encuentra actualizando la Matriz de Riesgos Institucionales encontrando lo siguiente:</p> <p>No. R57 Nombre: Pérdida o daño en la documentación de la Agencia Acción de Control: Revisión aleatoria a las bases de datos frente a los expedientes en custodia por la Subdirección Administrativa y Financiera</p> |
| ADMBS-COR-2 | Pérdida o manipulación de expedientes con información institucional para beneficio particular o de un tercero | Realizar seguimiento a los tiempos de préstamo y devolución registrados en la forma ADMBS-F-029 FORMA PRÉSTAMO Y DEVOLUCIÓN DE DOCUMENTOS, para identificar posibles pérdidas en el préstamo de expedientes. | La última versión corresponde a la vigencia 2020 |



| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

4. CONCLUSIONES

De acuerdo con las actividades de verificación ejecutadas, se evidenció, en términos generales, el incumplimiento de requisitos establecidos para el proceso ADJUDICACION DE BIENES BALDIOS, sin embargo, se evidenciaron no conformidades relacionadas con:

1. Incumplimiento en los términos legales establecidos de cara a la revocatoria directa de los actos administrativos contemplados en el procedimiento de la ANT y de acuerdo con los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. Incorrecto análisis de la información a la hora de determinar la procedencia de las actuaciones administrativas
3. Debilidades en la organización de archivos de gestión.
4. Deficiencias en la atención de las peticiones concernientes con la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos a persona natural.
5. Debilidades en la tipicación de documentos según su naturaleza.

Ahora bien, es importante anotar que, debido a las limitaciones de cualquier estructura de control interno, pueden ocurrir errores o irregularidades que no hayan sido detectadas bajo la ejecución de nuestros procedimientos de auditoría, evaluación o seguimiento, previamente planeados. La Agencia y las dependencias que la componen, son responsables de establecer y mantener un adecuado sistema de control interno y de prevenir posibles irregularidades, de acuerdo con lo establecido en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Así mismo, es responsabilidad de la dependencia la información suministrada, por cualquier medio, para la realización de esta actividad de manera oportuna, completa, íntegra y actualizada y la de informar en su momento las posibles situaciones relevantes y/o errores que pudieran haber afectado el resultado final de la actividad.

En total se identificaron **5 No conformidades**, a las cuales es necesario se les formule el correspondiente Plan de Mejoramiento, el cual debe ser presentado, dentro de los 8 días hábiles siguiente al envío del informe final de Auditoría.

5. RECOMENDACIONES

La Oficina de Control Interno, presenta las siguientes recomendaciones para consideración del personal del proceso auditado, las cuales no son de obligatorio cumplimiento e

| | | | | |
|---|------------------|----------------------------------|----------------|------------|
|  | FORMA | INFORME DE AUDITORÍA | CÓDIGO | SEYM-F-007 |
| | ACTIVIDAD | EVALUACIÓN INDEPENDIENTE | VERSIÓN | 1 |
| | PROCESO | SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA | FECHA | 22-06-2017 |

implementación, pero las mismas, buscan introducir acciones que permitan la mejora continua del proceso auditado:

1. Se sugiere revisar la caracterización del proceso, pues no se indica en su Objetivo, Alcance, Entradas y Salidas dado que, que dentro de las Actividades ADJUDICACION DE BALDIOS no involucra las Revocatorias de adjudicaciones dentro de la Caracterización. Así mismo, no se evidencia dentro el SIG la existencia guía, instructivo o demás documentos establecidos por la entidad con el fin de brindar orientación clara del proceder frente al actuar de la Revocatoria Directa de Adjudicación de Baldíos.
2. Se recomienda se construya los diccionarios Excel a la ACCTI -F-097 FORMA MATRIZ REVOCATORIA DIRECTA

Anexos: **Anexo 1.** Matriz de Revocatoria
Anexo 2. Gestión Documental
Anexo 3. Atención a Peticiones

Aprobó,

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

LILIBETH AGUILERA PUA

Auditor Líder

Elaboró,

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

ANDREA CRISTINA PLATA FAJARDO

Auditor

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

LILA MARIA GUZMAN

Auditor

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

DIANA CAROLINA SUAREZ ROMERO

Auditor

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

SERGIO ALEJADRO MATIZ PARRA

Auditor

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

DOLLY NAYIBE OJEDA HERNANDEZ

Auditor

Bogotá, 27 de noviembre de 2020.