Agencia Nacional de Infraestructura

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: *RAD_S*
**RAD_S**
Fecha: *F_RAD_S*

Bogotá D.C

**PARA:** **Dr. LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ**
Presidente (E)

**Dra. LINA QUIROGA VERGARA**
Vicepresidente Jurídico

**Dr. ALEJANDRO GUTIÉRREZ RAMÍREZ**
Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial

**DE:** **GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**
Jefe Oficina de Control Interno

**ASUNTO:** Informe de auditoría sobre "evaluación y verificación al deber de diligencia de los abogados en la defensa de la entidad frente a las acciones judiciales interpuestas contra la Agencia Nacional de Infraestructura" (PEI 184).

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno en el mes de abril del 2018, realizó auditoría al deber de diligencia de los abogados en la defensa judicial de la Entidad, durante la vigencia del año 2017; al respecto se estableció que la Agencia está dando cumplimiento a varias de las disposiciones normativas, jurisprudenciales y reglamentarias previstas, sin embargo, se efectuaron varias recomendaciones dirigidas a mejorar la actividad de defensa judicial en cuanto a calidad, eficiencia y gestión del conocimiento.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la evaluación realizada.

| PROYECTO/ OBJETO DE LA AUDITORIA | NO CONFORMIDADES | RECOMENDACIONES |
|---|---|---|
| Informe de auditoría sobre "evaluación y verificación al deber de diligencia de los abogados en la defensa de la entidad frente a las acciones judiciales interpuestas contra la Agencia Nacional de Infraestructura" (PEI 184). | 0 | 8 |

Las recomendaciones se describen en el capítulo 7 del informe que se anexa a la presente comunicación.

De acuerdo con lo previsto en el literal g art. 4°, los literales h, j y k del artículo 12 y el articulo 14 de la Ley 87 de 1993, se envía este informe al Coordinador del Grupo Interno de trabajo de Defensa Judicial, en el cual se presentan algunas recomendaciones, respecto de situaciones evidenciadas que, si bien no constituyen incumplimientos, presentan oportunidades de mejora que pueden dar lugar a la formulación de acciones, en procura del mejoramiento continuo de la gestión de defensa jurídica y de la implementación del Modelo Integrado de Planeación Gestión adoptado mediante el Decreto 1499 de 2017, para el cual el numeral "3.2.1.5 Política de Defensa Jurídica" del Manual Operativo, establece en las páginas 48 y 49 varios aspectos a tener en cuenta para el fortalecimiento de la defensa juridica respecto a las herramientas de seguimiento, lineamientos de defensa, documentación y archivo, entre otros.

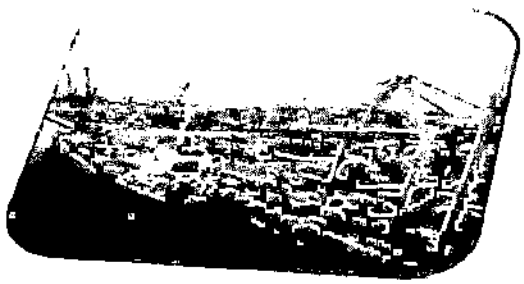
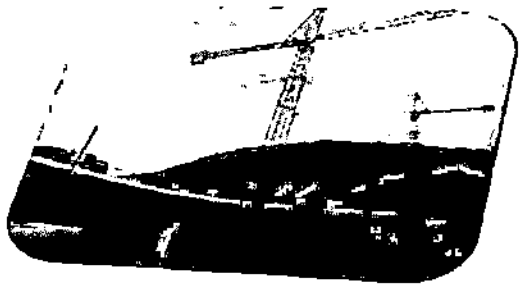
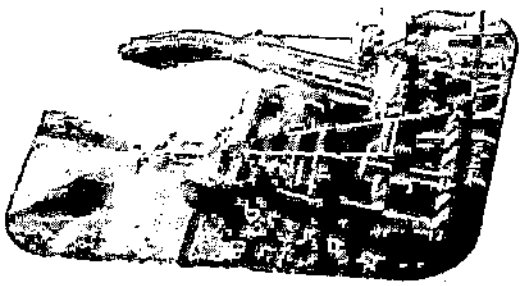
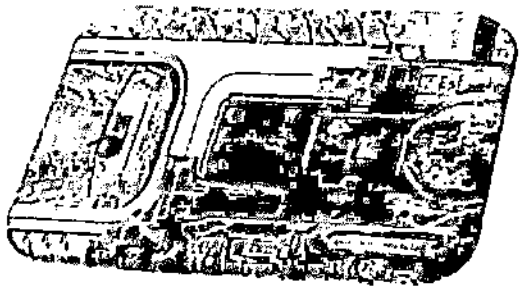
Cordial saludo,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO
Jefe Oficina de Control interno

Anexo: Informe 13 (trece) folios
Preparó: Diana Carolina Medina – Contratista Oficina de Control Interno
Borrador No. 2018102 00111 01

# INFORME DE AUDITORÍA

Ministerio de Transporte

EVALUACIÓN Y VERIFICACIÓN AL DEBER DE DILIGENCIA DE LOS ABOGADOS EN LA DEFENSA DE LA ENTIDAD FRENTE A LAS ACCIONES JUDICIALES INTERPUESTAS CONTRA LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA.

ABRIL DE 2018

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVOS....3
2. ALCANCE....3
3. METODOLOGÍA....3
4. MARCO NORMATIVO Y PROCEDIMENTAL....5
5. VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES....7
5.1 Plan de mejoramiento institucional....7
5.2 Plan de mejoramiento por procesos....10
6. DESARROLLO DEL INFORME....10
7. NO CONFORMIDADES Y RECOMENDACIONES....23
7.1 No conformidades....23
7.2 Recomendaciones....24

1. OBJETIVOS

- Evaluar y verificar los controles establecidos a la actividad de defensa judicial de la Entidad, de acuerdo con los riesgos institucionales identificados en el proceso "Gestión Jurídica".

- Evaluar y verificar el desarrollo de la actividad de defensa en la Agencia Nacional de Infraestructura realizada por el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, adscrito a la Vicepresidencia Jurídica, de cara al deber de diligencia inherente al ejercicio de la profesión de abogado.

- Evaluar la gestión del conocimiento en la actividad de defensa judicial en la Entidad respecto del mencionado Grupo Interno de Trabajo.

- Evaluar y verificar el avance y/o cumplimiento de las unidades de medida propuestas por el área auditada para superar las causas que dieron origen a los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República, asociados a la actividad de defensa judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura.

2. ALCANCE

Evaluar y verificar la gestión interna de los abogados del Grupo de Trabajo de Defensa Judicial, adscrito a la Vicepresidencia Jurídica en relación con la observancia del deber de diligencia, durante la vigencia del año 2017.

3. METODOLOGÍA

La metodología empleada por la Oficina de Control Interno, es la usualmente implementada para la elaboración de este tipo de informes de acuerdo con los procedimientos, formatos y alcances dispuestos para tal fin. En este sentido, la Agencia Nacional de Infraestructura cuenta dentro del Sistema Integrado de Gestión con el procedimiento de Auditoría (EVCI–P–002) dentro del proceso de Evaluación y Control Institucional.

Entrevistas:

Los días 9 y 10 de abril de 2018 se realizaron entrevistas a 6 abogados pertenecientes al Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial de la Entidad, los cuales se seleccionaron de manera aleatoria de cada uno de los subgrupos previstos así: dos (2) abogados pertenecientes al Grupo Judicial Vicepresidencia Ejecutiva- Dres. Ivonne Novoa y César Caballero, dos (2) abogados del Grupo Judicial Vicepresidencia de Gestión Contractual Zona Norte-Dres. Diego Urquijo y Sol Milena Díaz, un (1) abogado del Grupo Judicial Vicepresidencia de Gestión Contractual Zona Sur- Dr. Sócrates Castillo y una (1) abogada del Grupo Tribunales y amigables componedores- Dra. María Angélica Munar, con el fin de solicitar la siguiente información:

- A cada abogado (a) se le solicitaron 3 expedientes seleccionados de manera aleatoria atendiendo a un cuadro requerido en la entrevista contentivo de la relación por escrito de expedientes a cargo, fecha de asignación, el objeto (descripción sucinta de las pretensiones), el medio de control empleado y/o acción judicial y el estado actual, con el fin evaluar y verificar lo siguiente:
  - Cumplimiento de términos procesales.
  - Implementación de controles internos a la gestión de los apoderados- riesgos inherentes al proceso de Gestión Jurídica.
  - Argumentos de defensa soportados.
  - Asistencia a las audiencias.
  - Interposición de recursos de ley ante decisiones adversas a la Entidad.
  - Expedientes físicos-carpetas.
  - Impulso procesal dado a los expedientes.
  - Demás aspectos relevantes en la actuación judicial verificables en los expedientes físicos.

- Implementación de herramientas internas de unificación de criterios.

- Procedimiento de revisión de las actuaciones desplegadas por los abogados del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial.

- Herramienta o procedimiento en donde se fijen las directrices generales de defensa. (Documentar la estrategia de defensa y socializar).

- Identificación de los errores cometidos en la actividad de defensa judicial de la Entidad (Documentar las lecciones aprendidas y socializar).

- Identificación de las buenas prácticas en la actividad de defensa judicial de la Entidad (Documentar y socializar).

Revisión de registros y documentos:

Los días 9 y 10 de abril de 2018 los abogados entrevistados entregaron las 3 carpetas requeridas, y los soportes solicitados en el desarrollo de la auditoría, con el fin de realizar una revisión, evaluación y verificación integral de la información.

Análisis y conclusiones: Como resultado de los anteriores puntos se evidenció el avance y cumplimiento de varios de los aspectos auditados y en algunos casos se generaron recomendaciones, que se ampliarán en el capítulo 7 del presente informe.

4. MARCO NORMATIVO Y PROCEDIMENTAL

- Constitución Política de Colombia:

  - Inciso 1º del artículo 209 de la Constitución *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad* (...)."
  - Artículo 2º, son fines esenciales del Estado *"Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación."*
  - Artículo 90 que prevé (...) *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas".*

- Ley 87 de 1993, que establece que el control interno deberá expresarse a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación del personal.

- Ley 472 de 1998 *"Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones"*.

- Ley 1123 de 2007 *"Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado"*.

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

- Ley 1563 de 2012 *"Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones"*.

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

- Decreto 1499 de 2017 *"Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015"*.

- MANUAL OPERATIVO DEL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN MIPG-2017

- Procedimiento de la Entidad *"Representación Judicial"* GEJU-P-005 adoptado el 1 de abril de 2014.

- Mapa de riesgos proceso Gestión Jurídica publicado en la página Web de la Entidad el 24 de abril de 2017.

- Procedimiento de procesos judiciales cuando la Entidad es demandada GEJU-P-011

adoptado el 27 de septiembre de 2017.

- Procedimiento de arbitraje cuando la Entidad es convocada GEJU-P-009 adoptado el 27 de septiembre de 2017.

## 5. VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES

### 5.1 Plan de mejoramiento institucional

Como antecedentes se identifican dentro del plan de mejoramiento institucional – PMI los siguientes hallazgos realizados por la Contraloría General de la República en diferentes auditorías, a saber:

| No. Hallazgo | Descripción hallazgo | Unidades de medida | Porcentaje de cumplimiento | Fecha terminación metas |
|---|---|---|---|---|
| 223-16 | En algunas carpetas de los procesos judiciales se evidencia desorden cronológico, faltan piezas procesales relevantes que den cuenta de su historia, desarrollo y estado actual, algunos documentos no tiene fecha de su expedición y otros sin constancia de radicación en el despacho de conocimiento, en muchos no fue posible determinar el nombre del apoderado del INCO. | 1. Actualización de procedimientos.<br><br>2. Evaluación de la Tabla de Retención Documental -TRD para la gestión de defensa Judicial.<br><br>3. Actualización hoja de control documental.<br><br>4. Informe de cierre. | 100% | 2017/09/30 |
| 903-15 | Hallazgo 15. Control procesal. Administrativo. | 1. Reporte de actualización del Sistema de | 100% | 2017/09/30 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | En la defensa judicial de la entidad, durante la vigencia 2013, se evidenciaron fallas de control procesal tales como:<br><br>a) La entidad no cuenta con una efectiva base de datos que consolide y reporte en tiempo real su información judicial, solo cuenta con un aplicativo en Excel.<br><br>b) Dentro de la evaluación al control interno, se pudo determinar la existencia de dificultades en la consolidación de la información final de la entidad al sistema Único de Información de Gestión Jurídica del Estado – LITIGOB.<br><br>c) El formato (base de datos) implementado por la entidad no cuenta con los insumos de control periódico, evaluación electrónica, trazabilidad, alertas y control de términos procesales.<br><br>d) Se identificó que la entidad cuenta con un archivo documental de expedientes, que contiene sus principales piezas procesales, archivo que no se encuentra debidamente alimentado.<br><br>e) Se determinó que los programas de capacitación para las áreas de apoyo jurídico son insuficientes y que no se cuentan con criterios unificados para atender sus pleitos jurídicos.<br><br>f) Falta de disponibilidad oportuna de recursos en caja menor para satisfacer los gastos requeridos para la efectiva defensa en procesos | Información e-koguí<br><br>2. Jornada de Capacitación<br><br>3. Actualización, elaboración e implementación de procedimientos<br><br>4. Informe de cierre | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | judiciales fuera de la sede de la entidad.<br><br>g) Fallas en la defensa judicial por parte de algunos apoderados del ANI. | | | |
| 904-16 | Modelo de gestión Judicial. Administrativo.<br><br>La entidad no ha implementado procedimientos para todas sus facetas procesales (procesales, extraprocesales, medidas cautelares etc.) que facilite la debida ejecución de acciones dirigidas al cumplimiento de sus funciones. Igualmente, el proceso de gestión jurídica no ha identificado sus riesgos, razón por la cual no está contenido en el mapa de riesgos suministrado a la CGR.<br><br>De otra parte, la ANI no cuenta con un modelo definido de gestión de la Gerencia de Defensa Judicial , que permita determinar indicadores de control, seguimiento y evaluación a la gestión procesal de sus funcionarios, personal externo y de los recursos recuperados por acciones de repetición y llamamientos en garantía | | 100% | 2017/09/30 |
| 1075-39 | Hallazgo 39. Administrativo - Control Procesal<br><br>Se verifica la existencia de deficiencias en el control a la gestión procesal de la entidad, situación que impide efectuar un seguimiento puntual sobre los procesos que en un momento determinado cursan contra la entidad y originar eventuales traumatismos en su proceso de defensa. | 1. Adopción de procedimiento.<br><br>2. Formulación indicadores.<br><br>3. Reporte de actualización del Sistema de Información e-kogui. | 100% | 2017/09/30 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 4. Informe de cierre. | | |

*Tabla No: 1- PMI – OCI 2018.*

Se observa que de los 4 hallazgos formulados por la Contraloría General de la República en relación con el desarrollo de la actividad de defensa judicial en la Agencia Nacional de Infraestructura, todos se cumplieron al 100% atendiendo a las unidades de medida propuestas, los cuales serán revisados por la Contraloría en su proceso auditor para determinar si los declara efectivos o no.

## 5.2 Plan de mejoramiento por procesos

No se identificaron antecedentes en el plan de mejoramiento por procesos asociados a la observancia del deber de diligencia de los abogados en la defensa de la Entidad frente a las acciones judiciales interpuestas.

# 6. DESARROLLO DEL INFORME

## 6.1.Controles establecidos a la actividad de defensa judicial en la Entidad.

### a) Cumplimiento de los términos procesales.

Se procedió a solicitar a cada uno de los abogados seleccionados para esta auditoría 3 expedientes asignados en el año 2017, con el fin de verificar el cumplimiento de los términos en las actuaciones jurídico-procesales llevadas a cabo, concluyendo que de los 18 expedientes revisados (muestra seleccionada) en varios de ellos se evidenció, a través de los soportes documentales respectivos, que se acataron y cumplieron los términos previstos para las contestaciones de las demandas, interposición de recursos, llamamientos en garantía y demás actuaciones propias de los procesos contencioso administrativos; sin embargo, respecto de los siguientes expedientes no fue posible constatar si se cumplieron o no los términos, en tanto que en la carpeta no reposa la constancia de notificación, o la radicación, así:

1. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Orlando Gutiérrez y otros. Radicado No. 2017-106.*

   - No se observó la notificación de la demanda, lo que impidió realizar el conteo de términos para presentar la contestación de la demanda.

   - El recurso de reposición interpuesto contra un llamamiento en garantía de la ANI a la aseguradora no está radicado, por lo tanto no se pudo verificar si se remitió oportunamente.

2. *Carpeta: Acción popular. Demandante: Personería de Sopo y otros. Radicado No. 2017-01376-00.*

   - No se observó la notificación de la demanda, lo que impide realizar el conteo de términos para presentar la contestación de la demanda.

3. *Carpeta: Reparación Directa. Demandante Blanca Nive Flórez. Radicado No. 11001-33-43-063-2017-00209-00.*

   - No se observó el escrito de contestación de la demanda y el término para presentación del mismo venció.

4. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Yolanda Tavera y otros. Radicado No. 1100133360362017-0008100.*

   - No se observó el escrito de contestación de la demanda y el término para presentación del mismo venció.

b) Implementación de controles internos a la gestión de los apoderados- riesgos inherentes al proceso de Gestión Jurídica.

En atención a las entrevistas realizadas a los 6 abogados adscritos a los diferentes subgrupos que componen el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, es decir, judicial de Vicepresidencia Ejecutiva, judicial de Vicepresidencia de Gestión Contractual zona norte, judicial de Vicepresidencia

de Gestión Contractual zona sur y Tribunales y amigables componedores, manifestaron a esta auditoría que en primera instancia cada abogado realiza un autocontrol de los términos procesales al interior de una actuación judicial y/o administrativa, pues dicho control no está centralizado en ninguna dependencia de la Entidad. El control lo efectúan a través de varios instrumentos como son:

- Formato FM, el cual contiene los siguientes criterios: Observaciones, anterior apoderado, nuevo apoderado asignado, Ekogui, No. identificación, demandante, radicado, fecha de notificación de la demanda, tipo de proceso, cuantía aproximada, evaluación del riesgo, despacho judicial, etapa del proceso, actuaciones, apoderado, proyecto, observaciones, pretensiones, género, causa de la demanda según Ekogui, fecha del hecho generador, llamado en garantía y ciudad. No obstante lo anterior, dicho formato no hace parte del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad, es decir, es un formato en Excel que se utiliza por los abogados del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial de manera informal, el cual no tiene las revisiones y aprobaciones necesarias para que haga parte del sistema de calidad.

- Calendario físico.

- Calendario de Oultlook.

- Remisión de reportes con una periodicidad determinada al líder del grupo al que pertenezca el abogado, o al Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial informando sobre determinados procesos las actuaciones surtidas y las actuaciones próximas a vencerse.

- Inclusión de las fechas en la carpeta contentiva del expediente.

- Algunos líderes de los grupos en los que se encuentra dividida la defensa judicial de la Entidad hacen una revisión de los procesos que tienen asignados los abogados a su cargo, con el fin de informarles de manera verbal a cada uno los términos que están próximos a vencerse.

Por otra parte, en relación con el conocimiento de los riesgos institucionales inherentes al proceso "Gestión Jurídica", los abogados entrevistados respondieron de manera unificada afirmando que no tienen conocimiento de los riesgos previstos en la actividad de defensa judicial, ni de los controles establecidos ni de las acciones de mitigación para contrarrestar los riesgos. Así,

manifestaron que los riesgos que conocen son aquellos propios de la actividad de defensa en la práctica, como detrimento patrimonial por condenas, incumplimiento del término en la contestación del derecho de petición, debida diligencia en los procesos, condena en costas, atención oportuna de los requerimientos judiciales, desconocer el precedente jurisprudencial, las posiciones de la Entidad o las políticas del comité de conciliación, no presentar oportunamente los recursos, no asistir a la audiencias obligatorias como la audiencias inicial, entre otros.

c) Procedimiento de revisión de las actuaciones desplegadas por los abogados del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial.

Los abogados entrevistados coincidieron en que no existe un procedimiento formal que consagre como debe surtirse el proceso de revisión de los documentos producidos por los abogados del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial. Esta revisión se presenta en la práctica de la siguiente manera: en cada subgrupo que conforma el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, como se mencionó anteriormente, existe un líder encargado de revisar discrecionalmente algunas actuaciones específicas por considerarlas de relevancia o sensibles para la Entidad, y el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial también ejerce una labor de revisión de aquellos asuntos que no son comunes y que representan un interés especial para la Agencia por la cuantía, el asunto a debatir, la estrategia de defensa implementada, cuando se involucran a funcionarios de la Agencia, y demás consideraciones. Es decir, que no todas las actuaciones de los abogados son revisadas, algunas de ellas se remiten a su destinatario únicamente con el criterio del abogado, como aquellas de trámite, o que son repetitivas como las reparaciones directas por accidentes de tránsito y ocupación de inmuebles (temas prediales).

En cuanto a los abogados que se encargan de hacer el seguimiento a los procesos que se encuentran en la instancia arbitral, el procedimiento de revisión también se realiza en la práctica pero no está documentado; al respecto se evidenció que el abogado a cargo y el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial revisan las actuaciones al apoderado externo antes de su radicación, mediante correos electrónicos que esta auditoría pudo constatar.

6.2. Desarrollo de la actividad de defensa judicial en la Entidad

a) Argumentos de defensa soportados.

De los 18 expedientes revisados a los abogados seleccionados para esta auditoría se verificó que respecto de escritos tales como: contestaciones de demanda, llamamientos en garantía, interposición de recursos contra las decisiones adoptadas por la autoridad judicial y demás escritos elaborados que hacen parte del proceso, se observó que los argumentos de defensa utilizados se soportan en la normatividad vigente, la jurisprudencia pertinente, reglamentaciones internas de la Entidad (resoluciones) y la doctrina relacionada, lo que implica que el ejercicio de defensa sea integral.

Así mismo, se observó que los argumentos de defensa utilizados se mantienen en cada uno de los expedientes analizados por esta auditoría, en la medida en que la mayoría de los procesos contienen pretensiones similares a las cuales le es aplicable el mismo medio control, es decir, en su mayoría se refieren a reparaciones directas, controversias contractuales, acciones populares y los trámites arbitrales como consecuencia de las cláusulas compromisorias pactadas en los contratos de concesión. Así, se observa que si bien los argumentos se encuentran debidamente sustentados, en esencia son los mismos, pues por parte del abogado se realiza una adecuación a los supuestos fácticos del litigio conservando la misma estrategia y lineamientos de defensa.

b) Interposición de recursos de ley ante decisiones adversas a la Entidad.

De los expedientes revisados para esta auditoría se constató que los recursos que se presentaron ante diversas actuaciones tanto de la parte demandante como de las decisiones adoptadas por la autoridad judicial en su mayoría se recurrieren en tiempo y oportunidad, y los mismos se sustentaron en debida forma apelando a las distintas fuentes del derecho como son la normatividad vigente, la doctrina, la jurisprudencia y las reglamentaciones internas de la Entidad (resoluciones). No obstante lo anterior, respecto de la carpeta: reparación directa. Demandante: Orlando Gutiérrez y otros. Radicado No. 2017-106, el recurso de reposición interpuesto contra un llamamiento en garantía de la ANI a la aseguradora no está radicado, por lo tanto no se pudo verificar si se remitió oportunamente.

c) Expedientes físicos-carpetas

De los 18 expedientes revisados para esta auditoría ninguno cuenta con la información completa y organizada, que de cuenta de las actuaciones surtidas al interior del proceso y el estado actual del mismo. En ese sentido, se realizó un análisis riguroso de cada una de las carpetas objeto de estudio y se encontró lo siguiente:

1. *Carpeta: Acción popular. Demandante: Manuel Salvador Nule. Radicado No. 23.001.23.33.000.2017.0008.00.*

   - Formato de lista de chequeo-procesos judiciales está cortado, y no permite leer los campos en lo que se encuentra dividido el mismo.

   - En ese mismo formato no está actualizada la última actuación, consistente en la presentación del recurso de apelación de medida cautelar del 16 de enero de 2018.

   - En la carpeta no se observó el poder conferido a la Dra. Sol Milena Díaz, el cual se anunció como anexo en el escrito de aclaración del auto admisorio de la demanda.

   - La carpeta no está foliada en su totalidad.

2. *Carpeta: Controversias contractuales. Demandante: Joaquín Ramírez. Radicado No. 05001.33.33.028.2017.0524. 00.*

   - La carpeta no está foliada en su totalidad.

3. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Kelly Bohórquez. Radicado No. 05 001 33 33 015 2017 00477-00.*

   - Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

   - La carpeta no está foliada en su totalidad.

4. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Giorgio Capella y otros. Radicado No. 76001-33-33-003-2016-00293-00.*

- Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene las fechas de las actuaciones llevadas a cabo.

5. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Yimmy Blanco. Radicado No. 20-001-23-39-003-2017-00350-00.*

   - Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

   - La carpeta no está foliada en su totalidad.

6. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Ignacio Cuertas Monsalve y otros. Radicado No. 2016-00238.*

   - Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

   - La carpeta no está foliada en su totalidad, y además lo está erróneamente, pues el auto interlocutorio No. 280 esta archivado equivocadamente, en tanto que es de las últimas actuaciones, y está en la primera carpeta cuando el expediente tiene dos carpetas.

7. *Carpeta: Trámite arbitral de CSS CONSTRUCTORES S.A. Contrato de Concesión No. 0377 de 2002. Radicado No. 5286.*

   - La carpeta no está foliada en su totalidad.

8. *Carpeta: Trámite arbitral de Yuma Concesionaria S.A. Contrato de Concesión 007 de 2010. Radicado No. 5206.*

   - Formato de lista de chequeo de expedientes -procesos arbitrales no está diligenciado.

   - La carpeta no está foliada en su totalidad.

9. *Carpeta: Trámite arbitral internacional de SALINI IMPREGILO S.P.A. Italia). Radicado No. 23226.*

- La carpeta contentiva de tomo uno no está foliada en su totalidad, y el tomo 2 no tiene foliación.

10. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Orlando Gutiérrez y otros. Radicado No. 2017-106.*

- Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

- No se observó el poder otorgado al abogado Sócrates Castillo que lo faculta para actuar en este proceso.

- No se observó la constancia del Comité de Conciliación de la Entidad, en el sentido de conciliar o no.

- No se observó la constancia de agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

- La carpeta no está foliada en su totalidad.

11. *Carpeta: Acción popular. Demandante: Personería de Sopo y otros. Radicado No. 2017-01376-00.*

- No se observó el poder otorgado al abogado Sócrates Castillo que lo faculta para actuar en este proceso.

- La carpeta no está foliada en su totalidad, y se observaron hojas sueltas sin legajar.

12. *Carpeta: Acción popular. Demandante: Defensoría del Pueblo-Regional Tolima. Radicado No. 73001-23-33-006-2017-00482-00.*

- Formato de lista de chequeo de expedientes -procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.
- No se observó el poder otorgado al abogado Sócrates Castillo que lo faculta para actuar en este proceso.

13. *Carpeta: Reparación Directa. Demandante: Blanca Nive Flórez. Radicado No. 11001-33-43-063-2017-00209-00.*

    - No se observó el escrito de contestación de la demanda y el término para presentación del mismo venció.

    - No se observó el poder otorgado a la abogada Ivonne Novoa que la faculta para actuar en este proceso.

    - No se observó la constancia del Comité de Conciliación de la Entidad, en el sentido de conciliar o no.

14. *Carpeta: Acción popular. Demandante: Personería Municipal de Soacha. Radicado No. 250002342000 2017 00169 02.*

    - Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra diligenciado.

    - No se observó el poder otorgado a la abogada Ivonne Novoa que la faculta para actuar en este proceso.

    - Carpeta foliada de manera incorrecta, pues no están en forma consecutiva los números y otra parte está sin foliar.

15. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Yolanda Tavera y otros. Radicado No. 1100133360362017-0008100.*

    - No se observó el escrito de contestación de la demanda y el término para presentación del mismo venció.

    - La carpeta no está foliada en su totalidad.

    - No se observó la constancia del Comité de Conciliación de la Entidad, en el sentido de conciliar o no.

16. *Carpeta: Reparación directa. Demandante. Manuel del Cristo Sánchez. Radicado No. 11001-33-43-065-2016-00095-00.*

    - Formato de lista de chequeo de expedientes -procesos judiciales está cortado, y no permite leer los campos en lo que se encuentra dividido el mismo.

    - Formato de lista de chequeo de expedientes -procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

17. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Hendrick José Rodríguez. Radicado No. 44-001-33-40-001-2017-00101-00.*

    - Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

    - La carpeta no está foliada en su totalidad.

18. *Carpeta: Reparación directa. Demandante: Elio Mario Escobar. Radicado No. 05001-33-33-030-2017-00320-00.*

    - Formato de lista de chequeo de expedientes-procesos judiciales no se encuentra en su totalidad diligenciado, no contiene la información actualizada de la carpeta.

    - Se observaron documentos en la carpeta legajados al revés.

    - La carpeta no está foliada en su totalidad.

En ese sentido, es necesario precisar que las carpetas constituyen la evidencia de la sustanciación de un proceso, por lo tanto se debe procurar porque las mismas se encuentren completas, debidamente organizadas y con los documentos necesarios que reflejan la realidad jurídico-procesal. Aspectos como la debida foliación, completitud de los documentos y radicación de los mismos, entre otros aspectos son controles indispensables que no se pueden obviar, en aras de evitar interpretaciones erróneas o conclusiones desatinadas que no concuerdan con la práctica procesal respecto de una persona que acuda a la consulta del expediente.

d) Asistencia a las audiencias.

De los 18 expedientes revisados a los 6 abogados escogidos de cada uno de los subgrupos que conforman el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial no se observó en ninguno algún soporte o constancia de asistencia a las audiencias, en tanto que el proceso más adelantado según la información que reposa en la carpeta esta para la fijación de fecha de audiencia inicial; en ese sentido, como consecuencia de que ninguna de las carpetas revisadas por esta auditoría se encuentran con la información completa y organizada de conformidad con lo previsto en el literal anterior, no se pudo constatar sí efectivamente se compareció oportunamente a las audiencias convocadas por la autoridad judicial mediante las actas de asistencia que expiden los despachos judiciales, pues en las carpetas la última actuación que reposa hace referencia a los escritos de llamamientos en garantía con posterioridad a las contestaciones de las demandas.

e) Impulso procesal dado a los expedientes

De los 18 expedientes revisados en esta auditoría se observó que algunos de los autos de trámite que son los que denotan el impulso procesal no reposan en las carpetas como se evidenció en los numerales 6.1 y 6.2 del cuerpo de este informe, lo que impidió verificar en algunos casos la sustanciación de los procesos en el tiempo. En aquellas carpetas en donde sí se encontraban las actuaciones de trámite se observó que las mismas se profirieron oportunamente, y además constituyen el soporte de las posiciones adoptadas por la Entidad de cara al proceso contencioso.

6.3. Gestión del conocimiento en la actividad de defensa judicial en la Entidad

a) Implementación de herramientas internas de unificación de criterios.

Los abogados entrevistados de los diferentes subgrupos que conforman el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial manifestaron que no existen herramientas formalmente establecidas y documentadas de unificación de criterios en la actividad de defensa judicial en la Entidad. La unificación de criterios se presenta a través de la directrices y lineamientos verbales que el Coordinador de Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial imparte a los abogados en las diferentes reuniones realizadas y las mismas se transmiten voz a voz con los demás profesionales del derecho; no obstante de dichas reuniones no se elaboran actas ni quedan ayudas de memoria

de las mismas y su realización es potestad del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, pues no se tiene establecida una periodicidad para llevar a cabo las mismas.

Así mismo manifestaron que existen algunos instrumentos que ayudan a la labor de unificación de criterios, así:

- El formato FM sirve de guía para conocer los temas que se están sustanciando y aplicar las directrices adoptadas al interior del Grupo de Trabajo de Defensa Judicial.

- La líder de cada subgrupo en algunos casos pregunta de manera verbal a los abogados sí respecto de un determinando asunto existen antecedentes, con el fin de conocer la línea de defensa que se ha planteado por parte de la Entidad.

- Políticas de prevención del daño antijurídico.

- Las fichas que cada abogado diligencia para el Comité de Conciliación de la Entidad, pues se debe hacer referencia a la existencia de decisiones anteriores en el evento en que las haya, y la posición adoptada.

- Búsqueda de antecedentes por parte de cada abogado (a) respecto de su proceso.

- El abogado que tiene asignado un determinado proceso, en el evento en que se requiera acude ante el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, con el fin de que le informe verbalmente sí respecto de ese mismo asunto existe algún antecedente y si es pertinente considerarlo.

b) **Herramienta o procedimiento en donde se fijen las directrices generales de defensa. (Documentar la estrategia de defensa y socializar)**

A partir de las entrevistas realizadas a los abogados entrevistados de los diferentes subgrupos que conforman el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, se estableció que no existe una herramienta formalmente establecida y documentada, en donde se fijen las directrices generales de defensa en la Entidad en los casos más recurrentes, en tanto que dichas directrices se establecen de la siguiente manera:

- Reuniones convocadas por parte del Coordinador de Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, a través de un chat grupal que está establecido al interior del mencionado grupo, respecto de las cuales no se elabora ningún acta ni ayuda de memoria que consagre lo definido en cuanto a las líneas de defensa.

- Aclaración de inquietudes por parte del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, en donde se establecen de manera verbal lineamientos de defensa a implementar.

- Exposiciones de los abogados asignadas previamente por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial sobre temas específicos, con el fin de fijar lineamientos de defensa. No se elaboran actas ni ayudas de memoria.

- Simulacro de audiencias. No se elaboran actas de reunión ni ayudas de memoria.

c) Identificación de los errores cometidos en la actividad de defensa de la Entidad (Documentar las lecciones aprendidas y socializar).

Con base en la información obtenida en las entrevistas a los abogados de los diferentes subgrupos que conforman el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, se estableció que no existe una herramienta formalizada y documentada que recopile las lecciones aprendidas en la actividad de defensa judicial, como consecuencia del desarrollo de la gestión del conocimiento.

Adicional a ello se estableció que los errores cometidos no se socializan al interior del Grupo de Trabajo de Defensa Judicial, pues es un tema que se limita al resorte exclusivo del líder del subgrupo específico y del Coordinador con el abogado (a), con el fin de adoptar las acciones correctivas requeridas. En pocos casos los errores cometidos se socializan con los demás de manera verbal en reuniones, en las cuales no se elaboran actas ni ayudas de memoria, que constituyan un soporte de lo tratado.

En lo referente al subgrupo que se encarga de hacer seguimiento a los tribunales de arbitramiento y amigables componedores, esta auditoría verificó que a través de correos electrónicos, se inició un trabajo de análisis preliminar sobre el desplazamiento de la inversión y su incidencia en el equilibrio económico del contrato, teniendo en cuenta los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, el cual no concluyó.

d) Identificación de las buenas prácticas en la actividad de defensa de la Entidad (Documentar y socializar).

A partir de las entrevistas realizadas a los abogados de los diferentes subgrupos que conforman el Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, se estableció que no existe una herramienta formalmente establecida y documentada que recopile las buenas prácticas desplegadas en la actividad de defensa judicial, las cuales concluyen en algunos casos en decisiones favorables para la Entidad.

Señalan que en la práctica el abogado que implementó la buena práctica en la actividad de defensa judicial socializa la misma a través de los siguientes mecanismos:

- Verbalmente con algunos abogados o por correo electrónico, con el fin de ser implementada posteriormente cuando se requiera, por ejemplo: acciones populares en la audiencia de pacto de cumplimiento respecto de la asistencia del representante legal de la Entidad.

- El Coordinador de Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial o cualquiera de los abogados envían por correo electrónico sentencias, doctrina sobre aspectos de relevancia para la Entidad, con el fin de que se conozca la posición y/o criterio y se implemente.

- En reuniones se hace alusión verbalmente a las buenas prácticas, pero sin denominarlas así. No se elaboran actas ni ayudas de memoria.

## 7. NO CONFORMIDADES Y RECOMENDACIONES

### 7.1. No conformidades:

Esta auditoría no evidenció no conformidades, en tanto que, por una parte identificó que algunas actuaciones estaban ajustadas a la normatividad vigente, jurisprudencia y reglamentaciones internas, y en otros casos dada la información incompleta contenida en cada una de las carpetas objeto de revisión, no fue posible constatar si se presentó una vulneración a un requisito de orden

legal, procedimental o interno sobre determinados aspectos e evaluar y verificar en esta auditoría, situación que se plasmó en este informe.

7.2. Recomendaciones:

A partir de las evidencias obtenidas en la auditoría, se presentan a continuación algunas recomendaciones, respecto a situaciones evidenciadas que, si bien no constituyen incumplimientos, presentan oportunidades de mejora que pueden dar lugar a la formulación de acciones, en procura del mejoramiento continuo de la gestión de defensa jurídica y de la implementación del Modelo Integrado de Planeación Gestión adoptado mediante el Decreto 1499 de 2017, para el cual el numeral "3.2.1.5 Política de Defensa Jurídica" del Manual Operativo, establece en las páginas 48 y 49 varios aspectos a tener en cuenta para el fortalecimiento de la defensa jurídica respecto a las herramientas de seguimiento, lineamientos de defensa, documentación y archivo, entre otros.

7.2.1. Se sugiere a los abogados del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial de la Entidad y a su Coordinador que en las carpetas contentivas del expediente reposen cada una de las actuaciones jurídico-procesales con su correspondiente envió y/o radicación, tales como: constancias de notificaciones, envíos y/o radicaciones de contestaciones de demanda, de interposición de recursos, con el fin de conocer el estado actual del proceso y la sustanciación del mismo en atención a los términos legales establecidos, los cuales son de obligatorio cumplimiento.

7.2.2. Se sugiere al Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial y a su Coordinador que de común acuerdo con el Grupo Interno de Trabajo de Planeación (dependencia de calidad) adscrito a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entrono se estructure un formato de control de términos aplicable a los procesos contencioso administrativos que se sustancian, con el fin de unificar dicho control y evitar dispersión mediante la proliferación de instrumentos informales que implementa cada abogado, como los identificados en el numeral 6.1, literal b) del cuerpo de este informe.

7.2.3. Se recomienda al área auditada que se realicen socializaciones a través de talleres, capacitaciones y demás actividades sobre los riesgos adscritos al proceso de Gestión Jurídica en cuanto a los controles establecidos y a las acciones de mitigación previstas, en tanto que es una herramienta preventiva que contribuye a que los mismos no se materialicen y en el evento en que se presenten conocer los mecanismos idóneos y oportunos para

contrarrestarlos, evitando consecuencias irremediables en la actividad de defensa judicial de la Entidad.

7.2.4. Se exhorta al Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial y a su Coordinador que de común acuerdo con el Grupo Interno de Trabajo de Planeación (dependencia de calidad) adscrito a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entrono se diseñe e implemente un procedimiento que indique los pasos que se deben seguir para surtir el proceso de revisión de las decisiones proferidas por cada uno de los abogados, el fin de estandarizar dicha actividad en procura de que las decisiones proferidas tengan un mejor control tanto de forma como de fondo, garantizando una defensa exitosa de la Entidad.

7.2.5. Se sugiere al Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial y a su Coordinador que se fijen directrices y con base en las mismas se implementen controles rigurosos para identificar la información que debe estar contenida en cada una de las carpetas físicas de los expedientes, en tanto que esta auditoría verificó que dichas carpetas están incompletas, desorganizadas y no reflejan el estado actual del proceso, lo cual se describió detalladamente en el numeral 6.2., literales d) y e) del cuerpo de este informe.

7.2.6. Se recomienda al área auditada que se estructuren herramientas que documenten los criterios tomados en cuenta en la actividad de defensa judicial, lo cual es útil para la unificación, gestión del conocimiento y evidencia de las actividades que se han desarrollado en la Entidad en materia de defensa judicial, en tanto que esta auditoría evidenció que dicha unificación se presenta de manera verbal, respecto de lo cual no existe ningún registro que dé cuenta de los criterios que se han unificado con ocasión de la sustanciación de los procesos en la práctica, lo cual es un instrumento de gran valor para la Agencia y los nuevos profesionales que ingresen a prestar sus servicios.

7.2.7. Se exhorta al Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial y a su Coordinador para que se estructuren e implementen herramientas en las cuales se documente detalladamente las directrices generales de defensa en la Entidad en los casos más recurrentes, en tanto que dichas directrices se establecen de manera verbal, respecto de lo cual no queda ningún soporte ni ayuda de memoria que permita tanto a los funcionarios actuales como a los nuevos tener un conocimiento integral de las líneas de defensa.

7.2.8. Se sugiere al área auditada que en aras de fortalecer la gestión del conocimiento en la actividad de defensa judicial se diseñe una herramienta que documente las lecciones aprendidas es decir, errores cometidos en el ejercicio de la defensa, así como también las buenas prácticas evidenciadas con las cuales se han obtenido decisiones favorables para la Entidad, con el fin de que se sistematice una información estratégica y vital, que con seguridad redundará en una defensa exitosa y eficiente con un impacto positivo en el ahorro de recursos para el Estado.

Elaboró:

**Diana Carolina Medina Peña**
Auditora Oficina de Control Interno

Aprobó:

**Gloria Margoth Cabrera Rubio**
Jefe de Oficina de Control Interno