



**Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado**

# **INFORME DE AUDITORÍA AL PROCESO DE GESTIÓN DE ASESORÍA LEGAL.**

**Junio 2023**  
**Oficina de Control Interno**  
**Elaborado Por: Luz Marina Doria Cavadía**  
**Aprobado por: Luis Eberto Hernández León**



## 1. Introducción

La Oficina de Control Interno de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en desarrollo del Plan Anual de Auditorías 2023 – 2024, practicó auditoría al proceso de Gestión de Asesoría Legal, con el objetivo de validar resultados de Gestión de la Dirección de Asesoría Legal en relación con las funciones asignadas en el Decreto 1244 de 2021 y su impacto en la prevención del daño antijurídico de las entidades de orden nacional y territorial, con alcance comprendido del 1 de enero de 2022 y el 31 de mayo de 2023.

Dicha auditoría se efectuó del 1 al 30 de junio de 2023 y sus resultados se presentan a continuación.

## 2. Limitaciones del informe (Si aplica)

Insuficiente información para el análisis integral del objetivo de la auditoría.

## 3. Desarrollo del informe

### 3.1. Riesgos

**Riesgo de Gestión:** *“Posibilidad de pérdida reputacional por inoportunidad en la asesoría legal brindada a las EPON, Territorial debido a demoras en las etapas de asignación, proyección y/o revisión de respuesta”.*

**Control 1:** Sistema Gestor de asistencia, asesoría y acompañamiento de la Agencia con alertas – Diario.

De acuerdo con los seguimientos que realiza el Proceso de Gestión de Asesoría Legal como parte de la gestión de sus controles y notas de seguimientos validadas en DARUMA, en la vigencia 2022, la Dirección de Asesoría Legal identificó la materialización del riesgo de gestión arriba descrito, al contestarse por fuera de términos 2 casos de los 670 gestionados en el primer semestre del año 2022.

Así fue registrado en el Sistema de Gestión Documental DARUMA:

*“Durante el primer semestre de 2022, la Dirección de Asesoría Legal gestionó 670 casos y el 99.6% de estos se atendieron con oportunidad dentro de los ANS. Tan sólo 2 casos se resolvieron fuera del término. Por lo tanto, el riesgo se materializó y se adoptó la acción correctiva PA220-212. Durante el periodo analizado, se pudo evidenciar que los controles propuestos fueron efectivos, toda vez que no se volvieron a presentar respuestas de asesoría legal fuera de los ANS. Lo anterior, se puede evidenciar en los reportes de gestión del siguiente indicador: 100% de las solicitudes y asistencias jurídicas que debían ser gestionadas en el periodo, atendidas con oportunidad”.*

Como acciones de mejora se adelantaron las siguientes actividades:

- i) *Se incluyó el campo del abogado que revisa en el GLPI*
- ii) *Se incorporó en el procedimiento GAL-P-01 ASESORIA LEGAL A EPON O TERRITORIAL, lo establecido en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, que faculta a la entidad de manera excepcional, a responder las consultas en un término superior al establecido.*
- iii) *Se actualizó y socializó con los funcionarios involucrados en las actividades, el procedimiento GAL-P-01 ASESORIA LEGAL A EPON O TERRITORIAL". AQUÍ PEDIR SOPORTES y hacer seguimiento.*

El riesgo de gestión validado es relevante para el objetivo estratégico institucional "6- Fortalecer la cultura organizacional y la optimización de procesos, áreas y herramientas bajo el enfoque de gestión por resultados", a través del cual se busca proteger la reputación de la Agencia, como activo estratégico institucional, por lo tanto, fue objeto de seguimiento por esta auditoría y sus resultados se consignan en el punto 3.6. Planes de Mejoramiento.

De otro lado y en consideración a las funciones asignadas a la Dirección de Asesoría Legal en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 del decreto 1244 de 2021 y como punto de análisis y evaluación para el proceso, se recomienda estudiar la pertinencia de identificar riesgos de gestión para controlar aspectos que puedan impactar negativamente los objetivos estratégicos relacionados con la prevención del daño antijurídico, afianzamiento de la cultura de resolución de conflictos en etapa temprana y el fortalecimiento de herramientas y capacidades para atender la defensa judicial (Objetivos estratégicos 1, 2 y 3), en el entendido que los servicios de la Dirección de Asesoría Legal no se agotan con la atención oportuna de la solicitud, sino que va hasta lograr la efectividad en la prevención del daño antijurídico y/o evitar o disminuir condenas en contra del Estado.

**Riesgo de corrupción:** *"Emisión de conceptos, por el servidor público encargado, para obtener beneficio propio o de un tercero".*

En la prueba de recorrido se identificó que el control del procedimiento se ejecuta a través de la plataforma CRM (dynamics 365 de Microsoft). Se evidenció igualmente que el riesgo tiene dos controles de tipo detectivo.

De la validación del control "2. Realizar curso virtual DAFP de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción. (Servidores públicos y Contratista)" se deduce que, además de ser una obligación legal (Ley 2016 de 2020), es un control que se cumple con la realización del curso. Por tanto, se recomienda revisar si el control conlleva a detectar el riesgo.

Es de anotar que, dentro del alcance de la auditoría, no se identificó materialización del riesgo de corrupción.

**Riesgo de Seguridad de la información:** El proceso de Gestión de Asesoría Legal no tiene riesgo identificado en el mapa de riesgos de Seguridad de la información de la entidad. En consecuencia, se recomienda analizar la pertinencia de validar si los activos de información del

proceso son susceptibles de riesgos que puedan afectar el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional, que requieran gestionar riesgos para proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

### 3.2. Indicadores

#### 3.2.1. Indicadores PAI

De Acuerdo con la validación realizada en el Sistema de Gestión Institucional DARUMA, los indicadores a cargo de la Dirección de Asesoría Legal – DAL definidos en el Plan de Acción Institucional - PAI para la vigencia 2022, se cumplieron en el 100%.

De los indicadores PAI definidos para la vigencia 2023, se evidenció cumplimiento de los entregables con corte al 31 de mayo de 2023. No obstante, se recomienda aportar evidencia de publicación del artículo: UN NUEVO MODELAJE PARA LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

En la siguiente imagen se identifican las metas PAI de la DAL para la vigencia 2023 y los entregables al mes de mayo de la presente vigencia.

Imagen 1: Indicadores del proceso de Gestión de Asesoría Legal - Plan de Acción Institucional.

<b>Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado</b> <b>PLAN DE ACCIÓN INSTITUCIONAL 2023</b> <b>AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO</b> <b>VERSIÓN: 4</b>																		
<small>                     MISIÓN: La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tendrá como misión liderar la prevención del daño antijudicial y la defensa jurídica del Estado, fomentando el respeto por los derechos de los ciudadanos y la legitimidad de las instituciones, protegiendo el patrimonio público y cumpliendo con los fines esenciales del Estado.                      VISIÓN: En el 2026, la Agencia lidera activamente el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, a través de la gestión de la información y del conocimiento, transformando la cultura de prevención, solución amistosa y defensa jurídica, de manera justa y efectiva, para optimizar los recursos del Estado.                 </small>																		
TRANSFORMACIÓN	CATALEADOR	COMPONENTE	OBS	PLAN ESTRATÉGICO				NO.	RESPONSABLE	RESULTADO ESPERADO/PROYECTO	RESULTADOS / ENTREGABLES INTERMEDIOS							
				OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	META IMPACTO 2026	META AÑO A AÑO					ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO			
						2023	2024									2025	2026	
Justicia para el cambio social, democratización del estado y garantía de derechos y libertades	Servicio de justicia a parte de las necesidades de las personas, comunidades y territorios.	Formalizar el Sistema nacional de defensa jurídica del Estado	Paq. Justicia e Instituciones Sólidas	Objetivo 1 Gestionar de manera sistémica la prevención del daño antijudicial	Disminución del 10% de procesos admitidos en 10 causas prioritizadas	0%	3%	6%	90%	3	Dirección de Asesoría Legal	3 informes con la clasificación y análisis del 100% de las asesorías a entidades del orden nacional y territorial gestionadas en el trimestre, realicados				1		
Justicia para el cambio social, democratización del estado y garantía de derechos y libertades	Servicio de justicia a parte de las necesidades de las personas, comunidades y territorios.	Formalizar el Sistema nacional de defensa jurídica del Estado	Paq. Justicia e Instituciones Sólidas	Objetivo 1 Gestionar de manera sistémica la prevención del daño antijudicial	Disminución del 10% de procesos admitidos en 10 causas prioritizadas	0%	3%	6%	90%	4	Dirección de Asesoría Legal	4 artículos jurídicos publicables que contengan precedente administrativo, divulgados			1			
Justicia para el cambio social, democratización del estado y garantía de derechos y libertades	Servicio de justicia a parte de las necesidades de las personas, comunidades y territorios.	Formalizar el Sistema nacional de defensa jurídica del Estado	Paq. Justicia e Instituciones Sólidas	Objetivo 1 Gestionar de manera sistémica la prevención del daño antijudicial	Disminuir en 10% la litigiosidad ocasionada por entidades nacionales en 3 territorios prioritizados (Chocó, Sucre, Cundinamarca)	0%	2%	3%	5%	8	Dirección de Asesoría Legal	4 informes con los resultados de la asesoría y acompañamiento estratégico en los departamentos (Valle del Cauca, Sucre y Cundinamarca) para disminuir su litigiosidad					Informe con el resultado de la asesoría y acompañamiento estratégico en los departamentos prioritizados	
Justicia para el cambio social, democratización del estado y garantía de derechos y libertades	Servicio de justicia a parte de las necesidades de las personas, comunidades y territorios.	Formalizar el Sistema nacional de defensa jurídica del Estado	Paq. Justicia e Instituciones Sólidas	Objetivo 2: Impulsar una cultura de resolución de conflictos en etapa temprana	Aumentar en un 50% los acuerdos conciliatorios en las 10 causas con riesgo medio año – año de probabilidad de pérdida	0%	15%	30%	50%	12	Dirección de Asesoría Legal	20 conflictos prioritizados, atendidos a través de asesoría o mediación, para la terminación amistosa en sede judicial y extrajudicial			20 conflictos identificados			50% de las consultas identificadas a la Sala de Consulta y Servicio Civil, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de preservar eventuales litigios que se identifiquen de acuerdo con las solicitudes de conciliación, presentadas
Justicia para el cambio social, democratización del estado y garantía de derechos y libertades	Servicio de justicia a parte de las necesidades de las personas, comunidades y territorios.	Formalizar el Sistema nacional de defensa jurídica del Estado	Paq. Justicia e Instituciones Sólidas	Objetivo 4: Impulsar la eficiente gestión fiscal de los pagos de sentencias, conciliaciones y laudos	Presentar demandas, a través del medio de control de repetición, en el 70% de los casos de sentencias condenatorias de carácter indemnizatorio	5%	30%	50%	70%	43	Dirección de Asesoría Legal	Estrategia de asesoría en el ejercicio del medio de control de repetición en las 20 entidades prioritizadas, implementada	20 entidades identificadas				7 entidades, con mayor número de condenas, asesoradas	

Fuente: Plan de Acción Institucional – PAI- 2023

#### 3.2.2. Indicador de proceso

De acuerdo con la información validada en DARUMA, el indicador de proceso a cargo de la Dirección de Asesoría Legal definido para el año 2022, “100% de las solicitudes y asistencias

*jurídicas que debían ser gestionadas en el periodo, atendidas con oportunidad*”, se cumplió en el 100%.

Se validó que en la vigencia 2022, se atendieron y cerraron 1.160 solicitudes entre asesorías, asistencias y acompañamientos, quedando en trámite y dentro de los términos de respuesta para el año 2023, once (11) solicitudes.

Para la vigencia 2023, se formuló el indicador “*Asesorías y asistencias atendidas con oportunidad*”, cuyo avance se encuentra conforme a lo programado.

Se validó que, de enero a mayo de 2023, se han atendido y cerrado 263 casos, quedan en trámite 85 solicitudes, que se encuentran en término de conformidad con los Acuerdos de Nivel de Servicio definidos.

### **3.3. Normograma**

Se identificaron normas derogadas, repetidas y acuerdos, directivas y resoluciones sin identificar la autoridad que las expide, así:

- La resolución 324 de 2019 fue derogada por la resolución 840 de 2022;
- El normograma hace referencia a Acuerdos, Directivas y Resoluciones que no indican la autoridad que las expide;
- Hay normas repetidas
- Faltan normas expedidas en 2022 y 2023, que aplican al proceso.

### **3.4. Documentos del proceso.**

Se validó que la caracterización del proceso GAL-C-01- y los procedimientos Asesoría Legal a EPON o EPOT – GAL-P-01 y Banco de precedentes administrativos ANDJE – GAL-P-04, contienen puntos críticos de control, que son fuente de control de riesgos tanto de gestión como de corrupción y responden a las funciones que desarrolla la Dirección de Asesoría Legal.

La documentación validada, que incluye además el Protocolo de uso para abogados, gestor de asistencia, asesoría y acompañamiento - GAL-PT-01; formatos de Modelo encuesta satisfacción - GAL-F-05; Modelo Oficio Traslado Entidad Competente – Gal-F-06 y Modelo Oficio Informe Traslado Entidad Consultante – GAL-F-707, buscan cumplir el objetivo del proceso de “*Brindar asistencia, asesoría y acompañamiento legal a las entidades públicas del orden nacional y territorial, así como administrar el banco de precedentes administrativos y gestionar el trámite de posible inhabilidad de un proponente, mediante la revisión, clasificación, análisis, conceptualización, interpretación y aplicación de la normatividad vigente, con el fin de atender el ciclo de defensa jurídica del Estado*”.

### **3.5. Contratos**

En el periodo de seguimiento se evidenció la suscripción de siete (7) contratos y dos convenios interadministrativos como apoyo para resolver consultas, asesorías y acompañamiento a las

entidades del orden nacional y territorial en asuntos de alta complejidad así: tres (3) contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y un convenio interadministrativo en la vigencia 2022 por valor de \$463.740.321 y cuatro (4) contratos de prestación de servicios profesionales y un convenio interadministrativo en la vigencia 2023, por valor de \$404.764.713. Se precisa que los convenios tienen costo cero pesos.

De la validación realizada se encontró lo siguiente:

En los contratos que se relacionan a continuación, no se halló evidencia de reporte en el Sistema de Gestión Documental ORFEO de las siguientes obligaciones generales estipuladas en los numerales 6, 20 y 21 de la cláusula 8 del contrato y en el caso del contrato 052-2023, en los numerales 4, 19 y 20 de la cláusula 9, así:

- **Contratos 026-2023; 029-2023; y 052-2023:**

**Cláusula 8 del contrato – numeral 6 y/o 4:** *“Registrarse como miembro de la Comunidad Jurídica del conocimiento en la plataforma [www.conocimientojuridico.gov.co](http://www.conocimientojuridico.gov.co)”.*

El 29 de junio de 2023, el proceso de Gestión de Asesoría Legal, aportó correo electrónico de solicitud *“...para darle trámite prioritario a una solicitud de DAL... para inscribir 4 contratistas de la Agencia en la CJC.”*

- **Contratos 026-2023 y 052-2023:**

**Cláusula 8 del contrato – numeral 20:** *“Reportar y publicar dentro de los términos establecidos la declaración de bienes, rentas y el registro de los conflictos de intereses en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP II, o en el aplicativo que lo reemplace, de conformidad con La Ley 2013 de 2019 y demás normas aplicables. El CONTRATISTA deberá entregar evidencia de dicho reporte al momento de suscribir el contrato”.* Subrayado fuera de texto.

El 29 de junio de 2023, el proceso de Gestión de Asesoría Legal, aportó certificaciones de los reportes de los contratistas 026-2023 y 052-2023 e informó de su publicación en ORFEO, lo que fue validado por la auditoría, encontrando conforme el cumplimiento de dicha obligación.

- **026-2023; 029-2023; 051-2023 y 052-2023:**

**Cláusula 8 del contrato – numeral 21:** *“Realizar la capacitación sobre el Código de Integridad que ordena la Ley 2016 de 2020 y adjuntar en el aplicativo ORFEO el certificado expedido por el DAFP, o solicitar su inclusión, según aplique”.* Subrayado fuera de texto.

El 29 de junio de 2023, el proceso de Gestión de Asesoría Legal, aportó certificaciones de los cursos realizados por los contratistas 026-2023; 029-2023; 051-2023 y 052-2023 e informó de su publicación en ORFEO, lo que fue validado por la auditoría, encontrando conforme el cumplimiento de dicha obligación.

- **Contratos 037-2022; 041-2022; 048-2022:**

**Cláusula 9 del contrato – numeral 22:** *“Realizar la capacitación sobre el Código de Integridad que ordena la Ley 2016 de 2020 y adjuntar en el aplicativo ORFEO el certificado expedido por el DAFP, o solicitar su inclusión, según aplique”*. Subrayado fuera de texto.

El 29 de junio de 2023, la Dirección de Asesoría Legal informó mediante correo electrónico que *“... nos encontramos a la espera de la remisión de los documentos por parte de los contratistas del año 2022, referente al curso del Código de Integridad”*.

De otro lado y en relación con la ejecución de los contratos suscritos en las vigencias 2022 y 2023, así como el pago de las actividades ejecutadas al mes de abril de 2023, se evidenció cumplimiento.

Se validó en ORFEO la documentación precontractual (Estudios previos, CDP, RP, certificación de no existencia o insuficiencia de personal, RUP, Certificado bancario, afiliación a salud, acto administrativo de pensionada (o) en los casos en los que aplica y documentos de ejecución contractual a abril de 2023 (Factura, informe de actividades con soportes, constancia de cumplimiento, pago de seguridad social), de los contratos 026, 029, 051 y 052 de 2023, encontrándose conforme, no obstante se evidenció falta de publicación en SECOP II del Registro Presupuestal de los contratos 026, 029 y 051 de 2023. Los contratos se encuentran en ejecución.

Del convenio interadministrativo 069-2023, suscrito con la Procuraduría General de la Nación para *“...fortalecer el conocimiento y uso de los mecanismos de resolución de conflictos, la pertinencia oportunidad y eficacia en el ejercicio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición en el marco de las funciones de cada entidad y permitir el intercambio de información que requieran las dos partes en el marco de sus competencias legales, con propósitos estadísticos y de generación de insumos.”*, al 15 de junio de 2023, no se halló en ORFEO, evidencias de ejecución del mismo. Es de anotar que el convenio se suscribió el 18 de abril de 2023 y se encuentra en ejecución.

### **3.6. Planes de Mejoramiento**

Como resultado de la materialización del riesgo de gestión *“Posibilidad de pérdida reputacional por inoportunidad en la asesoría legal brindada a las EPON, Territorial debido a demoras en las etapas de asignación, proyección y/o revisión de respuesta”*, se formuló Plan de Mejoramiento, que incluyó las siguientes acciones de mejora, a las que se les hizo seguimiento, con el siguiente resultado:



**Actividad 1.** Se incluyó el campo del abogado que revisa en el GLPI. Se validaron correos electrónicos remitidos por el director de la DAL a la Jefe de la Oficina Asesora de Tecnología, solicitando modificaciones y ajustes al aplicativo SPI. Actividad cumplida.

**Actividad 2.** Se incorporó en el procedimiento GAL-P-01 ASESORIA LEGAL A EPON O TERRITORIAL, lo establecido en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, que faculta a la entidad de manera excepcional, a responder las consultas en un término superior al establecido.

Se validó que en la *actividad 4. Gestionar el caso*, del Procedimiento GAL-P-01 - ASESORIA LEGAL A EPON O EPOT, se incluyó el siguiente texto: *“Cuando el abogado evidencie que el caso no podrá ser respondido dentro de los ANS, de manera excepcional, podrá solicitar autorización al director de asesoría legal para invocar el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, y solicitar la extensión del tiempo, con su debida justificación. Si el director autoriza dicha aplicación deberá enviar una comunicación a la entidad consultante en esos términos”*. Actividad cumplida.

**Actividad 3:** Se actualizó y socializó con los funcionarios involucrados en las actividades, el procedimiento GAL-P-01 ASESORIA LEGAL A EPON O TERRITORIAL.

Se validó en DARUMA acta de Grupo primario de Dirección Asesoría Legal, realizada el 15 de diciembre de 2022, que tuvo por objetivo *“Socializar la actualización del procedimiento GAL-P-01 Asesoría Legal EPON o EPOT, versión: 002, con los miembros de la DAL”*. Actividad cumplida.

Al evidenciarse los soportes para cada una de las actividades definidas en el Plan de Mejoramiento como parte del fortalecimiento de los controles para gestionar dicho riesgo y al no evidenciarse materialización de este en el periodo de la auditoría, se puede inferir que las acciones de dicho plan fueron efectivas, por lo tanto, se considera cerrado.

Es de anotar que en el periodo de seguimiento no se identificaron Planes de Mejoramiento, producto de auditorías internas y/o externas realizadas.

El proceso auditado cuenta actualmente con Plan de Mejoramiento formulado por la auditoría de calidad, realizada a la Agencia en la vigencia 2022, para efectos de mantener la certificación de calidad. Este Plan no fue objeto de validación por parte de esta auditoría, en consideración a que el mismo está siendo validado por auditoría de calidad.

### **3.7. Gestión de la DAL en la prevención del daño antijurídico (Impacto)**

Para medir el impacto de la gestión del proceso de Asesoría Legal en la prevención del daño antijurídico, se validó el resultado obtenido con la asesoría, asistencia y acompañamiento que realizó la Dirección de Asesoría Legal – DAL - a las entidades del orden nacional y territorial desde febrero de 2022, fecha de entrada en operación de la DAL, hasta el 31 de mayo de 2023, principalmente en las siguientes categorías: i) Formación y acompañamiento en temas jurídicos, Legal para la eficiente actuación administrativa, ii) Legal para la prevención del daño





antijurídico, iii) Legal para la prevención del litigio y otras como FURAG, política de prevención del daño antijurídico y recomendación sobre embargo y protección del patrimonio público.

Como fuente de información se tomó la aportada por la Dirección de Asesoría Legal en cuadro Excel, donde se registra el total de asesorías, asistencias y acompañamientos realizados en el periodo auditado, así como el resultado de las encuestas de satisfacción diligenciadas por los usuarios de la Agencia en los temas de competencia de la Dirección de Asesoría Legal.

La evaluación de las respuestas consignadas en la encuesta y los datos que dan cuenta de la atención a las distintas solicitudes allegadas a la Agencia permitió identificar tendencias, focalización de temas y situaciones más recurrentes de consulta que se relacionan a continuación.

De la validación a 41 encuestas realizadas en el periodo de auditoría, se evidenció que el impacto en la reputación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene tendencia positiva al registrarse un 95.1% de satisfacción por el servicio prestado, principalmente en los siguientes aspectos:

- i) La información solicitada fue útil: 95.1%
- ii) La información brindada fue útil para prevenir el daño antijurídico: 97.6%
- iii) La información brindada fue útil para plantear una mejor estrategia de defensa: 91.5%
- iv) La información brindada fue útil para prevenir el litigio: 91.5%

La validación a la atención de las distintas solicitudes allegadas a la Agencia permitió identificar temas, necesidades y situaciones más recurrentes de consulta que se relacionan a continuación:

En el periodo de evaluación se recibieron 1.519 solicitudes, de las cuales 1.171 corresponden al año 2022 y 348 al periodo enero-mayo de 2023.

De las 1.519 solicitudes recibidas entre febrero de 2022 y el 31 de mayo de 2023, se evidenció el cierre de 1.423, quedando en curso 87 y 9 en espera de completar documentos.

**Asesorías:** De las anteriores solicitudes se evidenció que el mayor número corresponde a asesorías con 988 solicitudes, siendo el mayor consultante las entidades del orden territorial con 627 casos, seguidas del orden nacional con 351 casos y otras entidades con 10 casos.

**Asistencias:** Se recibieron 426 solicitudes de asistencia, de las cuales 381 correspondieron a entidades del orden territorial y 45 a entidades del orden nacional.

**Acompañamientos:** Se gestionaron 105 acompañamientos, de los cuales 71 correspondieron a entidades del orden nacional y 34 a entidades del orden territorial.

Tanto en el orden nacional como territorial los temas más consultados están relacionados con Comités de conciliación, ilegalidad de acto administrativo, pago de sentencias, política de

prevención del daño antijurídico, acción de repetición e incumplimiento en el pago de obligaciones, entre otros.

Se evidenció igualmente que el correo electrónico es el canal más utilizado tanto para consultas como para asesorías, seguido en menor proporción por radicado Orfeo y formulario web. Los departamentos que más utilizaron los servicios de asesoría y acompañamiento en el periodo evaluado fueron Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Caquetá, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guajira, Guaviare, Huila, Nariño, Meta, Santander, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, San Andrés, Quindío, Tolima, Vaupés, Vichada y Valle, entre otros.

El comportamiento de solicitudes a la Agencia entre febrero y mayo de 2023, registró disminución del 40.7%, al pasar de 518 solicitudes entre febrero y mayo de 2022 a 307 en el mismo periodo del año 2023.

De acuerdo con lo informado por la Dirección de Asesoría Legal, *"...las cifras correspondientes a asistencias tuvieron una disminución significativa con relación al año 2023, toda vez que para el año 2022 se propuso como estrategia la presentación del portafolio de servicios de la Andje a las EPON y EPOT, las cuales fueron registradas como asistencias debido a su bajo nivel de complejidad, lo cual suma un total de 224 asistencias.*

*Sin embargo, cabe resaltar que el número de acompañamientos aumentó casi el doble con respecto al año 2023, con un total de 43 acompañamientos, cifra que muestra como objetivo el enfoque en los casos de mayor complejidad".*

De acuerdo con la DAL, las solicitudes atendidas entre febrero y mayo 2022 y el mismo periodo en 2023, se registraron de la siguiente manera:

2022		2023	
Asistencias	224	Asistencias	72
Asesorías	272	Asesorías	192
Acompañamientos	22	Acompañamientos	43
Total:	518	Total:	307

De acuerdo con lo informado por la DAL en la vigencia 2023 se hizo cambio de enfoque al darse mayor prioridad a la atención de asesorías y acompañamientos, por ser casos de mayor complejidad.

En relación con las funciones de la Dirección de Asesoría Legal definidas en el artículo 6 del Decreto 1244 de 2021, que adiciona el artículo 17C al decreto 4085 de 2011, se evidenció lo siguiente:

*"1. Elaborar instrumentos y estrategias para asesorar a las entidades del orden nacional o territorial para la prevención del daño antijurídico, en el marco de las actuaciones administrativas y la prevención de litigios".*



Se validó que la Dirección de Asesoría Legal cuenta con herramientas como el CRM, que permite gestionar y hacer seguimiento a todas las solicitudes que ingresan a la entidad bajo la categoría de asistencia, asesoría y acompañamientos en temas de interés jurídico de las entidades estatales del orden nacional y territorial.

Como estrategias para una mejor gestión, se han definido principalmente las siguientes categorías, que permiten orientar la función de la DAL a los objetivos estratégicos de prevención del daño antijurídico: i) Formación y acompañamiento en temas jurídicos, ii) Legal para la eficiente actuación administrativa, iii) Legal para la prevención del daño antijurídico, iv) Legal para la prevención del litigio y v) Recomendación sobre embargo y protección del patrimonio público.

La primera estrategia gestionada por la DAL se centró en la presentación del portafolio de servicios a las entidades estatales del orden nacional y territorial, donde se identificó las principales necesidades de intervención jurídica.

*“2. Brindar asistencia, asesoramiento legal o acompañamiento a las entidades públicas del orden nacional o territorial con miras a prevenir el daño antijurídico”.*

Se validó la gestión realizada por la DAL desde su entrada en funcionamiento en febrero de 2022 hasta el 31 de mayo de 2023, cuyos resultados se consignan en el punto 3.2. Indicadores.

*“3. Elaborar conceptos, dictámenes, lineamientos, recomendaciones y estrategias tendientes a prevenir la ocurrencia de litigios o a promover la adecuada defensa de las entidades solicitantes, sin perjuicio de la responsabilidad de cada entidad, en virtud de sus atribuciones. Cuando se advierta la competencia de otra entidad para dar respuesta a determinada solicitud, se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

Se evidenciaron conceptos y recomendaciones frente a las distintas solicitudes realizadas por las entidades del orden nacional y territorial.

Como estrategia se identificaron causas eKOGUI con mayor impacto en la litigiosidad de las entidades del orden nacional y a partir de ahí se priorizaron 10 entidades del orden nacional para prestarles asesorías y acompañamientos con estrategias para la prevención y defensa de dichas causas.

*“4. Dar respuesta a las solicitudes que presenten las entidades del orden nacional o territorial, respecto a la interpretación y aplicación de las normas sobre la creación y composición de los comités de conciliación y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de estos comités.”*

Dentro de las asesorías se identificaron respuestas dirigidas a fortalecer competencias de los funcionarios de las entidades del orden nacional y territorial frente al ejercicio que se adelanta en los comités de conciliación de dichas entidades.

En este sentido se documentó un modelo para la elaboración del reglamento del Comité de Conciliación para las entidades del orden nacional como territorial, que fue socializado en jornadas de asesoramiento estratégico con las oficinas jurídicas de dichas entidades.

*“5. Formulación de proyectos, actividades y estrategias para la asesoría territorial, en materia de embargos proferidos en procesos ejecutivos y contenciosos contra recursos del Sistema General de Participación, Regalías y rentas propias con destinación específica para el gasto social de los municipios.”*

En este punto no se hallaron evidencias de proyectos y/o estrategias. Función para fortalecer.

*“6. Proponer recomendaciones generales en materia de embargos proferidos en procesos ejecutivos y contenciosos contra recursos del Sistema General de Participación, Regalías y Rentas Propias con destinación específica para el gasto social de los municipios, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012”.*

Se identificaron asesorías y recomendaciones en materia de embargos. Se evidenció formato de recomendaciones en materia de inembargabilidad de recursos públicos.

*“7. Apoyar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones”.*

Se evidenció participación del proceso en el cumplimiento de las actividades definidas para el Sistema de Gestión Documental ORFEO.

*8. Realizar los trámites relacionados con las solicitudes de las sentencias penales condenatorias y las sanciones administrativas proferidas por autoridades extranjeras que advierta la posible inhabilidad de un proponente en los términos del literal j del artículo 8 de la ley 80 de 1993, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1358 del 16 de octubre de 2020.*

Se validaron comunicaciones dirigidas a la Fiscalía General de la Nación, CONFECAMARAS y Superintendencia de Sociedades, entre otras para adelantar reuniones de colaboración armónica en el marco de las funciones otorgadas a la Agencia en la Ley 2195 de 2022. Con la SUPERSOCIEDADES se socializó el trabajo avanzado con el Consejo Superior de la Judicatura en el marco de la expedición de la Circular núm. PCSJC22-12 del 29 de julio de 2022.

De la validación a la gestión de la Dirección de Asesoría Legal se puede inferir que, a un año de su entrada en operación, se evidencia tendencia positiva en la satisfacción de las entidades nacionales y territoriales que han recibido servicios de asesoría, acompañamiento y asistencia por parte de la Agencia, lo que impacta en el objetivo estratégico *“6- Fortalecer la cultura*



organizacional y la optimización de procesos, áreas y herramientas bajo el enfoque de gestión por resultados” y de paso en el posicionamiento de la Agencia, como entidad que previene y defiende los intereses del Estado colombiano.

La Dirección de Asesoría Legal se encuentra en un proceso de optimización y ajustes que le permitan resultados de impacto en la prevención del daño antijurídico y fortalecimiento de la cultura de resolución de conflictos en etapa temprana a través de estrategias de asesorías y acompañamiento a las entidades en las distintas etapas del ciclo de defensa: prejudicial, judicial, cumplimiento de fallos y sentencias y acción de repetición.

#### 4. Conclusiones:

##### 4.1. No conformidad:

##### 4.1.1. Desactualización del normograma.

La resolución 324 de 2019 se encuentra derogada por la resolución 840 de 2022; hay Acuerdos, Directivas y Resoluciones que no indican la autoridad que las expide y se evidenciaron normas repetidas.

La desactualización del normograma contraviene la Guía para la elaboración y control de documentos del Sistema Integrado de Gestión Institucional, que señala:

*"El Normograma es la herramienta a través de la cual se compilan las normas y demás documentos externos aplicables a los documentos del Sistema Integrado de Gestión Institucional, los líderes de proceso son los responsables por mantener actualizadas dichas normas y/o documentos, estas se publican en la herramienta del Sistema Integrado de Gestión Institucional que la Agencia disponga para tal fin. Teniendo en cuenta lo establecido en el Procedimiento Identificación y Verificación de Requisitos Legales MC-P-07. (...)*

**Requisitos legales y otros documentos:** Documentos que dan directrices para la ejecución del proceso y establecen parámetros de operación. Por ejemplo: Decretos, Leyes, Resoluciones, Circulares, Guía de Administración de Riesgos-DAFP. Este campo se debe diligenciar con el texto "Ver Normograma", el responsable del Proceso deberá garantizar que el Normograma este actualizado con todas las normas y demás documentos externos aplicables al proceso". Subrayado fuera de texto.

**Respuesta del proceso de Gestión de Asesoría Legal:** "... en el formato MC-F-14 «formato para el registro de normatividad en la herramienta del SIGI», se solicita la exclusión de las normas repetidas (Acuerdo 01 del 17 de marzo de 2020 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Ley 2080 de 2021), así como de normas derogadas (Resolución 324 de 2019 de la Dirección General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Resolución 840 de 2022 de la Dirección General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado). También se solicita la inclusión de normas que no estaban contempladas y que tienen relación con la actividad de la DAL, tales como el Decreto 2469 de 2015, relativo al para el pago

de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones y las Resoluciones 304 de 27 de abril de 2022 y Resolución 006 de 2023 de la Dirección General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Mediante ticket número 33025 se solicitó a la mesa de ayuda la actualización del normograma (FORMATO PARA EL REGISTRO DE NORMATIVIDAD EN LA HERRAMIENTA DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL MC-F-14).”

**Comentario Oficina de Control Interno:** Se evidenció una acción correctiva por parte del proceso auditado para subsanar la no conformidad, no obstante, se considera conveniente identificar una acción preventiva con punto de control que subsane la causa raíz de la no conformidad.

#### **4.1.2. Publicación en SECOP II, de documentos de ejecución de contratos**

No se evidenció la publicación en SECOP II de los Registros Presupuestales – RP de los contratos 026, 029 y 051 de 2023, lo que contraviene en artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 que señala: “Artículo 2.1.1.2.1.8. *Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato*”, en concordancia con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 - modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.

**Respuesta del proceso de Gestión de Asesoría Legal:** “El 6 de julio de 2023 se procedió a realizar el cargue en SECOP II de los Registros Presupuestales – RP de los contratos 026, 029 y 051 de 2023”. Anexa pantallazos de publicación en SECOP II, que fueron validados por la auditoría.

**Comentario Oficina de Control Interno:** Se evidenció una acción correctiva por parte del proceso auditado para subsanar la no conformidad. El proceso de gestión contractual formuló acción preventiva para evitar la materialización del riesgo y en consecuencia esta NO CONFORMIDAD, queda como OBSERVACIÓN, por tanto, no requiere acción de mejora.

#### **4.2. Observación**

##### **4.2.1. No reporte en el aplicativo ORFEO del certificado de capacitación sobre el Código de Integridad de los contratos 037-2022; 041-2022; 048-2022.**

No se halló evidencia de reporte en ORFEO del certificado de la capacitación sobre el Código de Integridad que ordena la Ley 2016 de 2020, de los contratos 037-2022; 041-2022; 048-2022. El 29 de junio de 2023, el proceso de Gestión de Asesoría Legal informó que “...nos encontramos a la espera de la remisión de los documentos por parte de los contratistas del año 2022, referente al curso del Código de Integridad”.



La observación no requiere Plan de Mejoramiento, sin embargo, desde la Oficina de Control Interno se hará seguimiento al cumplimiento de esta obligación contractual de dichos contratistas.

**Respuesta del proceso de Gestión de Asesoría Legal:** *"Se procede a realizar el cargue en el expediente Orfeo el certificado de capacitación sobre el Código de Integridad de los contratos 037-2022; 041-2022; 048-2022 (anexo)."*

**Comentario Oficina de Control Interno:** Se validó en ORFEO la publicación del certificado de capacitación sobre el Código de Integridad de los contratos 037-2022; 041-2022; 048-2022.

### 4.3. Recomendación

4.2.1. Estudiar la viabilidad de incluir en el *"Protocolo de uso para abogados, gestor de asistencia, asesoría y acompañamiento - GAL-PT-01"*, una actividad que permita registrar, documentar y evaluar el impacto reputacional de la entidad con las asistencias, asesorías y acompañamientos realizados por DAL.

4.2.2. Estudiar la pertinencia de identificar riesgos de gestión en aspectos que puedan impactar negativamente los objetivos estratégicos i) prevención del daño antijurídico, ii) afianzamiento de la cultura de resolución de conflictos en etapa temprana y iii) fortalecimiento de herramientas y capacidades para atender la defensa judicial.

4.2.3. Analizar la pertinencia de validar si los activos de información del proceso de Asesoría Legal son susceptibles de riesgos que puedan afectar el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional y en caso afirmativo identificarlos.

4.2.4. En el indicador PAI, *"4 artículos jurídicos publicables que contengan precedente administrativo, divulgados"*, aportar evidencia de publicación del artículo: UN NUEVO MODELAJE PARA LA ACCIÓN DE REPETICIÓN, del cual no se halló evidencia de publicación.

4.2.4. Validar recomendaciones que se encuentran incluidas en el texto del informe y de ser viables, acogerlas e implementarlas.

Para constancia se firma en Bogotá D.C., a los 13 días del mes de julio del año 2023.

---

**LUIS EBERTO HERNÁNDEZ LEÓN**  
**Jefe de la Oficina de Control Interno**

**Nota.** Los anexos al presente informe hacen parte integral del mismo.



**Anexo No. 1**  
**Informe de Auditoria al Proceso de Gestión de Asesoría Legal**  
**Febrero 2022 a mayo de 2023.**

**Especificaciones de la Auditoria**

- **Criterios:**

- Artículos 209 y 269 de la Constitución Nacional.
- Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” y sus decretos reglamentarios, complementarios y concordantes.
- Decreto Ley 4085 de 2011, modificado por los Decretos 915 de 2017, 1698 de 2019, 2269 de 2019 y 1244 de 2021.
- Demas normas y reglamentación internas y externas vigentes aplicables al Sistema de Control Interno.

- **Documentos Examinados:**

- Riesgos de gestión del proceso de Gestión de Asesoría Legal, seguimientos, avances y soportes – vigencias 2022 y 2023.
- Riesgos de corrupción del proceso de Gestión de Asesoría Legal, seguimientos, avances y soportes – vigencias 2022 y 2023.
- Matriz de Riesgos de seguridad de la información de la Agencia, vigencias 2022 y 2023.
- Indicadores de gestión, seguimiento y soportes registrados en el Sistema de Gestión Institucional DARUMA.
- Base de dato Excel con registro de asesorías, asistencias y acompañamientos vigencia 2022.
- Base de dato Excel con registro de asesorías, asistencias y acompañamientos vigencia 2023.
- Documentos del proceso en el Sistema de Gestión Documental DARUMA
- Normograma del proceso registrado en el Sistema de Gestión Documental DARUMA
- Contratos suscritos en las vigencias 2022 y 2023, para apoyar la gestión de la Dirección de Asesoría Legal.

- **Plan de muestreo:** No se aplicó

**Papeles de trabajo**





- Formato EXCEL - EI-F-13\_FTOS\_PT- Auditoria Asesoría Legal, que puede ser consultado en la siguiente carpeta: Of. Control Interno (B)/Carpeta OCI/Auditorias internas 2023/5. A-P-AL-2023.