



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DEL DERECHO**

EVALUACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA RUTA FUTURO

INFORME FINAL

Oficina de
Control
Interno

mayo 2023

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

1. Objetivo de la auditoría:

Evaluar y verificar la implementación de la denominada política pública “Ruta Futuro”.

2. Alcance de la auditoría:

En el marco del objetivo definido, se evaluó la implementación de la denominada política pública “Ruta Futuro”, con corte a 31 de diciembre de 2022, a partir de la revisión de las cifras de avance y los resultados obtenidos, sobre la base de las competencias del MJD.

3. Criterios de auditoría o parámetros normativos:

Los parámetros o criterios que serán considerados para la evaluación y verificación de la implementación de la denominada política pública “Ruta Futuro” con base en las competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, serán los siguientes:

- Ley 30 de 1986, Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 6 de 8 abril de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes, “Por medio de la cual se adopta como fuente de información oficial en materia de drogas al Observatorio de Drogas de Colombia -ODC- y se dictan otras disposiciones”
- Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”.
- Acto Legislativo 2 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución, con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Decreto 1206 de 1973, Por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes.
- Decreto 2897 de 2011, “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.
- Decreto 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.”, en su artículo 22, establece las funciones de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

- Sentencias C- 630 / 2017, (Control automático y posterior de constitucionalidad de estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera)
- Sentencia T-080/17 y Sentencia T-236 de 2017 (Comunidades deben ser consultadas sobre los programas de aspersión de cultivos a realizarse en su territorio)
- Auto 387/19(Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21de abril de 2017)
- Informe de auditoría OCI de 2020: gestión técnica para la generación de conocimiento y fortalecimiento de la formulación de la política de drogas.

4. Metodología:

Al igual que lo previsto en el informe de auditoría de noviembre de 2020, para el desarrollo de la presente auditoria, la Oficina de Control Interno (en adelante OCI) realizó la evaluación y verificación de la implementación de la denominada política pública “Ruta Futuro”, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, la consulta de la información disponible en el Observatorio de Drogas de Colombia, los informes de seguimiento y monitoreo sobre la política de drogas publicados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y, finalmente, las normas y jurisprudencia que hacen parte del marco regulatorio de la política.

De acuerdo con lo anterior, se formuló el plan específico de auditoria, el cual fue presentado a la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas en la reunión de apertura.

Posteriormente, la OCI realizó una revisión de la denominada política de drogas “Ruta Futuro” que, como lo señala el informe de auditoría anterior, no tiene asiento en una norma, que debería haber sido promovida por el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE)¹ luego de lo cual se examinó el Plan de Acción y sus anexos técnicos.

Por otro lado, se solicitó a la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas información respecto a las acciones adelantadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho (en adelante MJD) para dar cumplimiento con la

¹ Ley 1955 de 2019, Bases PND, página 23 y Ley 30 de 1986, en sus artículos 91 y 92.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

implementación de la denominada política de drogas y realizar un seguimiento de su avance.

Para validar la información allegada por parte de la dependencia, se realizaron consultas y reuniones, donde se aclararon las dudas e inquietudes respecto a las responsabilidades que se tenían desde el MJD, asegurando así el entendimiento de las acciones efectuadas y presentar el análisis de la información, en los diferentes capítulos del presente informe en donde se detallan los avances, logros y dificultades que se presentaron en relación con la implementación y seguimiento de la política de drogas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la evaluación y verificación de la información se presenta en el siguiente orden: i) Formulación de la denominada política pública “Ruta Futuro”, ii) Plan de acción, iii) Ejecución del MJD, iv) Ejecución financiera y v) Seguimiento. Lo anterior, sin dejar de lado las conclusiones, hallazgos y recomendaciones de este informe.

5. Desarrollo de la Auditoría:

5.1. FORMULACIÓN DE “RUTA FUTURO: POLÍTICA INTEGRAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS”

La Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas “Ruta Futuro” cómo lo indica el Informe Ejecutivo del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro 2019-2022², fue el instrumento adoptado por el Gobierno Nacional a través de la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE)³el 13 de diciembre de 2018, mediante el cual se buscaba -desde una mirada integral y estratégica- reducir el consumo de sustancias psicoactivas, disminuir la disponibilidad de drogas, reducir las vulnerabilidades territoriales, identificar, impactar y desarticular las organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas y desarrollar las acciones estratégicas transversales para su adecuada y sostenible intervención.

Como eje fundamental de esta política se formuló la definición de principios y enfoques que establecen estrategias, planes y proyectos para abordar el problema de las drogas. Los principios establecidos buscaban una política integral, basada en evidencia técnica y científica, articulada, participativa, sostenible, innovadora, flexible e inclusiva. Por otro

² Informe Ejecutivo del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro 2019-2022. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/Informe%20ejecutivo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Ruta%20Futuro.pdf>

³ Órgano asesor del Gobierno Nacional adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho por medio del Decreto 1206 de 1973, con el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

lado, los enfoques se centran en garantizar la protección de los derechos humanos, la salud pública, la seguridad ciudadana, el desarrollo territorial, el desarrollo humano y la protección del medio ambiente. De esta manera, se estructuró la política en cuatro pilares o ejes temáticos estratégicos y un pilar transversal:

- Pilar 1: Reducir el Consumo de Drogas y su Impacto.
- Pilar 2: Reducir la Disponibilidad de Droga.
- Pilar 3: Desarticular y Afectar las Estructuras Criminales.
- Pilar 4: Afectar las Economías y Rentas Criminales.
- Pilar 5: Transformación del Territorio y el Tránsito a las Economías Lícitas: Transversal y corresponde al desarrollo de actividades que permiten la implementación de la política en temas como: posicionamiento internacional, articulación nación-territorios, generación de conocimiento y otros.

Con el propósito de llevar a cabo la implementación de la Política Ruta Futuro, el Ministerio de Justicia y del Derecho, por medio de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, y en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), llevaron a cabo un total de 90 mesas temáticas y/o bilaterales en el transcurso del año 2019, con la participación de 30 entidades de alcance nacional. Gracias a este proceso de concertación y articulación, se logró la elaboración del "Plan de Acción de la Política Ruta Futuro", que cuenta con indicadores de resultados, metas comunes, acciones, plazos y presupuestos, orientados a intervenir y reducir los problemas asociados al consumo, producción y comercialización de drogas ilegales⁴.

Tabla 12. Entidades participantes en la construcción concertada del plan de acción.

1. Ministerio de Defensa Nacional.	18. Agencia de Desarrollo Rural
2. Ministerio de Justicia y del Derecho.	19. Agencia de Renovación del Territorio
3. Ministerio de Salud y Protección Social.	20. Agencia Nacional de Tierras
4. Ministerio de Educación.	21. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
5. Ministerio de Cultura.	22. Fondo Nacional de Estupefacientes.
6. Ministerio de Trabajo.	23. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
7. Ministerio de Relaciones Exteriores.	24. Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.
8. Ministerio del Interior.	25. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
9. Ministerio de Minas y Energía.	26. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.
10. Ministerio de Transporte.	
11. Fiscalía General de la Nación.	

⁴ Informe de estado de avance Ruta Futuro 2021, Ministerio de Justicia y del Derecho.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

12. Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional. 13. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 14. Unidad de Información y Análisis Financiero. 15. Superintendencia de Salud. 16. Sociedad de Activos Especiales. 17. Parques Nacionales Naturales de Colombia.	27. Departamento Nacional de Planeación. 28. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. 29. Superintendencia de Puertos y Transporte. 30. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.
--	--

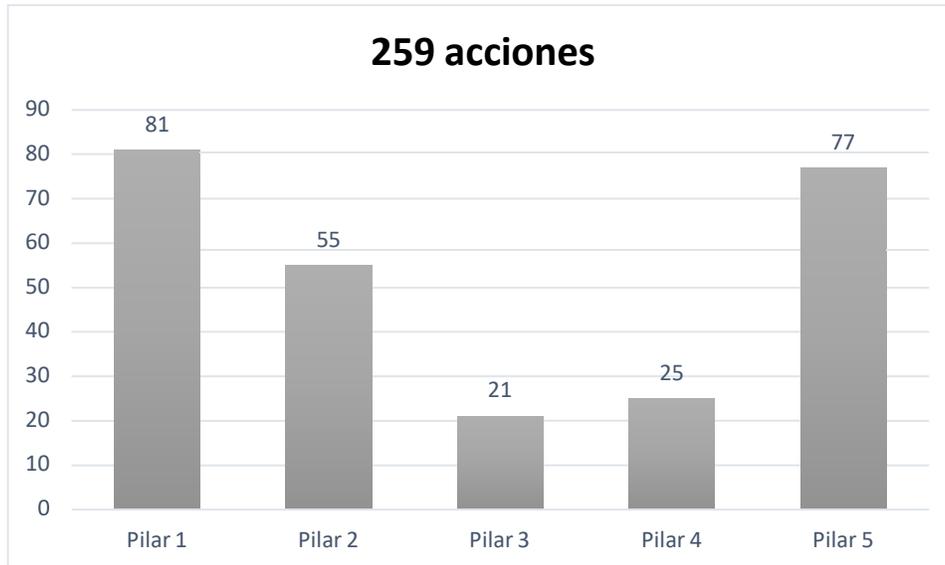
Fuente. Informe de gestión de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas sobre Ruta Futuro.

Las dimensiones y componentes del “Plan de Acción de la Política Ruta Futuro” son el resultado del proceso de formulación interinstitucional, donde inicialmente se propusieron doscientas sesenta y ocho (268) acciones las cuales se clasificaron en cinco (5) categorías: setenta (70) acciones (26%) eran de intervenciones realizadas desde el nivel nacional en el territorio, cincuenta y nueve (59) acciones (22%) eran de desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas, humanas y/o financieras de las entidades e instancias involucradas en la implementación, cincuenta y dos (52) acciones (19%) buscaban generar conocimiento frente al comportamiento de la problemática de drogas y realizar monitoreo, seguimiento y evaluación a las políticas implementadas para su atención, cincuenta (50) acciones (19%) permitirían fortalecer el marco normativo y definir lineamientos, políticas, estrategias o protocolos y finalmente treinta y siete (37) acciones (14%) correspondían a las aquellas que involucraban la ejecución por parte de los entes territoriales.

Sin embargo en el proceso de definición de metas para cada pilar y de los diez y nueve (19) objetivos específicos que requirieron para su realización, se eliminan nueve (9) acciones cuya implementación no tenían incidencia en las metas propuestas. Ajustando el número de acciones para en un total de doscientas cincuenta y nueve (259) acciones⁵ distribuidas como se ve en la gráfica a continuación.

Gráfica 1. Resultados consolidados del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro.

⁵ Plan de acción 2018-2022 "Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas - Ruta Futuro". Ministerio de Justicia y del Derecho.



Fuente. Informe de gestión Ruta Futuro 2021 de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas.

Como se expresó en el informe de auditoría anterior⁶ la formulación de la política de drogas Ruta Futuro, generó poca claridad por la ausencia de formalidad, objeto y ámbito de aplicación, entrada en vigencia y la debida publicación del documento definitivo. Si bien dentro de las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, señaladas por la Ley 30 de 1986 en el artículo 91, se establece que tiene a su cargo: c) *“Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de este”*, tras haber revisado los documentos aportados por la dependencia responsable, la OCI evidenció que no se elaboró resolución por la cual se adopte la política pública por parte del CNE.

No obstante lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estratégicos y de acción del MJD promovieron una serie de acciones encaminadas a la implementación de la política lo cual suponía que, por lo menos, habría de tener espacios para su ejecución hasta el año 2022. Dichas acciones no tuvieron articulación ni, al parecer, fueron revisadas por el CNE, circunstancia que -probablemente- haya originado algunos fracasos y ausencias de implementación.

En estas condiciones, la OCI recomienda a la Dirección de Política de Drogas y Asuntos Relacionados, en su calidad de Secretaria Técnica del CNE tener en cuenta que, para la

⁶ Informe de auditoría gestión técnica para la generación de conocimiento y fortalecimiento de la formulación de la política de drogas (2020). Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/ministerio/Documents/Controllnterno/2020/Informe%20Politica%20de%20Droga%20Final.pdf>Ante

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

formulación de la nueva política de drogas, revise cuál es el instrumento legal o el acto administrativo a través del cual el gobierno puede adoptar la política pública en materia de drogas, con el fin de evitar dificultades para controlar la implementación de la política y garantizar que los lineamientos contenidos en el documento sean asumidos como una política de Estado que trasciendan en el mediano y largo plazo.

5.2. Implementación

Si bien la implementación de la política de drogas es el resultado del trabajo articulado de las diferentes entidades del Gobierno Nacional que conforman el CNE, de acuerdo con el alcance de la presente auditoria, la Oficina de Control Interno se limitará a las que correspondan a las competencias del MJD.

El Ministerio de Justicia y del Derecho tiene un papel importante en la implementación de la "Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas - Ruta Futuro", el cual se desarrolla en tres frentes de trabajo; en primer lugar, como líder en la formulación de la política y del plan de acción. En segundo lugar, como responsable de desplegar acciones para dar cumplimiento de los objetivos propuestos, y finalmente, como ente de control y seguimiento del avance.

5.2.1. Plan de acción

El Ministerio de Justicia y del Derecho lideró la formulación del plan de acción que orientaría a las entidades y serviría para establecer los objetivos, metas, estrategias y acciones necesarias para la implementación de la política de drogas. El 19 de diciembre de 2019, en el marco de una sesión del CNE, presentó el plan de acción de la Política Ruta Futuro para su consideración y posterior aprobación por el Consejo.

A la Oficina de Control Interno le fue imposible verificar la información plasmada en el plan de acción, tal como sucedió en el desarrollo de la auditoría de gestión técnica para la generación de conocimiento y fortalecimiento de la formulación de la política de drogas, puesto que, en virtud del artículo 94 de la Ley 30 de 1986, los asuntos tratados y las actas del Consejo Nacional de Estupefacentes son de carácter reservado. En este caso, la Oficina de Control Interno hace énfasis en los artículos 3º y 151 del Decreto Ley 403 de 2020, en virtud de los cuales se consagra el principio de imposibilidad en el acceso a la información para las autoridades que ejercemos control, sin que sea factible argumentar la reserva, menos aun para un documento que luego de expedido es absolutamente público, por lo cual creemos que es extraño y no conforme tal nugaría para el análisis del plan de acción.

No obstante, la Dirección de Política de Drogas y Asuntos Relacionados respondió, dentro del cuestionario proporcionado por la OCI, que el plan de acción contó inicialmente

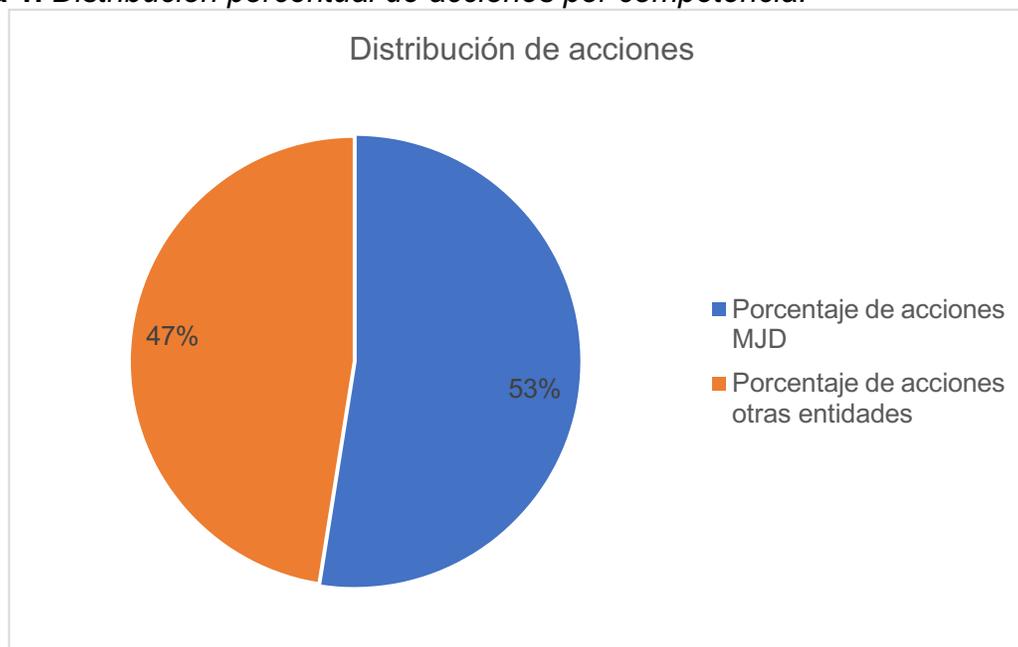
 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

con doscientas sesenta y ocho (268) acciones interinstitucionales del nivel nacional que constituyó la hoja de referencia para el desarrollo de todas las acciones orientadas a la reducción sostenible del problema de las drogas en el país en el cuatrienio 2018-2022.

Durante el proceso de implementación del plan de acción se eliminaron nueve (9) acciones, ya que como lo informó en una de las reuniones de auditoría la Dirección de Política de Drogas, las entidades encargadas de su implementación identificaron que eran acciones que se repetían o no se alineaban con los objetivos planteados. Le surge la inquietud a la OCI relacionada con si dicha eliminación es factible por parte de la dirección o era necesaria la intervención del CNE. La OCI evidenció este cambio dentro del Informe Ruta Futuro 2021 que, a 31 de diciembre de 2021, reporta la definición de metas para cada pilar y 19 objetivos específicos que requieren para su realización la implementación de doscientas cincuenta y nueve (259) acciones.

Del total de acciones contempladas en el plan asociado a la política, se encontraron 106 cuya responsabilidad exclusiva correspondía a esta cartera ministerial y 26 en las que tenía responsabilidad conjunta con otras entidades, de modo que el ministerio tenía incidencia en un 53% del plan distribuido, y a otras entidades se les otorgó un 47% como se ve en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. *Distribución porcentual de acciones por competencia.*



Fuente. Elaboración OCI, datos extraídos de Matriz de seguimiento Plan de Acción Ruta Futuro.

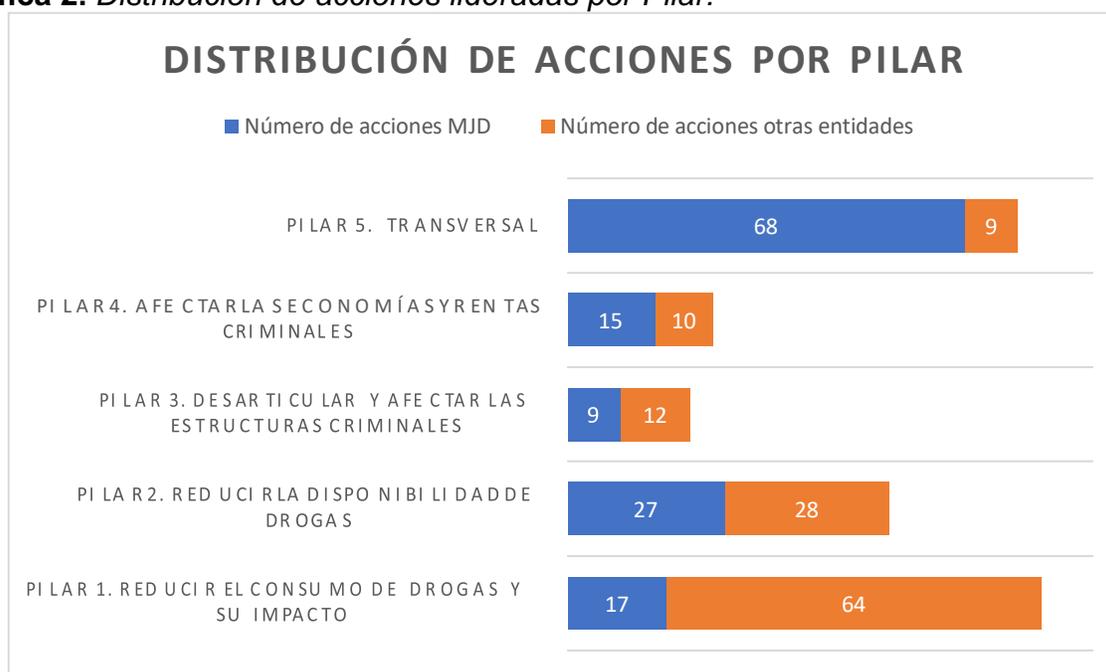
A pesar de que el MJD liderara el 53% de las acciones, demostrando un fuerte compromiso institucional con la implementación de la política de drogas, la Oficina de

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Control Interno considera importante que exista una colaboración efectiva con las otras entidades y actores relevantes para el desarrollo del 47% de las acciones restantes.

En cuanto a la distribución de acciones por pilar, la OCI evidencia que se asignó al Ministerio de Justicia 65 acciones en el Pilar 5, cómo se evidencia en la Grafica 2 Resultado de sus funciones en el campo de la formulación de acciones para fortalecer las capacidades del CNE y posicionarse como el órgano asesor del Gobierno Nacional para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de drogas. Cabe añadir que la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia), el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE) y Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) son las entidades encargadas de liderar las 9 acciones restantes pertenecientes al pilar 5, presentando algún porcentaje de avance al 31 de diciembre de 2022.

Gráfica 2. Distribución de acciones lideradas por Pilar.



Fuente. Elaboración OCI, datos extraídos de Matriz de seguimiento Plan de Acción Ruta Futuro.

De las acciones 25 relacionadas con el Pilar 4, el cual busca afectar las economías y rentas criminales, 10 involucran la participación de Fiscalía General de la Nación (FGN), Sociedad de Activos Especiales (SAE), la DIAN o el Ministerio de Hacienda. En la Matriz de seguimiento del Plan de Acción se evidencia dentro de este pilar la acción “17. Desarrollar, mejorar y mantener los sistemas de información de SAE (Proyecto Matriz 2.0)” se encuentra pendiente por desarrollar. La SAE, entidad que lidera la implementación de esta acción, reporta en el Informe Ruta Futuro 2021, que está adelantando procesos de contratación para:

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

- La migración del Sistema basado en Centros y/o servicios a personas consumidoras de sustancias psicoactivas - SUICAD a la plataforma Azure del Ministerio de Justicia y el Derecho.
- Realizar el diagnóstico, rediseño e implementación y mejoras tecnológicas al sistema de información del Observatorio de Drogas de Colombia en coordinación con la Dirección de Tecnologías y Gestión de la información en Justicia.
- Implementación de la estrategia nacional para el abordaje integral de la distribución y comercialización local de drogas ilícitas en entornos priorizados y tráfico de drogas en zonas de frontera, Implementar la estrategia Integral contra las Finanzas y Rentas Criminales y el narcotráfico en asocio al lavado de activos y sus delitos fuente - FASE II⁷.

Por otro lado, dentro de este mismo pilar se reporta como pendiente la acción “6. Fortalecer la aplicación de sanciones administrativas frente a las fallas de aplicación de procedimientos de inspección no intrusiva para las operaciones de carga, importación, exportación de tránsito aduanero en los terminales marítimos”, liderada por Superintendencia de Puertos y Transportes. Al revisar el Informe Ruta Futuro 2021, la OCI evidencia que al 31 de diciembre de 2021 la acción 6 del pilar 4, presenta un avance al entregar cifras a la subdirección de estrategia y análisis del Ministerio de Justicia y del Derecho, respecto de sanciones administrativas aplicadas para el año 2021.

La Oficina de Control Interno, corrobora que hay inconsistencias entre la información presentada en el Informe de seguimiento y la Matriz de seguimiento del Plan de Acción, lo cual puede tener implicaciones significativas en el proceso de implementación del plan. Por un lado, puede indicar que la información proporcionada en la matriz no es precisa o actualizada, dificultando la toma de decisiones informadas y precisas en la evaluación del progreso del plan. Por otro lado, también puede sugerir que hay falta de coordinación y colaboración entre los responsables de la implementación y seguimiento del plan, lo que puede llevar a la duplicación de esfuerzos.

Para el desarrollo de las 12 acciones del Pilar 3, se encuentran entidades como Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional (CPSN), enfocadas en la identificación, impacto y desarticulación de estructuras criminales a partir del fortalecimiento de las acciones de control, investigación y judicialización efectiva de actores que dinamizan el narcotráfico a

⁷ Fuente: SAE S.A.S. Información entregada a la subdirección de estrategia y análisis, del Ministerio de Justicia y del Derecho.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

nivel interno y externo. Dentro de las acciones que conforman este pilar, no se identifica ninguna tarea pendiente de desarrollo.

El Pilar 2, tiene por objeto general afectar de manera articulada y efectiva los cultivos ilícitos y la producción de sustancias psicoactivas, es por esto que se cuenta con 55 acciones de las cuales 28 fueron asignadas a entidades como: la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Ministerio de Defensa Nacional, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional (CPSN), entre otras para garantizar el despliegue de las acciones propuestas en este punto.

En el pilar previamente mencionado, la OCI evidencia, dentro de las acciones realizadas por la ART y el Ministerio de Defensa, 2 acciones que se encuentran pendientes por implementar. En primer lugar, no se han logrado concluir acuerdos con las comunidades étnicas para implementar las estrategias de erradicación voluntaria en el marco del programa PNIS. En segundo lugar, la implementación del protocolo binacional suscrito con Ecuador en caso de que se reactive la aspersión aérea.

Finalmente las 81 acciones del Pilar 1, están encaminadas a reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, razón por la cual se asignan 64 acciones para ser liderada por entidades como el Ministerio de Salud, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros. La Oficina de Control Interno evidencia, a partir de la matriz de seguimiento del plan de acción y el informe entregado por la Dirección de Política de Drogas con corte al 21 de diciembre de 2021, un total de 5 acciones pendientes por desarrollar:

46. Ajustar, modificar y/o sustituir la resolución 1441 de 2016 en lo referente a requerir redes de prestación de servicios de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas a las entidades promotoras de salud y crear un acto administrativo de unidades funcionales de atención en salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. Acción a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y cuya Dirección de Promoción y Prevención, no reporta avance desde su inicio.

48. Realizar un diagnóstico de la capacidad instalada en talento humano e infraestructura de los servicios de salud para la atención de la población con problemas y trastornos mentales y consumo de sustancias psicoactivas. Acción encabezada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y de la cual no se reportan avances.

55. Actualización del manual que tenga en cuenta los temas de salud mental según lo especificado en las rutas de atención, la Política Nacional de Salud Mental y las Política de Promoción y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. El

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Ministerio de Salud y Protección (MSPS) no reportan avance para el año 2021.

78. En el marco Observatorio del Bienestar de la Niñez, crear alianzas con la academia y agentes privados para la generación de conocimiento en salud mental en la primera infancia, infancia y adolescencia. La Dirección de Planeación y Control de la Gestión del ICBF no reporta avance de la acción en 2021.

81. Formular una prueba piloto para la identificación de factores de protección y riesgo individual y comunitario; así como barreras institucionales que se relacionan con el consumo de sustancias psicoactivas en el curso de vida de adolescencia a nivel territorial. Actividad liderada por el ICBF y la cual hasta el momento no cuenta ningún reporte acerca de ella.

Es evidente que al no contar con un instrumento legal o acto administrativo que regule las entidades, se genera una falta de claridad en cuanto a las responsabilidades y competencias de las entidades encargadas de la implementación del plan. Esto puede resultar en una falta de coordinación y colaboración entre ellas, como se puede evidenciar con la falta de reportes generados por las entidades encargadas de liderar la implementación de dichas acciones.

Por otro lado, la OCI evidencia que las actividades pendientes por realizar pueden estar ligadas a fallas en su formulación al no tener en cuenta factores normativos y sociopolíticos que las limiten. La OCI recomienda a la Dirección de Política de Drogas y Asuntos Relacionados evaluar cuidadosamente si las acciones formuladas para la implementación de la futura política de drogas son realizables y considerar su reformulación o eliminación dentro del plan de acción.

5.2.2. Ejecución estratégica del Ministerio de Justicia y del Derecho

Al analizar, por medio de la matriz de seguimiento del plan de acción las 132 acciones lideradas por el MJD hasta el 31 de diciembre de 2022, se identifica un cumplimiento de diez (10) acciones, mientras que 120 de las acciones han presentado algún avance.

La OCI pudo comprobar, a partir de la matriz de seguimiento del plan de acción 2019-2022, que 12 acciones del resorte ministerial se encontraban pendientes por desarrollar, las cuales se encuentran consignadas en la tabla que se incorpora a continuación:

Tabla 3 *Acciones pendientes por realizar MJD reportadas en la Matriz de Seguimiento.*



INFORME DE AUDITORIA INTERNA

Código: F-SE-01-02

Versión: 04

Vigencia: 25/08/2022

Pilar	Objetivo	Acción	Fecha de finalización
PILAR 1. Reducir el Consumo de Drogas y su Impacto	Objetivo 5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial	85. Realizar estudio de consumo de SPA en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, en articulación con el estudio de salud mental.	31/12/2030
PILAR 4. Afectar las Economías y Rentas Criminales	Objetivo 2. Afectar la acumulación de riqueza y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior	12. Fortalecer la capacidad de intervención del MJD en los procesos de extinción de dominio.	31/12/2022
		14. Desarrollar un módulo virtual para la sensibilización y capacitación acerca del uso estratégico del mecanismo EXDOM dirigido a actores del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.	31/12/2022
		15. Ajustar la norma para la aplicación de enajenaciones tempranas y ventas masivas de bienes.	31/12/2022
		18. Desarrollar el módulo de capacitación dirigido a investigadores, fiscales, jueces, órganos de control acerca de la existencia de mecanismos de Asistencia Legal Mutua en investigación patrimonial.	31/12/2022
		20. Aplicar de manera integral los acuerdos de compartición de forma que aumente el número de bienes compartidos entre los países signatarios	31/12/2022
		Objetivo 3. Fortalecer el Sistema ALA/CFT así como el monitoreo y el	24. Realizar un acuerdo interinstitucional para el reporte periódico de información por parte de

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Pilar	Objetivo	Acción	Fecha de finalización
	seguimiento a la efectividad	actores relevantes del Sistema Antilavado	
PILAR 5.2 Impulsar la Coordinación y Articulación Institucional para el Cumplimiento de las Metas Estratégicas	Objetivo 1. Posicionar al Consejo Nacional de Estupeficientes como instancia líder en la articulación y seguimiento de la Política Ruta Futuro	1. Garantizar la participación técnica y política del CNE en la mesa de dirección estratégica descrita en el Plan Nacional de Desarrollo.	31/12/2022
		6. Realizar los ajustes para el fortalecimiento técnico y de talento humano de la secretaría técnica del CNE de acuerdo con el diagnóstico elaborado.	31/12/2020
PILAR 5.3 Impulsar la Generación de Conocimiento, Seguimiento y Evaluación de la Política de Drogas de Colombia	Objetivo 1. Impulsar la Generación de Conocimiento, Seguimiento y Evaluación de la Política de Drogas de Colombia	10. Evaluar las estrategias o proyectos específicos definidos por el Consejo Nacional de Estupeficientes para establecer el impacto real de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional en esta materia.	31/12/2022
		11. Fomentar espacios de innovación con la academia y sector privado para la atención de la problemática.	31/12/2022
		14. Generar alianzas con la academia para impulsar la utilización de los estudios e investigaciones del ODC en nuevos procesos de investigación.	No se encuentra el dato presente en la matriz de seguimiento

La OCI evidencia, que 10 de las actividades pendientes por realizar, cuentan con fecha de finalización anterior al 31 de diciembre de 2022, o en esta fecha, lo que implica un incumplimiento en la ejecución del plan de acción y, a su vez, de la implementación de la política pública “Ruta Futuro”. Con el fin de analizar, la situación de dichas acciones se tomará una muestra y se revisará la justificación de su estado de avance.

Dentro de las actividades pendientes por realizar, la acción 85 relacionada con: “Realizar estudio de consumo de SPA en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, en

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

articulación con el estudio de salud mental”, y reporta tanto en la matriz de seguimiento, como en el Informe Ruta Futuro 2021, que esta acción se realizaría en 2022, para lo cual los recursos fueron proyectados con anterioridad.

Si bien la acción 12 “Fortalecer la capacidad de intervención del MJD en los procesos de extinción de dominio” se encuentra clasificada como una de las acciones pendientes por realizar, en la matriz de seguimiento del plan de acción con corte al 31 de diciembre de 2021 se registra un avance asociado al fortalecimiento de la Dirección Jurídica del Ministerio de justicia y del Derecho, adicionando personal para la atención de esta acción y manteniendo el número de especialistas para atender los procesos a cargo del MJD. Lo cual indicaría que no se ha registrado tal avance en el cumplimiento de esta acción.

En cuanto a la acción 14. Desarrollar un módulo virtual para la sensibilización y capacitación acerca del uso estratégico del mecanismo EXDOM dirigido a actores del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo, la Dirección de Política Criminal indica en los reportes entregados que “no cuenta para la vigencia 2020 y 2021 con la capacidad humana para desarrollar esta actividad, razón por la cual no es posible asumir este compromiso”. En este sentido, la acción no cuenta con avances. Esta situación ha sido manifestada múltiples veces con el fin de eliminar la acción.

Entre la vigencia 2018-2022, se realizaron treinta y cuatro (34) estudios e investigaciones, en temáticas relacionadas con la denominada política de drogas y diez (10) estudios e investigaciones del Sistema de Alertas Tempranas – SAT, el cual como se indica en la página del MJD, informa a las instituciones y a la comunidad en general sobre el tráfico y consumo de Nuevas Sustancias Psicoactivas (NPS).⁸

Tabla 4 *Estudios e investigaciones realizados entre 2018 y 2022*

Año	Estudios e investigaciones
2018	Análisis de la participación de las mujeres en la cadena de valor del narcotráfico
	Identificación de los flujos económicos, actores, bienes y servicios asociados en los eslabones del narcotráfico (Cadena de valor del narcotráfico)
	Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017
2019	Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2018

⁸ Datos obtenidos a partir de la respuesta otorgada por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas.

Año	Estudios e investigaciones
	<p>Estudio de factores de riesgo y probabilidades de consumo drogas (Análisis de variables asociadas con el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas en población escolar)</p> <p>Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con drogas – Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas</p> <p>Caracterización agro cultural del cultivo de amapola y de los territorios afectados</p>
2020	<p>Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2019</p> <p>Estimación de la productividad y rendimiento de la hoja de coca</p> <p>Estudio de productividad del cultivo de coca para las regiones central, Catatumbo y Sierra Nevada.</p> <p>Estudio sobre el impacto social de la privación de la libertad de mujeres por delitos de drogas y recomendaciones de política</p> <p>Lecciones aprendidas en las zonas de abandono de coca 2020</p> <p>Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2019</p> <p>Estudio de análisis de drogas de abuso en aguas residuales en poblaciones de tres ciudades (armenia, manizales, pereira) 2020</p> <p>Estudio Hemisférico sobre patrones de consumo de sustancias psicoactivas durante la pandemia de COVID-19</p> <p>Caracterización y estimación económica de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia.</p>
2021	<p>Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2020</p> <p>Estudio de prevalencias y factores de riesgo de VIH, Hepatitis B y C y Sífilis, en personas que se inyectan drogas, en dos ciudades de Colombia (Armenia y Cúcuta)</p> <p>Estudio de análisis de Drogas de Abuso en Aguas Residuales, en la ciudad de Bogotá D.C</p> <p>Medición de la producción y rendimientos de cultivos de coca en la región Putumayo-Caquetá.</p>

Año	Estudios e investigaciones
	Caracterización de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína.
	Análisis de pureza de la Cocaína.
	Mecanismos de implementación de la política ruta Futuro: Caracterización de dos enclaves de producción de coca.
	Informe de Precios de las drogas en Colombia 2019 - 2021
	Intercambio de experiencias nacionales e internacionales sobre mujeres y narcotráfico
	Homicidios en municipios con presencia de cultivos de coca
	Estrategia de acción sobre el problema de las drogas - Pueblo Inga
	Estrategia de acción sobre el problema de las drogas - Pueblo Awá
	Estimación del tamaño de los principales mercados ilícitos minoristas de drogas en Colombia - 2019
	Mapeo de las zonas y comportamientos de consumo de sustancias psicoactivas
2022	Informe Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2021.
	Estudio de mortalidad asociada al consumo de sustancias psicoactivas 2013-2020
	Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2022.
	Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria 2022.

Están pendientes por culminar los siguientes estudios:

- “Estudio de análisis de drogas de abuso en Aguas Residuales, en la ciudad de Bogotá D.C” cuyo informe de resultados se terminó en el primer semestre de 2022, a la fecha se encuentra en preparación para su socialización.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

- “Mecanismos de implementación de la política ruta Futuro: Caracterización de dos enclaves de producción de coca”, que se encuentra aún en elaboración.
- “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2022” se encuentra en elaboración.
- “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Universitaria 2022”. se encuentra en elaboración.

La OCI pudo constatar que, además de los estudios e investigaciones realizados por el Ministerio de Justicia en el marco del Observatorio de Drogas en Colombia, se han generado datos de monitoreo de la política mediante otras herramientas que también resultan adecuadas para abordar el tema de las drogas en Colombia, como lo es el caso de las siguientes alertas:

Tabla 5 *Estudios e investigaciones SAT 2018-2022*

Año	Número de estudios e investigaciones
2019	Alerta MDMA
	Alerta DMT
	Alerta Cannabis
	Alerta 1P LSD
	Alerta Opioides
2020	Alerta catinonas Sintéticas
	Alerta Catinonas sintéticas – Molly
	Alerta Ketamina vendida como 2CB
2021	Monitoreo del mercado de drogas de síntesis 2021
	Monitoreo del mercado de drogas de síntesis segundo semestre 2021

La realización de estudios e investigaciones es fundamental para abordar temáticas sociales relevantes, al proporcionar información valiosa que puede utilizarse para entender el impacto que se tiene al formular políticas públicas adecuadas y efectivas que ayuden a prevenir y tratar el consumo de drogas.

Asimismo, la ejecución de estudios y evaluaciones también puede ayudar a identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas en la lucha contra las drogas. Al estudiar las experiencias de otros países y analizar los programas y políticas que han funcionado, es posible identificar las características sociales y económicas en Colombia.

No obstante lo anterior, si los resultados de dichos estudios no se reflejan en la política o en el ajuste de aquella, carecerían de valor. Por ello, creemos indispensable que se articulen procedimentalmente para que:

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

- 1) La Dirección de Drogas los presente ante el Consejo Nacional de Estupefacientes, liderando su convocatoria y con capacidad de propuesta.
- 2) El CNE disponga sobre la política o su ajuste, emitiendo la resolución o acuerdo respectivo.
- 3) Se realice seguimiento y control sobre el cumplimiento de la política a través de la Dirección de Drogas y su correspondiente balance ante el CNE.

La auditora realizó una labor de evaluación sobre algunos de los estudios, identificando sus fortalezas. Ejemplo de esto es el documento "Análisis de la participación de las mujeres en la cadena de valor del narcotráfico", publicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el cual tiene una gran importancia para la política de drogas en varios aspectos.

En primer lugar, el informe proporciona una comprensión más completa de la dinámica del narcotráfico, en particular de la participación de las mujeres en diferentes etapas de la cadena de valor, desde la producción y el tráfico hasta la distribución y el lavado de dinero. Esto es importante para entender mejor la complejidad del fenómeno del narcotráfico y para desarrollar estrategias más efectivas para combatirlo.

En segundo lugar, el documento destaca la necesidad de abordar las desigualdades de género que contribuyen a la participación de las mujeres en el narcotráfico, como la discriminación económica y la violencia de género. Esto es crucial para la implementación de políticas de drogas más justas e inclusivas.

En tercer lugar, el informe enfatiza la importancia de involucrar a las mujeres en la toma de decisiones y en la implementación de políticas de drogas. Esto puede ayudar a garantizar que las políticas sean más efectivas y que tengan en cuenta las necesidades y perspectivas de las mujeres.

Cabe mencionar que el "Estudio de factores de riesgo y probabilidades de consumo drogas (Análisis de variables asociadas con el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas en población escolar)"⁹ realizado por el Observatorio de Drogas de Colombia, identificó los factores de riesgo y protección para el consumo de drogas en estudiantes universitarios de diferentes regiones del país, lo que permitió diseñar y ajustar programas de prevención enfocados en este grupo poblacional, abordando, el Pilar 1, objetivo 2 de la política de drogas.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Observatorio de Drogas de Colombia es una herramienta clave para la toma de decisiones en la política de drogas del país. Este

⁹ Documento disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/Análisis%20variables%20asociadas%20consumo%20SPA.pdf>

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

sistema permite detectar de manera temprana las tendencias y cambios en el mercado de drogas ilícitas y alertar a las autoridades y a la sociedad sobre las implicaciones de estos cambios en la salud pública y la seguridad ciudadana. El SAT es un componente esencial del Observatorio de Drogas de Colombia, en el marco de la política de drogas "Ruta Futuro" implementada por el Gobierno Nacional de Colombia.

Además, el Observatorio de Drogas de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) realizan el monitoreo del mercado de drogas de síntesis en el país. En el informe del Monitoreo del Mercado de Drogas de Síntesis 2021, se presentan los resultados de este monitoreo y se proponen algunas recomendaciones para enfrentar los desafíos que plantea el mercado de drogas de síntesis en Colombia. En este contexto, los reportes elaborados por el SAT del Observatorio de Drogas de Colombia son una herramienta fundamental para identificar los retos y desafíos en la lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas en el país.

La OCI, evidencia que los reportes elaborados por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), han sido utilizados por las distintas entidades que efectúan acciones para el cumplimiento de los objetivos de la política de drogas, destacando así el uso de la información presentada en el informe del SAT correspondiente al primer semestre de 2021, donde se identificó un aumento en la producción y tráfico de drogas sintéticas en varias regiones del país, especialmente en el Valle del Cauca y Antioquia. A partir de esta información, la Policía Nacional inició una serie de operaciones para dismantelar las organizaciones dedicadas a este tipo de tráfico, logrando la incautación de varias toneladas de drogas sintéticas y la captura de numerosos integrantes de estas organizaciones.

También, el Ministerio de Salud y Protección Social realizó un Diseño y ajuste de políticas y estrategia tras obtener los resultados del informe del correspondiente al año 2020, donde se identificó un aumento en el consumo de drogas por vía inhalatoria en algunas poblaciones vulnerables, así como una disminución en la percepción de riesgo asociada al consumo de marihuana. Con base en esta información, el Ministerio de Salud y Protección Social ajustó algunas de las estrategias de prevención y atención en salud mental y adicciones, incluyendo campañas de sensibilización dirigidas a jóvenes y poblaciones vulnerables, así como el fortalecimiento de los servicios de atención en salud mental en distintas regiones del país.

A pesar de haber realizado un análisis muestral de los estudios e investigaciones realizados entre la vigencia 2018 y 2022, es posible determinar que los hallazgos y recomendaciones de estos estudios han sido clave para el desarrollo de las acciones de los diferentes pilares de la política, lo que ha permitido avanzar hacia una gestión integral de la problemática de las drogas en el país. En este sentido, la OCI reconoce la importancia de continuar fortaleciendo la investigación en esta área para consolidar y mejorar aún más la política de drogas en Colombia.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

5.2.3. Ejecución de recursos

El análisis de los elementos presupuestales de la política de drogas para el periodo comprendido entre 2018-2022 es esencial para entender la asignación de los recursos, y cómo se llevó a cabo el desarrollo de las distintas acciones planteadas para abordar las problemáticas relacionadas.

Según el informe de ejecución, presentado por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, los recursos asignados para la implementación de la denominada política de drogas “Ruta Futuro” provienen de diferentes fuentes, así:

En primer lugar, del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, o FRISCO. caracterizada por ser una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S. y regida por lo dispuesto en la Ley 1708 de 2014 y normas concordantes y en segundo lugar, del Fondo de Lucha contra las Drogas, el cual tiene por objeto exclusivo, según el Decreto 1427 de 2017, en su artículo 29: “promover y financiar los planes y programas que se adelanten en materia de fortalecimiento y promoción del Sistema de Justicia y la Lucha Antidrogas, a través de diferentes organismos del Estado”.

Con el fin de analizar la ejecución presupuestal para la implementación de “Ruta Futuro”, la OCI solicitó al Grupo de Gestión Financiera y Contable enviar los reportes presupuestales entre 2018 y 2022 que se presentan a continuación.

2018

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS	% PAGOS
FONDO PARA LA REHABILITACION, INVERSION SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	\$ 8.255.000.000,00	\$ 8.255.000.000,00	\$ 8.255.000.000,00	100,00%
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 6.862.893.756,00	\$ 6.469.995.242,40	\$ 6.469.556.500,40	94,27%
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 966.488.684,00	\$ 305.288.025,00	\$ 305.288.025,00	31,59%
TOTALES	\$ 16.084.382.440,00	\$ 15.030.283.267,40	\$ 15.029.844.525,40	93,44%

2019



**INFORME DE AUDITORIA
INTERNA**

Código: F-SE-01-02

Versión: 04

Vigencia: 25/08/2022

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS	% PAGOS
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 10.461.667.650,00	\$ 10.246.370.454,56	\$ 9.040.296.491,14	86,41%
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 720.000.000,00	\$ 720.000.000,00	\$ 694.909.485,00	96,52%
FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	\$ 14.877.604.019,00	\$ 14.877.604.018,87	\$ 14.611.787.768,87	98,21%
TOTALES	\$ 26.059.271.669,00	\$ 25.843.974.473,43	\$ 24.346.993.745,01	93,43%

2020

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS	% PAGOS
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 7.635.803.086,00	\$ 7.050.077.529,00	\$ 6.046.753.568,00	79,19%
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 397.170.967,00	\$ 397.170.967,00	\$ 397.170.967,00	100,00%
FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	\$ 4.126.000.000,00	\$ 4.126.000.000,00	\$ 3.734.383.321,00	90,51%
TOTALES	\$ 12.158.974.053,00	\$ 11.573.248.496,00	\$ 10.178.307.856,00	83,71%

2021

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS	% PAGOS
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 10.711.100.000,00	\$ 9.278.850.622,00	\$ 9.219.159.725,00	86,07%
FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	\$ 24.000.000.000,00	\$ 19.988.342.563,00	\$ 16.192.366.416,00	67,47%

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA		Código: F-SE-01-02
			Versión: 04
			Vigencia: 25/08/2022

TOTALES	\$ 34.711.100.000,00	\$ 29.267.193.185,00	\$ 25.411.526.141,00	73,21%
----------------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------

2022

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS	% PAGOS
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	\$ 11.011.100.000,00	\$ 10.087.492.485,00	\$ 9.932.708.799,93	90,21%
FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	\$ 26.168.000.000,00	\$ 6.055.906.500,00	\$ 3.595.844.550,00	13,74%
TOTALES	\$ 37.179.100.000,00	\$ 16.143.398.985,00	\$ 13.528.553.349,93	36,39%

Durante las vigencias 2018 a 2022, se dispuso de una apropiación vigente de \$126.192.828.162,00 para llevar a cabo los programas y proyectos contemplados para la implementación de la denominada política de drogas “Ruta Futuro”. Al finalizar este periodo, se pudo constatar que se comprometieron \$97.858.098.406,83 de los recursos disponibles, lo que representa una ejecución presupuestal del 70% el cual se asociará con la ejecución presupuestal año por año a continuación.

Para comenzar, durante el año 2018 se contó con una apropiación vigente de \$16.084.382.440, de los cuales se encontraban comprometidos \$15.030.283.267, y culminó con la ejecución de \$15.029.844.525 lo que representa una ejecución del 93,48%. Esto significa que, en términos generales, el presupuesto asignado para el año 2018 fue ejecutado de manera efectiva, quedando un remanente de \$1.054.099.172,60 sin comprometer.

La apropiación vigente para 2019 fue de \$26.059.271.669 y se encontraban comprometidos \$25.843.974.473,43 para su posterior ejecución. Durante el año, se logró ejecutar un total del 93,43% del presupuesto disponible, indicando un buen desempeño en la gestión y administración de los recursos asignados.

En el caso de las vigencias 2020 y 2021, la Dependencia contaba con una apropiación vigente de \$12.158.974.053,00 y \$34.711.100.000,00, respectivamente. En el año 2020, se ejecutó un total de \$10.178.307.856,00, lo que representa un porcentaje de ejecución del 83,71%. Este nivel de ejecución presupuestal sugiere una adecuada gestión de los recursos, permitiendo que se hayan cumplido satisfactoriamente los compromisos adquiridos en dicho periodo.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

En el caso del año 2021, la ejecución presupuestal fue de \$25.411.526.141,00, equivalente al 73,21% de la apropiación vigente. Si bien el porcentaje de ejecución es menor al del año anterior, aun así se puede considerar como una ejecución adecuada. Sin embargo, se hace necesario analizar las razones por las cuales no se pudo ejecutar la totalidad de la apropiación vigente para este período, y se deben tomar las medidas necesarias para mejorar la gestión de los recursos en el futuro, garantizando así la satisfacción de los compromisos adquiridos por la entidad.

En el año 2022, se destinaron recursos por un valor de \$37.179.100.000,00 para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Sin embargo, al finalizar el periodo fiscal, se registró una ejecución presupuestal del 36,39%, lo que indica que se presentó una subejecución de los recursos asignados. Esta subejecución puede tener diversas implicaciones, como la no realización de proyectos planificados, el retraso en la implementación de programas y la falta de cumplimiento de metas y objetivos establecidos en el presupuesto.

Esta ejecución es un indicador del grado de eficiencia y eficacia con el que se administraron los recursos públicos destinados a la implementación de la política de drogas. La OCI recomienda para garantizar la eficacia en la ejecución de los recursos y su impacto en la población objetivo, desagregar cada rubro presupuestario asignado a cada uno de los pilares y objetivos de la nueva política a implementar. De esta manera, se pueden identificar de manera más precisa los montos de inversión asignados a cada actividad y su impacto en la población objetivo

5.2.4. Seguimiento y control

En el marco del funcionamiento del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), el Ministerio de Justicia y del Derecho ha creado el Centro Estratégico de Seguimiento a la Política Integral de Drogas, como una parte fundamental del Observatorio de Drogas de Colombia. Este centro tiene como objetivo centralizar y gestionar la información producida por todas las entidades encargadas de implementar la política de drogas, para el monitoreo de indicadores estratégicos que se han estructurado en varios niveles.

El enfoque principal del Centro Estratégico de Seguimiento a la Política Integral de Drogas es el monitoreo y la gestión de un tablero de control destinado a seguir los indicadores de impacto definidos en los ejes de la política de drogas. Además, se cuenta con otro tablero que se enfoca en el seguimiento de las acciones derivadas del Plan de Acción para su ejecución.

La OCI revisó y organizó la información relacionada con los reportes de avance, para establecer los principales logros del seguimiento y control al Plan de Acción establecido para la implementación de la denominada política pública “Ruta Futuro”; donde se contó con la información actualizada hasta el 31 de diciembre de 2021, ya que la Dirección de

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Política de Drogas y Actividades Relacionadas informó que *“dado el periodo de empalme por cambio de Gobierno en el segundo semestre de 2022, los esfuerzos se enfocaron en la construcción de los lineamientos de la nueva política y la discusión en diferentes espacios con entidades y organizaciones sociales, para ese fin”*.

Es importante señalar que esta es una justificación de difícil aceptación teniendo en consideración varios aspectos, a saber:

1. El principio de planeación, —que subyace en los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que los planes, programas, proyectos y metas institucionales deberán estar debidamente diseñados y pensados conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigidos al aseguramiento de la eficacia de la actividad estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público—, se vería francamente afectado.
2. El cambio de gobierno, que necesariamente implica un respeto a la plataforma programática de orden presidencial, se produjo solo hasta el 7 de agosto de 2022, circunstancia por la cual no se entiende cómo en un lapso de 7 meses -de enero a julio de 2022-, se señala que la política no tuvo despliegue. De ninguna manera esa es una circunstancia atribuible al nuevo gobierno.
3. Los planes de orden estratégico, y más aún aquellos diseñados a mediano y largo plazo, implican una orientación del Estado en el tiempo que no podrían ser desconocidas por nuevos gobiernos, a menos que el rumbo cambie sobre la base de un pilar institucional. En este caso, si la política descansa en una norma, es claro que será través de otra norma que aquella se modifique o elimine. En este caso, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Anual de Acción y el Plan Anual de Adquisiciones debieron tener afectación.

El tablero de control, cómo se puede apreciar en la Ilustración 1, es una herramienta de monitoreo de las acciones derivadas del Plan de Acción de Política Integral de Drogas 2018-2022 de Colombia, en el cual se evidencia un seguimiento detallado de las metas y objetivos establecidos en la política de drogas hasta 2021.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Ilustración 1. Seguimiento al Plan de Acción Política Nacional Sobre Drogas 2019-2022



Los resultados obtenidos reflejan que, al 31 de diciembre de 2021, el 91,87% de las acciones previstas en el plan de acción habían sido completadas como se explicará a continuación:

- Cumplimiento del 92.06% de las acciones relacionadas con el Pilar 1¹⁰, logrando el cumplimiento total de las acciones relacionadas con el objetivo 1 de desarrollar entornos protectores al consumo de sustancias psicoactivas y el objetivo 4 de inclusión social. En cuanto a los objetivos 2, 3 y 5, presentan un desarrollo de sus acciones del 96.43%, 75% y 88.89%, respectivamente.
- Cumplimiento del 97.73% de las acciones relacionadas con el Pilar 2¹¹, en el cual se logra un cumplimiento en su totalidad de las actividades relacionadas con el segundo objetivo, reducir las vulnerabilidades territoriales; tercer objetivo, reducir la producción de droga mediante el control a las sustancias químicas e infraestructuras de producción y cuarto objetivo, reducir la disponibilidad de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas. En contraste, el objetivo de reducir los cultivos ilícitos presenta un avance del 90.91% ya que cuenta con dos acciones pendientes por cumplir según la matriz de seguimiento.
- Cumplimiento del 100% de las acciones relacionadas al Pilar 3¹², dando cumplimiento así con los objetivos de: fortalecimiento de la investigación,

¹⁰ Pilar 1. Reducir el consumo de drogas y su impacto.

¹¹ Pilar 2. Reducir la disponibilidad de drogas.

¹² Pilar 3. Desarticular y afectar las estructuras criminales

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

judicialización y sanción efectiva de los actores criminales clave a partir de la optimización de los recursos de las autoridades y el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional; reducción de los mercados internos de drogas, recuperando de forma integral los territorios afectados por distribución y comercialización de drogas ilegales y el robustecimiento de las acciones de control estratégico de territorios fronterizos.

- Cumplimiento del 68.08% de las acciones relacionadas al Pilar 4¹³, el cual cuenta con un 90.91% de las acciones desarrolladas con el objetivo de interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes. Además, se evidencia un desarrollo del 33.33% de las acciones relacionadas al objetivo de afectar la acumulación de riqueza y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior. Así como también un 33.33% de avance en las acciones relacionadas con el objetivo de fortalecer el sistema ALA/CFT¹⁴ así como el monitoreo y el seguimiento a la efectividad.
- Cumplimiento del 95.64% de las acciones relacionadas al Pilar 5, el cual cuenta con un 100% de las acciones desarrolladas con el objetivo de incidir en el desarrollo de la Política Mundial de Drogas de tal manera que refleje y acoja las necesidades, intereses y prioridades del país definidos en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas., cumplimiento del 100% de las acciones relacionadas con fortalecer la cooperación internacional para gestionar apoyo financiero y técnico a la implementación y seguimiento de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las drogas. Además del cumplimiento de 92,59% relacionado con los objetivos de Impulsar la coordinación y articulación institucional para el cumplimiento de las metas estratégicas y 81,25% relacionado con el objetivo de Impulsar la generación de conocimiento, seguimiento y evaluación.

Si bien esta herramienta, se encuentra dispuesta al público en la página del Centro Estratégico de Seguimiento a la Política Integral de Drogas, la OCI evidencia que la información que fue entregada no es la misma que está desplegada la página, por lo cual se recomienda realizar un seguimiento y actualización del tablero de control presente en la página del Observatorio de Drogas de Colombia.

En cuanto a el seguimiento realizado mediante la matriz presentada, la OCI evidencia que dicha matriz no cuenta con toda la información actualizada y unificada, a pesar de que su avance data al 31 de diciembre de 2021, lo cual dificulta el análisis con rigurosidad de la información presentada y, de igual forma, el avance del plan de acción.

¹³ Pilar 4. Afectar las economías y rentas criminales.

¹⁴ Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT)

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Esta herramienta ofrece una vista integral del estado de las diferentes actividades y permite detectar retrasos en la ejecución del plan de acción, como se observa en el Pilar 4 de la denominada política de drogas “Ruta Futuro”.

La OCI reconoce que, gracias al seguimiento y control realizado por la Dirección de Política de Drogas y Asuntos Relacionados, se logró identificar algunas acciones que no contribuían al cumplimiento de las metas establecidas o que necesitaban ajustes debido a la normatividad vigente. Sin embargo, al revisar el informe de ejecución de la política hasta 2021 y la matriz de seguimiento, se observan acciones que no se han desarrollado y presentan alertas de diverso tipo, generadas por la entidad encargada de su implementación.

Es fundamental considerar que el seguimiento semestral y la elaboración de un informe anual adoptadas por la Dirección de Política de Drogas son herramientas valiosas, pero no siempre resultan suficientes para garantizar el éxito de un plan de acción. Debido al largo período de tiempo entre los informes, pueden surgir oportunidades de mejora que se pasen por alto o que no se aborden de manera oportuna.

Se recomienda que se realice un seguimiento más frecuente y regular del plan de acción, con informes más frecuentes y actualizaciones periódicas. De esta manera, se pueden identificar posibles problemas o desviaciones en la ejecución del plan de acción y tomar medidas oportunas para corregirlos y garantizar el logro de los objetivos planteados. Un tablero de control es una herramienta útil para monitorear y actualizar regularmente el progreso del plan de acción y tomar acciones correctivas en consecuencia.

La Oficina de Control Interno ha reconocido el esfuerzo y dedicación que ha mostrado la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas en la implementación de la "Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas - Ruta Futuro". Sin embargo, se ha evidenciado una falta de cumplimiento en relación con las funciones asignadas de seguimiento, al no continuar con la implementación para el año 2022, a pesar de que no se había formulado una nueva norma que la reemplazara o determinara que no se debería continuar revisando el proceso.

Es importante destacar que la falta de continuidad en el seguimiento de la implementación de la política puede generar consecuencias negativas, como la disminución de la confianza de la ciudadanía en las entidades encargadas de la implementación, así como la posible disminución de la inversión o del apoyo de entes internacionales en proyectos relacionados con el tema de drogas. Además, puede generar un retroceso en los avances alcanzados y en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Por lo tanto, es necesario tomar medidas para garantizar que se cumplan las funciones asignadas y se continúe con el seguimiento de la implementación de la política vigente, con el fin de asegurar la efectividad de las acciones implementadas y lograr un impacto

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

positivo en la sociedad. Es necesario recordar que la lucha contra las drogas es una tarea que involucra a toda la sociedad y requiere un compromiso constante y sostenido de todas las entidades involucradas.

6. Conclusiones

En primer lugar, debemos manifestar que constituye una oportunidad la evaluación de la política pública, pese a que ya no existe, porque se considera una herramienta de aprendizaje para las autoridades y funcionarios encargados de su implementación, en el sentido de identificar aciertos y desaciertos en la formulación y ejecución de la política pública, proporcionando información valiosa para la toma de decisiones en futuros programas y proyectos, dentro de los cuales se encuentra la nueva política pública de drogas que se implementará en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

En este sentido, enunciamos los siguientes postulados a título de corolario, a saber:

La formulación de una política pública debe basarse en un marco legal claro y preciso que establezca las responsabilidades y competencias de las entidades encargadas de su implementación. En el caso de la política de drogas en Colombia, se ha evidenciado una falta de este marco legal, lo que ha llevado a una formulación deficiente de la política.

Esto ha resultado en una falta de coordinación y colaboración entre las entidades, lo que ha impactado negativamente la efectividad de las acciones y estrategias implementadas. Además, la falta de un marco legal dificultó la evaluación de la política y la identificación de los resultados obtenidos, lo que ha impedido la toma de decisiones informadas para mejorar su implementación.

Si bien dentro de las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, señaladas por la Ley 30 de 1986 en el artículo 91, se establece que tiene a su cargo: *c) “Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de este”*, tras haber revisado los documentos aportados por la dependencia responsable, la OCI evidenció que no se elaboró acuerdo por el cual se adopte la política pública, por parte del CNE.

A pesar de la falta de formalidad en la adopción de la política de drogas, el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) llevó a cabo una serie de acciones encaminadas a su implementación, según se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes estratégicos y de acción del Ministerio. Sin embargo, estas acciones no estuvieron articuladas ni fueron revisadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), lo que puede haber contribuido a algunos fracasos y deficiencias en la implementación de la política. Esto sugiere que, aunque se han llevado a cabo ciertas iniciativas para

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

implementar la política, la falta de coordinación y seguimiento ha sido un obstáculo importante para su éxito.

A pesar de que se logró un 91,87% de avance en las acciones implementadas, la ausencia de un seguimiento riguroso y periódico -en su momento- limitó la eficacia de la política.

Además, la falta de intervención frente a las acciones que permanecieron sin desarrollarse fue un factor que contribuyó a la ineficacia de la política de drogas. Si bien se promovieron acciones encaminadas a la implementación de la política, la falta de continuidad en su ejecución y seguimiento permitió que algunas de estas acciones quedaran en el olvido, lo que generó un vacío en el cumplimiento de los objetivos y metas de la política. Es necesario que se realice un seguimiento constante y efectivo de las acciones implementadas para garantizar que se cumplan los objetivos planteados y se logren los resultados esperados.

Durante las vigencias 2018 a 2022, el presupuesto destinado para la implementación de la política de drogas "Ruta Futuro" fue considerable, con una apropiación vigente de \$126.192.828.162,00. Sin embargo, se constató que a pesar de esta inversión, solo se comprometieron \$97.858.098.406,83 de los recursos disponibles, lo que equivale a una ejecución presupuestal del 70%. Aunque es importante destacar que este porcentaje indica una ejecución mayor a la registrada en otras políticas, resulta preocupante que no se haya logrado la ejecución total de los recursos destinados para cumplir con los programas y proyectos contemplados para la implementación de la política.

La falta de ejecución presupuestal puede estar relacionada con la falta de planeación y seguimiento, así como con la ausencia de mecanismos de control y evaluación adecuados. Es importante destacar que, al no cumplir con la ejecución total de los recursos, se limita la capacidad del Estado para implementar adecuadamente la política de drogas y, por ende, alcanzar los objetivos establecidos.

Hallazgos

1. La ausencia de formulación de la política pública de drogas "Ruta Futuro" por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la categoría normativa exigida por el artículo 91 de la Ley 30 de 1986, compromete la competencia de las autoridades destinadas para ese efecto, su capacidad de exigencia, implementación, seguimiento y control. La falta de formalidad, objeto y ámbito de aplicación, entrada en vigor y publicación del documento definitivo generó poca claridad en el proceso, lo cual afecta el desempeño de los entes encargados de la ejecución de la política.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

2. Al no ejecutarse la completitud de las acciones estratégicas derivadas de la política pública de drogas denominada "Ruta Futuro" se incumple con el principio de planeación contemplado en los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política de Colombia.

3. Al ejecutarse tan solo el 36,39% de recursos vigencia 2022 orientados a la implementación de la política pública de drogas denominada "Ruta Futuro", se estaría presuntamente incurriendo en una violación de artículo 3° de la Ley 152 de 1994, el cual promulga: "Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son entre otros: Prioridad del gasto público social ... Continuidad y eficiencia".

Recomendaciones generales

La formulación de una política pública es un proceso complejo que requiere de una planificación adecuada, un análisis riguroso de la situación y un enfoque claro de los objetivos a alcanzar. Para ello, la OCI recomienda la realización de consultas amplias y participativas con todos los actores involucrados en el tema, incluyendo a la sociedad civil, expertos y grupos de interés.

Una vez formulada la política pública, es fundamental contar con un plan de implementación claro y concreto que permita su puesta en marcha de manera efectiva. En este sentido, contar con el instrumento legal o el acto administrativo por el cual el Gobierno puede adoptar la política pública en materia de drogas, con el fin de evitar dificultades para controlar la implementación de la política y garantizar que los lineamientos contenidos en el documento sean asumidos como una política de Estado que trasciendan en el mediano y largo plazo.

Se recomienda la asignación de recursos adecuados y la definición de roles y responsabilidades de los actores encargados para llevar a cabo su ejecución y seguimiento.

El seguimiento y monitoreo de la política pública es igualmente importante para garantizar su éxito. Para ello, se recomienda la utilización de indicadores claros y medibles que permitan evaluar el progreso de la política y realizar ajustes necesarios en caso de ser necesario. Asimismo, es importante contar con mecanismos de participación ciudadana que permitan la retroalimentación y el monitoreo social de la política.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Otras recomendaciones incluyen la evaluación periódica de la política pública para asegurar su eficacia y eficiencia, así como la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas por parte de los actores involucrados en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de la política. Además, se recomienda la continuidad de la política pública más allá de los cambios de gobierno o de los ciclos políticos, para asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

Con un muy cordial saludo,

Nadine Avila Zubieta
Profesional OCI

Diego Orlando Bustos Forero
Jefe Oficina de Control Interno