

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO
2020 a 31 diciembre de 2023

CGR-CDSJ No. 15
Noviembre de 2024

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**

Contralor General de la República en funciones

Carlos Hernán Rodríguez

Contralora Delegada para el sector Justicia

Jenny Elizabeth Lindo Diaz

Directora de Vigilancia Fiscal

Alberto Torres Gutiérrez

Supervisor

Natali Franco Muñoz

Líder de auditoría

Siria Well Jiménez Orozco

Auditores

Siria Well Jiménez Orozco
Diana Cristina Molina García
Janis Astrid Torres Torres
Efraín Montejo Ángel

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO	5
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.1.1 Objetivo General.....	8
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	12
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO.....	12
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	12
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	14
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	19
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	20
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	20
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	20
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	20
4.2 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A LOS RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES	26
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	27
HALLAZGO No. 1. COH_7509_2024-2-AU-CU. Apropiación y Uso de Lineamientos de Prevención.	27
Respuesta de la Entidad:	28
Análisis de Respuesta:	29
HALLAZGO No. 2. COH_7724_2024-2-AU-CU - Participación de la ANDJE en Procesos Judiciales o Administrativos.	29
Respuesta de la Entidad:	30
Análisis de Respuesta:	32
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	34
HALLAZGO No. 3. COH_7720_2024-2-AU-CU. Planeación Presupuestal de los Recursos de Inversión.	35
Respuesta de la Entidad:	35
Análisis de Respuesta:	37
HALLAZGO No. 4. COH_7915_2024-2-AU-CU. Activos intangibles Programa BID.	38

Respuesta de la Entidad:	40
Análisis de Respuesta:	40
HALLAZGO No. 5. COH_7913_2024-2-AU-CU. Planes de adquisiciones del proyecto de inversión BID.....	42
Respuesta de la Entidad:	43
Análisis de Respuesta:	44
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	45
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	46
4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	47
4.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	47
HALLAZGO No. 6. COH_7513_2024_2-AU-CU Gestión de procesos y procedimientos ANDJE.	47
Respuesta de la Entidad:	48
Análisis de Respuesta:	49
5. ANEXOS	50

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

La Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Justicia, programó Auditoría de Cumplimiento a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dirigida a verificar la política pública de prevención del daño antijurídico.

De la evaluación general, se evidencian diferentes situaciones que afectan la efectividad de las acciones que adelanta la Agencia para la protección del patrimonio público, como son:

- Inobservancia de la normatividad vigente del Sistema Único de Gestión e Información, específicamente en el seguimiento de la aplicación y uso de los lineamientos y estudios expedidos, situación que genera incumplimiento del objetivo de la Agencia de prevención del daño antijurídico frente a la eficacia de los lineamientos.
- Se observó que dentro del aplicativo DARUMA, existe un procedimiento denominado GCI-P-09 “EVALUACION DE POLITICAS DE PREVENCION DEL DANO ANTIJIRIDICO PRESENTADASPOR las Entidades Públicas del Orden Nacional - EPON-” Código: GCI-P-09 Versión:001, el cual describe las actividades que se deben realizar, una vez que son recibidas las políticas de prevención del daño antijurídico de las EPON; sin embargo, el procedimiento no ha sido actualizado de conformidad con el proceso que desarrolla la dependencia para el seguimiento de esta actividad. Hecho que ocasiona que no se encuentran debidamente documentados los procesos del Sistema de Gestión Institucional, lo que impide la interacción con otros procesos internos o externos.
- Se evidenció que durante el periodo 2020 a 2023, la participación de la Agencia en los en los nuevos procesos (procesos judiciales, arbitrales y en general cualquier tipo de proceso) intervenidos de entidades públicas de orden nacional, disminuyó a través de las referenciadas vigencias, lo que impide mejorar la cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE desde el punto de vista de la cantidad de procesos intervenidos y en el número de fallos a favor del Estado.
- Se evidenció que del valor de los bienes o activos que han sido adquiridos con recursos del programa BID, en la subcuenta 197008 Intangibles- Software, por \$6.245.469.288,35, no se encuentran identificados los hechos económicos que reflejen la confiabilidad y veracidad (detalle, descripción, secuencia) de las transacciones generadas en los primeros 4 años de la ejecución del programa. Hecho que generan que la información financiera no sea comprensible, relevante, fiable y comparable respecto de la identificación y administración del uso de los activos intangibles adquiridos con los recursos del programa BID.

- Se observó que conforme a la proyección de desembolsos establecida en el CONPES 3971 de 2019 el plazo de ejecución del programa establecido inicialmente era de cuatro (4) años, pero para los tres (3) primeros años, la Entidad solo ejecutó el 51.11%. Por lo anterior, para el año 2023, la Entidad tuvo que recategorizar los componentes, disminuyendo el No. 1 y aumentando los componentes 2 y 3 y solicitar la extensión de plazo para la ejecución de los recursos hasta el año 2025.
- Confrontada la información contenida en el plan de adquisición de las vigencias 2020, 2021, 2022 y 2023, del valor estimado de la vigencia actual vs. la ejecución contractual ejecutada en cada una de estas vigencias, se observan diferencias representativas al no realizarse los ajustes necesarios, ni actualizarse durante su ejecución en la respectiva vigencia de los planes de adquisición con recursos BID. Hecho que genera incumplimiento a lo establecido en el Reglamento Operativo Contrato de Préstamo No. 4922/OC-CO, numeral 2.2.2.1 Funciones de la Unidad Ejecutora, como también inobservancia del artículo 2.2.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Director Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE
agencia@defensajuridica.gov.co
adriana.herrera@defensajuridica.gov.co
Bogotá, D.C.

Respetado doctor Palomino:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó Auditoría de Cumplimiento a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de política pública de prevención del daño antijurídico, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Entidad consultada, que fue la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia y Control Fiscal de la Delegada del Sector Justicia.

La auditoría se adelantó en el nivel central de la Contraloría General de la República, realizando verificación al Ciclo de Defensa Jurídica del Estado. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2023 y abarcó el período comprendido entre el año 2020 y la fecha de corte mencionada.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1 Objetivo General

Evaluar y emitir concepto sobre la política pública de prevención del daño antijurídico.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 90
- Ley 1444 de 2011, parágrafo del artículo 5, por la cual se modificó la estructura de la administración pública nacional y se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como Unidad Administrativa Especial.
- Decreto 4085 de 2011, por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, modificado en lo pertinente por los Decretos 689 de 2012, 1311 de 2015, 915 de 2017, 1698 de 2019, 2269 de 2019 y 1244 de 2021.
- Decreto 1244 de 2021- Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Ley 2294 de 2023, artículo 206, del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", el cual creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE-CONPES 3971 de 2019. Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. ▪ Políticas para la adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). GN-2349-15

- Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la selección y contratación de consultores. GN-2350-15
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Decreto 1082 de 2015, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Ley 1882 de 2018, por la cual se modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Decreto 1082 de 2015, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Decreto 1795 de 2007, por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, y se adopta el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado.
- Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, artículo 2.2.3.4.1.1. y siguientes, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, el cual integra el Decreto 2052 de 2014, por el cual se reglamenta la implementación del Sistema Único de Gestión de Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI.
- Manual de contracción Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Resolución No. 411 del 20 de noviembre de 2020, por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE y se deroga la Resolución 481 de 2018.
- Reglamento del Comité de Contratación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Resolución No. 278 del 23 de mayo de 2023, por medio de la cual se deroga la Resolución 308 de 2019 y se expide el reglamento del Comité de Contratación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Manual de Supervisión e Interventoría de contratos de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE, Resolución No. 270 del 21 de julio de 2020 (21 de julio) por la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría de contratos de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE y se deroga la Resolución 394 de 2013.

- Ley 87 de 1993, artículos 2 y 12, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 610 de 2000, artículo 6, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
- Ley 1474 de 2011, artículos 73 y 74, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Contenidas en el documento "Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano".
- Acuerdo 01 del 9 de septiembre de 2019, por medio del cual se precisan los criterios para determinar los casos en los cuales la Agencia interviene en las controversias contra entidades públicas, así como los criterios conforme a los cuales la Agencia participará con voz y voto ante los comités de conciliación de las entidades y se derogan los acuerdos 01 de 2013 y 03 de 2017.
- Circular externa 9 del 24 de julio de 2023- lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico, que modifica y complementa la Circular externa 5 del 27 de septiembre de 2019.
- Circular externa 02 del 27 de febrero de 2023. Lineamiento para el registro de conciliaciones extrajudiciales en eKOGUI.
- Ley 2220 de 2022 estatuto de conciliación, artículo 120, donde se establecen las funciones del comité de conciliación, quien formula y ejecuta políticas de prevención del daño antijurídico.
- Ley 2276 de 2022, por el cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de enero a diciembre de 2023.
- Decreto 2590 de 2022, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.
- Decreto 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto"
- Decreto 1068 de 2015 "Decreto Reglamentario Sector Hacienda y Crédito Público".

- Resolución 533 de 2015 y modificatorios – Marco Normativo para entidades de Gobierno.
- Resolución 356 de 2022 de la Contaduría General de la Nación (CGN).
- Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación (CGN).
- Resoluciones 080 y 238 de 2021 de la Contaduría General de la Nación (CGN).
- Circulares Externas 005, 016 y 039 de 2022 SIIF – MHCP.
- Resolución 527 de 2022, artículos 3 y 6, por medio de la cual se compilan los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión como el Sistema de Gestión Institucional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se derogan las resoluciones 312 del 2021, 141 y 207 del 2022.
- Guías, Manuales e instructivos Internos de la Agencia en materia contable, financiera y presupuestal.
- Resolución 486 del 19 de julio de 2022, por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 445 del 6 de diciembre de 2021, que adoptó el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Resolución 334 del 20 de junio de 2023, por medio de la cual se modifica y adicionan las Resoluciones 445 del 6 de diciembre de 2021 y 486 del 19 de julio de 2022, que adoptaron el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Resolución No. 421 del 10 de diciembre de 2014, por la cual se efectúan unas delegaciones y asignaciones de funciones y se realizan unas designaciones al interior de la UAEANDJE y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 169 del 30 de marzo de 2023, artículo 1, por medio de la cual se modifica la conformación de los grupos internos de trabajo de la Secretaría General, se crea un grupo interno de trabajo en la Dirección de Gestión de Información y se dictan otras disposiciones.
- Demás normas legales y documentación interna aplicable.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la presente auditoría de cumplimiento comprendió el examen de las actividades desarrolladas en el ejercicio de la creación, aplicación, revisión y comunicación de las políticas públicas de prevención del daño antijurídico establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-, además de las actividades llevadas a cabo para la implementación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE.

Se analizó la información documental en cumplimiento de la normatividad vigente aplicable desde el inicio y actual desarrollo del Contrato de Crédito No. 4922-OC/CO, cuyo alcance involucró los recursos asignados para el funcionamiento del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa de la Nación -eKOGUI-.

El universo de la contratación BID de las vigencias 2020, 2021, 2022 y con corte a 31 diciembre de 2023, corresponde a 227 contratos incluyendo las órdenes de compra, los cuales ascendieron a \$41.770.845.23415, de los cuales se seleccionó una muestra de veintiséis (26) contratos de los tres componentes, por \$14.816.136.932 que representan el 35.5% y una muestra de nueve (9) contratos de la vigencia 2023, suscritos con recursos de funcionamiento, por valor de \$6.429.765.357.

Así mismo, se evaluaron las actividades desarrolladas para medir el impacto de la implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI- respecto de las Entidades Públicas del Orden Nacional –EPON- de conformidad a los lineamientos impartidos por la ANDJE. Lo anterior, a través de la revisión y análisis del cumplimiento de las metas e indicadores.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

En virtud de la presente Auditoría de Cumplimiento adelantada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- en el segundo semestre de 2024, se realizó evaluación al Sistema de Control Interno del asunto auditado.

Como resultado de la evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles, la CGR emite concepto sobre control interno “Eficiente”, con una calificación de 1.224, tal y como se muestra en el cuadro a continuación:

Tabla No. 1
Evaluación de Control Interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes			Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control			11	1
B. Evaluación del riesgo			10	1
C. Sistemas de información y comunicación			4	1
D. Procedimientos y actividades de control			7	1
E. Supervisión y monitoreo			3	1
Puntaje total por componentes			1	
Ponderación			10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,100	
			Adecuado	
Riesgo combinado promedio			BAJO	
Riesgo de fraude promedio			BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación
A. Evaluación del diseño		25,000	25,000	1,000
B. Evaluación de la efectividad		25,000	33,000	1,320
Calificación total del diseño y efectividad			1,124	
			Adecuado	
Calificación final del control interno			1,224	
			Eficiente	

Fuente: Equipo Auditor.

Partiendo de la metodología prevista por la CGR para la evaluación del Control Fiscal Interno se verificó si el mencionado sistema de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuenta con los procedimientos eficaces, eficientes y necesarios para contrarrestar y mitigar los riesgos.

La evaluación permitió establecer que la entidad ha avanzado en el diseño e implementación de las políticas de gestión riesgos, contenidas en el Modelo Integral de Planeación y Gestión-MIPG.

La oficina de Control Interno de la ANDJE, para la vigencia abril 2023-Marzo2024 dentro de su Plan de Acción programó y ejecutó (16) Auditorías de Gestión, (24) Informes de Ley, (52) Informes de Seguimiento (18) Seguimientos Especiales, (505) Programa de Aseguramiento y Mejora de la Calidad.

Lo anterior, ha permitido importantes avances en el diseño, implementación y mantenimiento de la estructura del Modelo Estándar de Control Interno –MECI.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República considera que el concepto es SIN RESERVA, lo anterior debido a que a pesar que se presentaron incumplimientos frente a la normatividad relacionada con la política pública de prevención del daño antijurídico, así como en los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal en distintas etapas del contrato de crédito BID No. 4922-OC/CO, de acuerdo con los hallazgos contenidos en este informe, los mismos no afectan la materialidad establecida en la etapa de planeación, resultando conforme en los aspectos significativos establecidos, frente a los criterios evaluados.

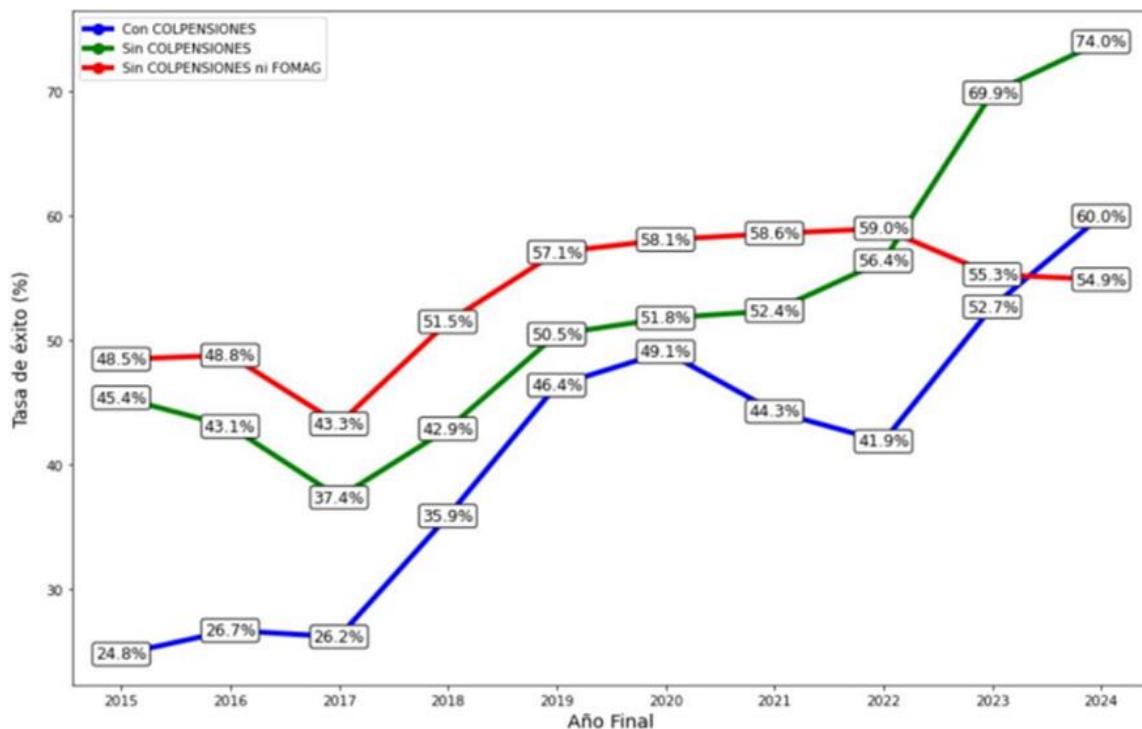
Lo anterior se sustenta en lo siguiente:

- Teniendo en cuenta el alcance del objetivo general de la ANDJE relacionado con la identificación y prevención del daño antijurídico, el equipo auditor evidenció que el sistema de información litigiosa eKOGUI es la principal herramienta de la Agencia, que permite el recaudo de la información litigiosa de las entidades, lo cual se constituyen en el principal insumo para la ANDJE y las Entidades Públicas del Orden Nacional -EPON- para la programación y desarrollo de diferentes estrategias encaminadas a prevenir el daño antijurídico, establecer la problemática litigiosa de las entidades públicas del orden nacional y territorial, promover la reducción de los riesgos patrimoniales para el Estado y la defensa jurídica del Estado.
- En relación con las políticas de prevención del daño antijurídico -PPDA-, que deben realizar las entidades, la ANDJE expidió los lineamientos para que las EPON cumplan con la obligación, observándose que el 93% de las entidades a nivel nacional han formulado su política de prevención del daño antijurídico en el módulo de prevención del e-KOGUI.
- Se han expedido 161 documentos entre conceptos, estudios y lineamientos que impactan las diferentes etapas del Ciclo de Defensa Jurídica.
- Se ha incrementado la intervención por parte de la Agencia en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como son: participación en comités de conciliación de las entidades u organismos del orden nacional, en cumplimiento de la función establecida en el numeral (xii) del numeral 1 del Artículo 6 del decreto 4085 de 2011, trámite de procesos de mediación, procesos judiciales terminados mediante aprobación de acuerdo conciliatorio. Adicionalmente, conceptos de asesoría legal emitidos por la Dirección de Asesoría Legal, conceptos previos de extensión de jurisprudencia y peticiones de conceptos al Consejo de Estado para dirimir controversias de puro derecho entre entidades públicas. Todo lo anterior generó aumento en los valores ahorrados.
- Contrario a lo anterior, la cobertura alcanzada por la ANDJE en los procesos (procesos judiciales, arbitrales y en general cualquier tipo de proceso) nuevos

intervenidos, así como la participación de la Agencia en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional son parte demandante o demandada en etapa procesal de admisión, han disminuido durante el periodo auditado.

- Ahora bien, en relación con la evolución de la actividad litigiosa del Estado, se realizó un comparativo teniendo en cuenta la información reportada en dos (2) periodos diferentes, el primero hasta el 31 de diciembre de 2019, el cual reporta (405.659) procesos judiciales en contra de entidades públicas del orden nacional, cuyas pretensiones indexadas a la fecha de corte ascendían a \$402 billones de pesos. Por otro lado, durante el segundo periodo 2020 al 31 de diciembre de 2023 se reportó (353.587) procesos, cuyas pretensiones indexadas a la fecha de corte ascendían a \$603 billones de pesos, observamos que, aunque en el segundo periodo el número de procesos en contra de la Nación disminuyo en un 12.83% respecto del primer periodo (corte 31 diciembre de 2019), el valor de las pretensiones aumentó en un 50%.
- En cuanto a la tasa de éxito de la litigiosidad del Estado, a partir de los datos suministrados por la Agencia, es necesario tener en cuenta 3 variables diferentes: i. incluyendo la información de Colpensiones (casos extraordinariamente desfavorables). ii. excluyendo la información de Colpensiones (casos extraordinariamente desfavorables). iii. Excluyendo información de Colpensiones (casos extraordinariamente desfavorables) y los de FOMAG (Casos favorables).

En el siguiente gráfico, a través del uso de la metodología de media de cálculo restrictiva, se hace evidente que la tasa de éxito varía sustancialmente cuando se incluye o excluye la información de Colpensiones y FOMAG. Si bien pareciera que la tasa de éxito nacional incluyendo Colpensiones ha venido fluctuando, aumentando hasta el 60% en los últimos años, una vez se excluyen los procesos de Colpensiones la tasa de éxito pasa a 74,1%, subiendo casi 15 puntos porcentuales la tendencia nacional. No obstante, si se excluye el alto volumen de fallos favorables que ha registrado FOMAG se encuentra que la tasa de éxito nacional cierra en 54.9%. De esta manera, cuando se excluyen los casos extraordinariamente desfavorables (Colpensiones) y favorables (FOMAG), se encuentra que durante los últimos cinco años la tasa de éxito nacional ha oscilado alrededor del 57%.

Gráfico 1 Tasa de éxito de la litigiosidad


Fuente: Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado.

Otra actividad para la prevención es la concientización a las EPON sobre el cumplimiento de sentencias y conciliaciones, al respecto la Agencia realiza capacitación y acompañamiento a las entidades para que ellas las cumplan en el menor tiempo posible para evitar el pago de intereses; además de esta capacitación, la Agencia realiza solo a partir del 2023, un monitoreo a la información contable de las EPON, específicamente al saldo de los créditos judiciales, con la información reportada en el CHIP de la Contaduría de forma trimestral, ya que antes de eso muy pocas entidades cargaban el detalle de las deudas que corresponden a intereses.

- En relación con la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición, la información de eKOGUI con corte a 30 de junio de 2024 muestra que a nivel nacional existen 1.755 procesos activos por acción de repetición y 2.300 terminados por este mismo motivo.

En la siguiente imagen se presentan los datos correspondientes al volumen de acciones de repetición iniciadas a nivel nacional por las entidades priorizadas y por el resto de las entidades evidenciándose que alrededor del 62,81% de estas acciones son iniciadas por las entidades priorizadas, concentrándose principalmente en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Así mismo, dicha información permite concluir no solo que el volumen de

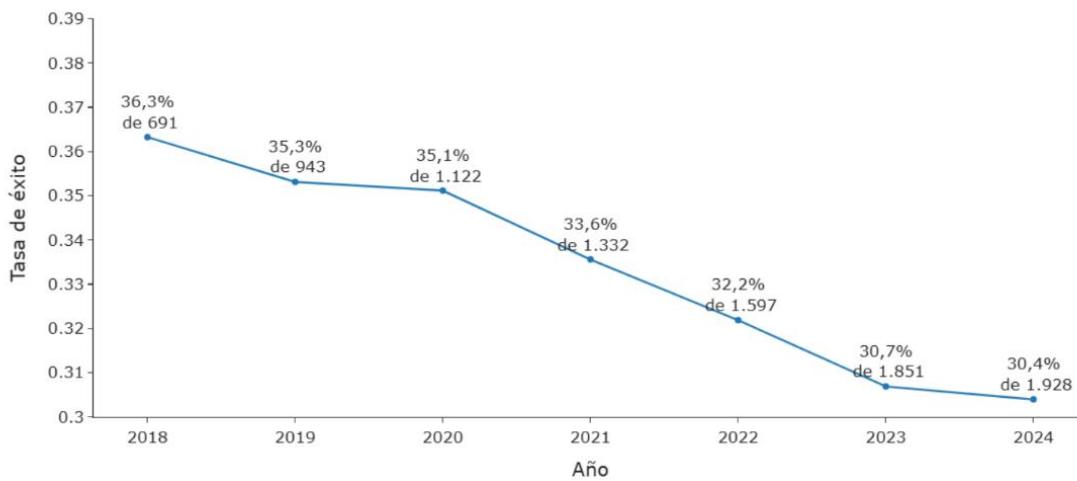
acciones de repetición es significativamente inferior al volumen de condenas en contra de la Nación, sino que, la tasa de éxito en las acciones de repetición es baja.

Imagen 1 Volumen de acciones de repetición

Entidad	Procesos Activos	Procesos Terminados	Valor económico indexado de los procesos activos (Millones)	Valor económico indexado de los procesos terminados (Millones)
Entidades priorizadas	1.139	1.408	\$ 529.743	\$ 673.025
Demás entidades del orden nacional	616	894	\$ 443.576	\$ 328.150
Total (todas las entidades)¹	1.755	2.300	\$ 973.319	\$ 1.001.074

Fuente: Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado.

Gráfico 2 Tasa de éxito acciones de repetición



Fuente: Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado.

- Se evidenció el cumplimiento del objetivo de los contratos suscritos con recursos de crédito BID, teniendo en cuenta sus estándares en los términos de los componentes “1: Fortalecimiento de las capacidades de la Agencia para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ” y “2: Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado”, así como de los productos y las fechas de entrega.
- Por otra parte, desde el punto de vista de la gestión financiera y administrativa de los procesos contractuales, se evidenció que en los casos en que se presentaron terminaciones anticipadas, la ANDJE adoptó las medidas para atender la necesidad requerida que justificó la contratación que fue objeto de terminación anticipada en los casos en que fue necesario y en los demás, se redistribuyeron funciones con la capacidad instalada de la Agencia.

Adicionalmente, se liberaron los recursos correspondientes a la reserva presupuestal, sin que se vieran afectados los componentes, puesto que los productos de otros contratos fueron suficientes para cumplir los indicadores de la matriz de resultados, hecho que no afectó el cumplimiento de los objetivos del Programa, asegurando que los fondos no utilizados fueran reasignados y que el avance del proyecto no se hubiera visto comprometido.

- La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como coordinador del Sistema de Defensa Jurídico del Estado -SDJE-, creado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, ha adelantado las actividades tendientes para lograr la adecuada implementación del sistema. Por tal razón, participó en la elaboración del proyecto de decreto reglamentario, el cual se encuentra actualmente en el Departamento Nacional de Planeación para firmas.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó seis (6) hallazgos administrativos.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo de éste, de conformidad con la Resolución Reglamentaria Orgánica número 066 de 2024 capítulo VI. *“Por la cual se subroga la Resolución Reglamentaria Orgánica número 064 de 2023 que reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (Sireci)”.*

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, al correo electrónico soportesireci@contraloria.gov.co.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la Entidad para eliminar las causas de los hallazgos detectados en la presente auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable.

Cordialmente,



JENNY ELIZABETH LINDO DÍAZ
Contralora Delegada para el Sector Justicia
Contraloría General de la República

Director

Alberto Torres Gutiérrez

Supervisora

Natali Franco Muñoz

Equipo Auditor

Siria Well Jiménez Orozco - Líder de Auditoria

Diana Cristina Molina García

Janis Astrid Torres Torres

Efraín Montejo Ángel

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- enfocados a la verificación de la política pública de prevención del daño antijurídico, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar el cumplimiento de la creación, aplicación, revisión y comunicación de las políticas públicas de prevención del daño antijurídico establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-, para prevenir acciones u omisiones de los servidores públicos que puedan ocasionar daño al Estado y las consecuencias que generen, a nivel nacional.
2. Evaluar en las distintas etapas del proceso del préstamo BID (4922-OC/CO), el cumplimiento de los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal.
3. Evaluar las actividades adelantadas para el seguimiento de los indicadores de gestión, resultado e impacto, implementados por las entidades en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación -eKogui-, con el fin de verificar su conformidad con los lineamientos pertinentes impartidos por la Agencia y su impacto en la prevención del daño antijurídico.
4. Evaluar el cumplimiento de los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal sobre los recursos asignados para el funcionamiento del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa de la Nación -eKogui-.
5. Verificar la implementación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE-, de conformidad con lo establecido en el Plan de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".
6. Evaluar el control interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Los criterios de auditoría se encuentran presentados en la Carta de Conclusiones.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- enfocada en la verificación de la política pública de prevención del daño antijurídico, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Teniendo en cuenta el enfoque de la auditoría de cumplimiento, el cual comprendió el examen de las actividades desarrolladas en el ejercicio de la creación, aplicación, revisión y comunicación de las políticas públicas de prevención del daño antijurídico establecido por

la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4850 de 2011, el equipo auditor seleccionó una muestra de lineamientos para confirmar la aplicación del régimen establecido en los criterios de evaluación señalados y los riesgos determinados en la fase de planeación, verificar la implementación de los mismos y los resultados posteriores a su aplicación.

- A partir del conocimiento previo de la Agencia, sus procesos y los objetivos de la auditoría, se pudo evidenciar que la Agencia ha expedido 161 documentos entre conceptos, estudios y lineamientos que impactan las diferentes etapas del Ciclo de Defensa Jurídica (actuaciones prejudiciales, defensa judicial, pago de sentencias, conciliaciones y laudos, recuperación de recursos públicos a través de la acción de repetición y llamamiento en garantía con fines de repetición). Se seleccionó y evaluó la siguiente muestra de lineamientos:

Tabla 2
Muestra Lineamiento Política Prevención del Daño Antijurídico

DOCUMENTO	TIPO DE DOCUMENTO	ALCANCE
Circular externa No. 05 del 4 julio de 2014. Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica	Lineamiento	Entrega recomendaciones sobre las prácticas judiciales defectuosas que contribuyen a generar detenciones al no concluir en condenas penales definitivas y que originan la declaratoria de la responsabilidad del Estado y el pago de indemnizaciones.
Circular externa No. 09 del 24 octubre de 2014. Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial por hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales	Lineamiento	Entrega a las entidades públicas recomendaciones frente a la actividad relacionada con el uso de vehículos oficiales (automotores, naves, aeronaves, bicicletas, motocicletas y otros)
Circular externa No. 10 del 13 de noviembre del 2014. Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones	Lineamiento	Entrega a las entidades públicas del orden nacional el análisis en el proceso de pagos de créditos judiciales y, en particular, para determinar el monto que la Nación paga por concepto de intereses de mora y las causas que los originan.
Circular externa No. 05 del 27 de septiembre de 2019. Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.	Lineamiento	Los lineamientos que entrega la Agencia son de carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional y constituyen referente de buena práctica en materia de gestión jurídica pública para las entidades del orden territorial.
Lineamientos sobre derecho de petición - Gestión óptima para la prevención del daño antijurídico	Lineamiento	Entrega recomendaciones para la garantía al derecho de petición cuando el peticionario conoce efectivamente la respuesta de manera oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente

Fuente: Equipo Auditor.

- Para el desarrollo de los objetivos 2 y 4 relacionados con el Contrato de Crédito No. 4922-OC/CO, cuyo alcance involucra recursos asignados para el funcionamiento del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa de la Nación - eKOGUI-, del universo de la contratación BID de las vigencias 2020, 2021, 2022 y con corte 31 diciembre de 2023, correspondiente a 227 contratos incluyendo las

órdenes de compra, los cuales ascienden a la suma de \$41.770.845.23415, se seleccionó y evaluó una muestra de veintiséis (26) contratos distribuidos en los tres componentes, por valor de \$14.816.136.932 que representan el 35.5%. Así mismo se evaluaron nueve (9) contratos de la vigencia 2023, suscritos con recursos de funcionamiento, por \$6.429.765.357, así:

Tabla 3
Muestra Contratos - Préstamo No. 4922/OC-CO

No.	No. CONTRATO	OBJETO	CONTRATISTA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR TOTAL INCLUIDO ADICIONES /REDUCCIONES/LIBERACIONES	No. COMPONENTE del proyecto BID
1	BID 006 2023	Consultoría Individual para gerenciar la planeación, ejecución y seguimiento del Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia, el cual se financia con recursos del Contrato de Préstamo BID 4922/OC-CO	Luis Guillermo Aguirre Madrid	9/02/2023	\$ 290.118.000,00	3
2	BID 012 2023	Consultoría individual para el fortalecimiento de los esquemas de seguimiento y planificación de la Agencia y el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el modelo de gestión por resultados.	Mariana Martínez Cuellar	23/02/2023	\$ 245.300.000,00	1
3	BID 014 2023	Consultoría individual para elaborar una estrategia presupuestal y normativa que apalancue la reducción de la deuda vigente por sentencias y conciliaciones y contribuya a la eficiencia del Modelo de Gestión por Resultados	José Mauricio Cuestas Gómez	15/03/2023	\$ 200.000.000,00	1
4	BID 018 2023	Consultoría individual para elaborar una propuesta técnica de financiamiento con alternativas para el pago de la deuda vigente por sentencias y conciliaciones que apalancue la eficacia del Modelo de Gestión por Resultados.	Cicerón Fernando Jiménez Rodríguez	21/03/2023	\$ 200.000.000,00	1
5	BID 021 2023	Consultoría individual como Especialista Financiero para el Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional De Defensa Jurídica del Estado - Contrato de Préstamo BID 4922/OC-CO.	Diana Marcela Ruiz Pinzón	5/04/2023	\$ 380.807.842,00	3
6	BID 025 2023	Consultoría Individual como Especialista en Planeación, Monitoreo y Evaluación del Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia, financiado con recursos del Contrato de Préstamo BID 4922/OC-CO	Paola Andrea González Torres	10/05/2023	\$ 180.963.549,00	3
7	BID 026 2023	Desarrollar recursos e-learning con contenidos de actualización en la secuencia de conocimiento del ciclo de defensa jurídica del Estado para fortalecer los programas de entrenamiento a entidades nacionales y territoriales.	Autorun D+C SAS	9/06/2023	\$ 419.060.086,00	2
8	BID 027 2023	Orden de Compra Licenciamiento y configuración parametrización de los productos (Dynamics) - Gestión de Capacitaciones (300+)	Controles Empresariales S.A.S	8/06/2023	\$ 656.088.891,77	1 y 2
9	BID 028 2023	Consultoría para implementar la estrategia de conocimiento de la Agencia en materia de prevención del daño antijurídico respecto de hechos generadores de procesos judiciales relacionados con daños al medio ambiente	Universidad Externado De Colombia	16/06/2023	\$ 182.559.282,00	2

		derivados de actividad minera, explotación de hidrocarburos y erradicación de cultivos ilícitos				
10	BID 029 2023	Consultoría de detalle que permita desarrollar las líneas base identificadas en la conceptualización del MGR a fin de establecer la propuesta normativa que permita la implementación de un modelo de acreditación, selección y evaluación de abogados.	Consortio Defensa Jurídica 2023	16/06/2023	\$ 348.657.703,00	2
11	BID 030 2023	Consultoría Individual como Especialista en Adquisiciones Senior para el Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - Contrato de Préstamo BID 4922/OC-CO	Herly Ketty Carrillo Ortiz	20/06/2023	\$ 318.848.336,00	3
12	BID 032 2023	"Consultoría para elaborar un estudio y lineamiento con recomendaciones en materia de prevención del daño antijurídico respecto de los hechos generadores de procesos judiciales relacionados con error judicial y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	Consortio Defensa Jurídica 2023	23/06/2023	\$ 217.245.546,00	2
13	BID 033 2023	Consultoría para implementar la estrategia de conocimiento en materia de prevención del daño antijurídico respecto de: (i)10 causas de litigiosidad con menor tasa de éxito (ii) 10 causas de litigiosidad con mayor relación condena /pretensión (iii)10 causas de litigiosidad con mayor relación conciliación/pretensión	Garrigues Colombia S.A.S.	28/06/2023	\$ 470.525.169,00	2
14	BID 034 2023	Consultoría para diagnosticar y mejorar la calidad de la información de 9 entidades priorizadas	Litigar punto .com S.A.S	29/06/2023	\$ 674.730.000,00	2
15	BID 035 2023	Servicio ciberseguridad para monitoreo de seguridad, monitoreo de red, análisis de vulnerabilidades y plan de recuperación de desastres.	Ifx Networks Colombia SAS	30/06/2023	\$ 413.998.570,00	2
16	BID 036 2023	Orden de compra para la prestación de servicios e infraestructura de nube pública para servicios de máquinas virtuales, almacenamiento, servicios SAAS y analítica.	Controles Empresariales S.A.S	6/07/2023	\$ 1.174.362.661,51	1 y 2
17	BID 049 2023	Contratar la prestación de servicios de desarrollo de software e implementación del módulo de conciliaciones extrajudiciales que hace parte del eKogui.	Linktic S.A.S	3/08/2023	\$ 1.038.872.287,00	2
18	BID 050 2023	Consultoría para la Implementación del modelo de gobierno de datos en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – Fase I	L Avenir S.A.S	15/08/2023	\$ 330.000.000,00	1
19	BID 052 2023	Servicios de consultoría para la formulación del plan estratégico de tecnologías de la información 2024- 2027, de conformidad con la arquitectura empresarial de la entidad, su direccionamiento Estratégico y el Sistema de Defensa Jurídica del Estado	Ntt Data Spain S.L Sucursal En Colombia	28/09/2023	\$ 763.041.277,00	2
20	BID 054 2023	Adquirir el licenciamiento de los productos (Dynamics 365) para dar continuidad a la operación de los procesos y/o flujos implementados en el marco del programa de fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Ut Soft Ig 3	24/11/2023	\$ 1.159.881.259,20	1
21	BID 055 2023	Adquirir licenciamiento de un sistema de gestión documental electrónico de archivo - SGDEA que incluya implementación, capacitación, soporte y mantenimiento en el marco del programa de fortalecimiento de la	Servisoft. S.A.S	30/11/2023	\$ 1.272.271.483,00	1

		Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.				
22	BID 003-2020	Prestar servicios profesionales para el manejo financiero y contable de los fondos del programa de fortalecimiento de la ANDJE, implementando los mecanismos, procesos y controles que aseguren el adecuado uso y manejo transparente de los recursos para	Diana Marcela Ruiz Pinzón	17/03/2020	\$ 146.964.990,00	3
23	BID 038-2020	Diseñar el modelo de Arquitectura Empresarial con sus dominios de negocios, información, aplicaciones, tecnología, así como la arquitectura de integración e interoperabilidad, para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que sirva como herramienta principal para la transformación digital de la entidad	Everis Spain SI Sucursal En Colombia	19/11/2020	\$ 1.209.040.000,00	1
24	BID 053 2022	Prestar servicios profesionales para asesorar y apoyar desde su competencia la planeación, ejecución y seguimiento en lo relacionado con los procesos referentes a tecnologías de la información, en el marco del Programa Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia, financiado con los recursos provenientes del Contrato de Préstamo 4922/OC CO	Luis Enrique Aguirre Rico	4/11/2022	\$ 84.490.000,00	3
25	BID 024-2023	Consultoría individual como Especialista en Gestión de Información y Tecnologías de la Información para el Programa Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - Contrato de Préstamo 4922/OC-CO	Luis Enrique Aguirre Rico	28/04/2023	\$ 141.610.000,00	3
26	BID 062 2021	realizar el análisis de la situación actual de la gestión documental, el diseño y la implementación de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) que incluya expediente digital, así como la actualización del Sistema integrado de Conservación, y la actualización de instrumentos archivísticos de acuerdo con la normatividad vigente	Global Technology Services Gts Sa	30/11/2021	\$ 2.296.700.000,00	1
27	017-2023	Prestación de servicios de gestión documental para la agencia nacional de defensa jurídica del estado	Data File S.A.	1/02/2023	\$ 2.159.275.439,33	Funcionamiento
28	023-2023	Licenciamiento del aplicativo «Jus Mundi Legal Practice».	Jus Mundi	1/02/2023	\$ 327.875.000,00	Funcionamiento
29	047-2023	Prestación de servicios logísticos para la agencia nacional de defensa jurídica del estado.	Mercadeo Estratégico S.A.S.	23/02/2023	\$ 333.835.807,00	Funcionamiento
30	071-2023	Prestar el servicio de transporte terrestre automotor especial de pasajeros a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Unión Temporal Alianza Transnacional	28/04/2023	\$ 1.737.432.439,77	Funcionamiento
31	102-2023	Seguros del programa de amparos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.	Aseguradora Axa Colpatria Seguros S.A.	15/06/2023	\$ 231.463.358,07	Funcionamiento
32	109-2023	Prestación de servicios de centro de contacto para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Bpm Consulting	22/06/2023	\$ 259.999.999,61	Funcionamiento
33	151-2023	Renovación de soporte y garantía de equipo de infraestructura y renovación de soporte y garantía de licenciamiento de software de Backups.	Colombiana De Servicios Tecnológicos S.A.S.	28/11/2023	\$ 315.423.019,00	Funcionamiento

34	163-2023	Suministro de tiquetes aéreos en rutas nacionales e internacionales para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.	Logística Y Gestión De Negocios S.A.S	22/12/2023	\$ 464.824.491,00	Funcionamiento
35	164-2023	Orden de compra adquirir servicios BPO y/o mesa de ayuda de tecnología que permita garantizar la operación de los sistemas misionales y de apoyo a las gerencias	Unión Temporal Sinergy-HARE	14/12/2023	\$ 599.635.803,91	Funcionamiento

Fuente: Equipo Auditor.

La muestra evaluada relacionada con el desarrollo del Contrato de Crédito No. 4922-OC/CO, se clasifica por componente así:

Tabla No. 4
Clasificación por componente

CLASIFICACIÓN	COMPONENTE	NUMERO DE CONTRATOS	VALOR
BID componente 1	Fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ (US\$8,2 millones). Busca mejorar la eficacia de las herramientas de gestión, así como la cobertura en los procesos que interviene la ANDJE.	10	\$ 8.743.644.295
BID componente 2	Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado (US\$5,8 millones). Este componente busca mejorar la transferencia del conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ. En particular, se pretende (i) desarrollar las herramientas necesarias para lograr una mayor integración e interoperación de la información así como una mejor visualización que permitan mapear los riesgos y focos de litigiosidad para optimizar las intervenciones; (ii) capturar nueva información en el eKogui requerida para tener una trazabilidad completa de la problemática litigiosa, y (ii) mejorar la transferencia de conocimiento y usabilidad de la información orientada a mejorar las capacidades del SDJ.	9	\$ 4.528.689.920
BID componente 3	Administrativo para apoyo a la UEP- Unidad ejecutora del Programa	7	\$ 1.543.802.717
funcionamiento	Presupuesto General de la Nación	9	\$ 6.429.765.357
TOTAL		35	\$ 21.245.902.290

Fuente: Equipo Auditor.

- Se seleccionó y evaluó la siguiente muestra para verificar la implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI- internamente.

Tabla No. 5
Muestra para la medición del impacto del eKOGUI

No.	TIPO ACCION	VALOR PRETENSIONES /	INSTANCIA ACTUAL	TIPO DE VINCULACIÓN
1	REPARACION DIRECTA	\$ 3.590.645.328,00	PRIMERA	HECHOS AJENOS
2	REPARACION DIRECTA	\$ 1.220.612.098,00	PRIMERA	HECHOS AJENOS
3	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	\$ 65.000.000,00	PRIMERA	HECHO PROPIO
4	REPARACION DIRECTA	\$ 1.382.761.703,00	PRIMERA	HECHOS AJENOS
5	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	\$ 64.174.312,00	PRIMERA	HECHO PROPIO
6	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	\$ 81.691.642,00	PRIMERA	HECHO PROPIO
TOTAL		\$ 6.404.885.083		

Fuente: Equipo Auditor.

4.2 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A LOS RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

Como resultado de la auditoría anterior, realizada por la Contraloría General de la República a la Entidad auditada para la vigencia 2020, en la cual se evaluó el cumplimiento de la política del daño antijurídico y la efectividad de las acciones adelantadas para la protección del patrimonio público en el caso de las demandas en contra y en favor del Estado, se consideró que el concepto fue de “INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS”, por considerar que el cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados por la ANDJE en la adquisición de bienes y servicios, no resultó conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Como resultado de la auditoría, se constituyeron cuatro (4) hallazgos, tres (3) de ellos con presunta connotación disciplinaria.

ESTADO DE PLANES DE MEJORAMIENTO AUDITORÍAS CGR

Para la auditoria de cumplimiento vigencia 2020, el 10 de diciembre de 2021 se suscribió plan de mejoramiento, en el cual se encuentra pendiente por cerrar el hallazgo No. 1, “Acceso a la documentación de la Muestra Contractual, Publicación en SECOP y Principio de Transparencia”, la ANDJE se encuentra verificando su efectividad, para esto se presentan los informes mensuales del seguimiento a la publicación de los documentos en SECOP II.

Vigencia	No. de Hallazgos	No. Actividades de Mejora	Cumplidas	En termino	Vencidos	Hallazgos Declarados Efectivos
2020	4	20	20	0	0	3

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar el cumplimiento de la creación, aplicación, revisión y comunicación de las políticas públicas de prevención del daño antijurídico establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-, para prevenir acciones u omisiones de los servidores públicos que puedan ocasionar daño al Estado y las consecuencias que generen, a nivel nacional

Teniendo en cuenta que en la fase de planeación se determinó que si se validaban tres (3) hallazgos que resulten de la evaluación de la política pública de prevención del daño antijurídico, se generaría materialidad cualitativa sin importar la incidencia de los hallazgos.

Para este objetivo se establecieron dos (2) hallazgos, relacionados con incumplimientos en el seguimiento a la aplicación y uso de los lineamientos y/o estudios expedidos por la Agencia y por la participación de la Entidad en los en los nuevos procesos (procesos judiciales, arbitrales y en general cualquier tipo de proceso) intervenidos de entidades públicas de orden nacional, por lo tanto, no hay afectación de la materialidad.

Como resultado de la auditoría para el presente objetivo, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No. 1. COH_7509_2024-2-AU-CU. Apropiación y Uso de Lineamientos de Prevención.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 4085 de 2011	Numeral (iii) del numeral 2 del artículo 6

Analizando y comprobando los mecanismos de medición de resultados de la Agencia, frente a la normatividad que rige la materia, se evidenció que, a pesar de lo establecido en el numeral (iii) del numeral 2 del artículo 6 del Decreto 4085 de 2011, el cual establece que los instructivos para la aplicación integral de las políticas de prevención del daño y de conciliación, así como los relativos al Sistema Único de Gestión e Información, son vinculantes para las entidades del orden nacional, la Agencia no realiza seguimiento a la aplicación y uso de los lineamientos y/o estudios expedidos.

Lo anterior se presenta por deficiencias en el cumplimiento de las funciones relacionadas con las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas. Hecho que genera incumplimiento del objetivo de la Agencia de prevención del daño antijurídico frente a la eficacia de los lineamientos.

Respuesta de la Entidad:

“El ordinal (iii) del numeral 2 del artículo 6° del Decreto 4085 de 2011 establece que: “Los instructivos para la aplicación integral de las políticas de prevención del daño y de conciliación, así como los relativos al Sistema Único de Gestión e Información, serán vinculantes para las entidades del orden nacional”. Como puede observarse en la normativa citada, NO se establece la obligatoriedad de “contar con un mecanismo específico de medición que evidencie la aplicación de los lineamientos y/o estudios expedidos” como se afirma en el escrito de observaciones.

Sin embargo, la Agencia frente a los lineamientos que emite para las entidades públicas del orden nacional con relación a la adopción, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico, sí cuenta con un mecanismo para medir su aplicación por parte de estas entidades. Para tal efecto, se cuenta con el software para la formulación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico, el cual es un módulo incluido dentro del Sistema de Información Litigiosa eKOGUI.

En razón a lo anterior, y como una prueba de que las entidades sí están aplicando los lineamientos expedidos para la adopción, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico es que a la fecha el 99% de las del orden nacional han formulado su política de prevención para el periodo 2024-2025. Esto sin olvidar que, la obligatoriedad de adoptar tales políticas y realizar el seguimiento corresponde a cada una de las entidades obligadas conforme se indica en el ordinal 1° del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, así como en los artículos 121 y 122 de la misma normativa⁴⁴, como se muestra a continuación (énfasis propio): (...)

(...) Frente a los lineamientos que no implican adopción, implementación y seguimiento de políticas de prevención del daño antijurídico, pese a no tener la obligación de medirlos, pero conscientes de la importancia de estos lineamientos en las distintas dimensiones del Ciclo de Defensa Jurídica, la Agencia consideró importante realizar una evaluación de estos instrumentos, en aras de lograr una retroalimentación sobre su eficacia, de manera tal que, se puedan identificar aspectos para su mejora.

Es por lo anterior que, en el año 2024, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado suscribió el contrato BID No 017/2024 cuyo objeto específico es el: «Diseño e implementación de un diagnóstico del uso y apropiación de los lineamientos en defensa jurídica del estado en las EPON y diseño de una estrategia para la apropiación de los lineamientos en las entidades priorizadas (12+), implementada».

Lo indicado permite evidenciar que:

- 1. La Agencia NO tiene la obligación (función) de contar con un mecanismo específico de medición que evidencie la aplicación de los lineamientos y/o estudios expedidos.*
- 2. Pese a que no tiene la obligación indicada en el numeral anterior, la Agencia sí realiza seguimiento a la aplicación de los lineamientos relacionados con la formulación, implementación y seguimiento de la política de prevención del daño antijurídico, mediante el software diseñado para el efecto, el cual, tal como se indicó, es un módulo incluido dentro del Sistema de Información Litigiosa eKOGUI.*

3. Respecto de los lineamientos emitidos para la prevención de causas de litigiosidad parametrizadas en eKOGUI, se firmó el contrato BID 017/2024, de fecha 12 de marzo de 2024, cuyo objeto es el “Diseño e implementación de un diagnóstico del uso y apropiación de los lineamientos en defensa jurídica del estado en las EPON y diseño de una estrategia para la apropiación de los lineamientos en las entidades priorizadas (12+), implementada”.

Análisis de Respuesta:

Si bien es cierto que la Agencia cuenta con el software para la formulación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico, el cual permite a la Entidad conocer cuántas, y cuáles entidades públicas del orden nacional han formulado su política de prevención, el sistema por sí solo no está diseñado para realizar el seguimiento que evidencie la aplicación de los lineamientos y/o estudios expedidos, por parte de las entidades públicas.

Ahora bien, respecto de lo indicado por la Agencia sobre NO tener la obligación de contar con un mecanismo específico de medición que evidencie la aplicación de los lineamientos y/o estudios expedidos por parte de las diferentes entidades, este órgano de control considera que frente a la función que le impone el numeral (iii) del numeral 2 del artículo 6 del Decreto 4085 de 2011, le corresponde a la Agencia para el desarrollo íntegro de su función de prevención del daño antijurídico, realizar seguimiento a la apropiación y uso por parte de las EPON de los mencionados lineamientos, pues si este no se realiza genera incertidumbre no solo sobre el cumplimiento de los mismos, sino que no podemos conocer si estos son efectivos.

Lo anterior se ratifica al ver que la Entidad si evidencia esta necesidad, al punto que, en el año 2024 suscribió el contrato BID No. 017/2024, para desarrollar un diagnóstico del uso y apropiación de los lineamientos en las distintas dimensiones del Ciclo de Defensa Jurídica.

De acuerdo con lo anterior, lo observado se confirma como hallazgo.

HALLAZGO No. 2. COH_7724_2024-2-AU-CU - Participación de la ANDJE en Procesos Judiciales o Administrativos.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 4085 de 2011	Numeral (iv) del Artículo 3º
Decreto 4085 de 2011	Numeral (i), (ii) del numeral 3 del artículo 6
Decreto 4085 de 2011	Numeral 1 del artículo 17
Decreto 4085 de 2011	Numeral 1 del artículo 17A

Por medio de la revisión de las respuestas a las solicitudes de información de radicados 20241020071501 de fecha 14 de agosto (Punto 11) y 202410000107 del 6 de septiembre (punto 2 y 3), se evidenció que durante el periodo 2020 a 2023, la participación de la Agencia en los en los nuevos procesos (procesos judiciales, arbitrales y en general cualquier tipo de proceso) intervenidos de entidades públicas de orden nacional, disminuyó a través de los años, partiendo del año 2019 con una participación acumulada de 430 procesos, así:

	2019	2020	2021	2022	2023
PARTICIPACIÓN ACUMULADA DE LA AGENCIA	430	430	664	755	856
NUEVOS PROCESOS INTERVENIDOS		234	91	101	55
TOTAL PARTICIPACIÓN POR VIGENCIA	430	664	755	856	911

Fuente: Respuestas a solicitudes de información 20241020071501 de fecha 14 de agosto (Punto 11)

INTERVENCIÓN MASIVA ACUMULADA DE LA AGENCIA	2019	2020	2021	2022	2023
	11.852	7.000	7.500	4.081	No aplica

Fuente: Respuestas a solicitudes de información 20241020071501 de fecha 14 de agosto (Punto 11)

Ahora bien, sobre la participación de la Agencia específicamente en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional son parte demandante o demandada, se observa que para el periodo 2020-2023 (166 procesos), la intervención de la Agencia en etapa procesal de admisión, disminuyó en un 32.6% en relación con el periodo 2016-2019 (508 procesos), así:

PERÍODO 2016-2019 ETAPA PROCESAL DE ADMISIÓN	2016	2017	2018	2019	TOTAL
	112	138	166	92	508
PERÍODO 2020-2023 ETAPA PROCESAL DE ADMISIÓN	2020	2021	2022	2023	TOTAL
	41	66	41	18	166

Fuente: Respuestas a solicitudes de información 202410000107 del 6 de septiembre (punto 2 y 3)

Esta situación se presenta por debilidades en el cumplimiento de las funciones relacionadas con la representación judicial de las entidades u organismos de la Administración Pública para la defensa jurídica del Estado, así como debilidades en el afianzamiento del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado, donde algunas de las actividades definidas en el artículo 3 del Decreto 4085 de 2011, incluyen la gestión extrajudicial y la gestión de la defensa judicial, la cual debe aumentar en la medida en la que se robustece la Agencia con la inversión de recursos.

Lo que impide mejorar la cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE desde el punto de vista de la cantidad de procesos intervenidos y en el número de fallos a favor del Estado.

Respuesta de la Entidad:

“Por intervención judicial, debe entenderse en los términos de los artículos 610 y 611 del Código General del Proceso, la actuación de la ANDJE en el proceso judicial mediante la designación de un apoderado para que acompañe la defensa jurídica de las entidades tanto de orden nacional, como territorial.

En tal sentido, la ANDJE a través de sus apoderados realiza la intervención judicial mediante la presentación de contestación de demanda, solicitud de excepciones previas, asistencia a audiencias iniciales, de pruebas y/o de juzgamiento, presentación de alegatos de conclusión tanto en primera como en segunda instancia, presentación de recursos ordinarios y extraordinarios. Igualmente, se acompaña a las entidades en la estructuración de tutelas contra providencias judiciales. Por tanto, la ANDJE interviene en las jurisdicciones administrativa, civil, penal y constitucional.

Por participación, se debe entender cualquier otra actuación que realice la ANDJE dentro del ciclo de defensa judicial que no implique la intervención judicial. Esto es, la asistencia a comités de conciliación y asesoría jurídica cuanto está en curso el proceso, entre otros.

Resulta importante precisar, que ANDJE es interviniente judicial cuando no tiene la condición de parte demandante o demandada en el proceso judicial.

Esto acorde con el Decreto 4085 de 2011, modificado parcialmente por los Decretos 915 de 2017, 1698 de 2019, 2269 del 2019 y 1244 de 2021, los artículos 610 y 611 del Código General del Proceso y la Circular Interna No. 11 del 16 de 2024.

Primera observación: (...)

(...) En cuanto a la supuesta disminución de la intervención judicial de la ANDJE a partir de 2020 se precisa que la observación que se realizó presenta un análisis parcial de la actuación de la entidad, porque en la información que se entregó el 14 de agosto también se relacionó la intervención masiva que realiza la agencia. Para mejor comprensión, es importante traer a colación el Decreto Ley 4085 de 2011 que regula la facultad de intervención de la agencia en los procesos judiciales para defender los intereses litigiosos de la Nación y el alcance de la defensa jurídica del Estado mediante la participación de la ANDJE en los procesos judiciales en los que las entidades públicas sean parte. En cuanto al ejercicio de la representación precisa que comprende las figuras procesales de demandante, interviniente, apoderado o agente y en cualquier otra condición que prevea la ley. Al respecto el artículo 6 del Decreto 4085 de 2011 señala: (...)

(...)

En este sentido, excluir las intervenciones masivas del análisis de la gestión de la ANDJE significó que la evaluación se hizo sin la totalidad de la información y por tanto se omitió en gran medida el impacto de la función de la Agencia en los procesos judiciales en contra de las entidades públicas y el ahorro que esta ha significado para las finanzas del Estado. Además, no se observa que exista una justificación para no tenerlas en cuenta, esto acorde con las funciones reguladas en el Decreto Ley 4085 de 2011, en consonancia con el artículo 610 del Código General del Proceso. (...)

(...) Segunda observación:

Al respecto se tiene que para los procesos de los años 2020 a 2023, en la respuesta del 6 de septiembre del presente año se indicó que correspondía a “Procesos Intervenidos por la ANDJE con año de admisión 2020-2023”, esto significa que E Kogui solamente dio la información de los procesos judiciales en que intervino la ANDJE que estaban en etapa procesal de admisión, es decir, los admitidos en los años 2020, 2021, 2022 y 2023. En consecuencia, no se reportó la totalidad de los procesos nuevos en que intervino la ANDJE en los años 2020 a 2023 porque no estaban en la etapa de admisión, en los cuales la ANDJE puede intervenir en cualquier estado del proceso, conforme el artículo 610 del Código General del Proceso. (...)

(...) Ahora bien, en cuanto al programa de fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se estableció tanto en el CONPES 3971 de 2019 como en el Contrato de Préstamo 4922/OC-CO, que su objetivo principal es contribuir a la eficiencia de la ANDJE y de las entidades del Sistema de Defensa Jurídica del Estado en términos de ahorros potenciales reales. Este programa se encuentra estructurado en dos componentes: (i) fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ, y (ii) fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado.

El principal impacto de la operación es la mejora en la eficiencia del SDJ del Estado en términos de ahorros potenciales reales medidos por los ahorros en los procesos en los que interviene o acompaña la ANDJE sobre el total de condenas-pretensiones. Esto será consecuencia de tres resultados: (i) mejoramiento en la oportunidad de reporte de información de conciliaciones prejudiciales en eKogui; (ii) el aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la ANDJE, y (iii) el aumento en la transferencia de conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ, medido a través de la certificación en el uso de herramientas de defensa jurídica del Estado. (...)

(...) Conforme a la descripción del indicador y la nota (b) el aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la Agencia en el marco del Programa se mide por los casos con mayores pretensiones en los que interviene la Agencia, teniendo en cuenta la estrategia de intervención judicial de los 500 procesos más cuantiosos, que representan el 68% de las pretensiones en contra del Estado.

Meta de intervención en los 100 procesos más cuantiosos. Aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la ANDJE

*La línea base del indicador fue del 5% (2018) que correspondían a 25 procesos de los 500 más cuantiosos intervenidos, a su vez la meta final para el año 4 era del 20%, que corresponde a 100 procesos. En otras palabras, **cada año** de 2020 a 2023 el aumento era de 25 procesos nuevos intervenidos, así: (...)*

*(...) Como se observa en este cuadro, desde el año 2020 se realizó la intervención en los 100 procesos más cuantiosos, que son el 20% de los 500 con pretensiones más altas, e igualmente se concluye del análisis total de la intervención para el cuatrienio con corte a 2023 **que la intervención se hizo en 247 procesos.***

Análisis de Respuesta:

En atención a la respuesta remitida por la ANDJE, nos permitimos analizar los puntos planteados con el fin de asegurar una interpretación adecuada. En primer lugar, se tuvo en cuenta lo descrito por la Agencia, acerca de las diferencias entre INTERVENCIÓN JUDICIAL¹ y el concepto de PARTICIPACIÓN².

En relación a lo que la Agencia indicó como “**Primera observación**”, se analiza que efectivamente en la respuesta a la solicitud de información de radicado No. 20241020071501 de fecha 14 de agosto de 2024 (punto11), la Entidad informó acerca de la cobertura acumulada alcanzada en los procesos en los que PARTICIPÓ y/o INTERVINO JUDICIALMENTE, con corte 31 de diciembre de 2019 y desde enero de 2020 a 31 de diciembre de 2023.

¹ La ANDJE a través de sus apoderados realiza la intervención judicial mediante la presentación de contestación de demanda, solicitud de excepciones previas, asistencia a audiencias iniciales, de pruebas y/o juzgamiento, presentación de alegatos de conclusión tanto en primera como en segunda instancia, presentación de recursos ordinarios y extraordinarios. Igualmente, se acompaña a las entidades en la estructuración de tutelas contra providencias judiciales.

² Por participación, se debe entender cualquier otra actuación que realice la ANDJE dentro del ciclo de defensa judicial que no implique la intervención judicial. Esto es, la asistencia a comités de conciliación y asesoría jurídica cuanto está en curso el proceso, entre otros.

Por lo tanto, la información remitida hace referencia a la participación de la ANDJE, en cualquier actuación que haya realizado dentro del ciclo de defensa jurídica, ya sea que implique intervención judicial o solo participación, como asistencias a comités de conciliación y asesoría jurídica cuanto está en curso el proceso.

En consecuencia, aun teniendo en cuenta el dato de intervenciones masivas¹, realizadas desde el 2019 a 2022 en temáticas de alta litigiosidad registradas en eKOGUI, la CGR se mantiene en las conclusiones del análisis realizado respecto de la cantidad de procesos nuevos en los que participó y/o intervino judicialmente, por cuanto su participación en nuevos procesos durante el periodo 2020-2023 disminuyó a través de los años, incluso teniendo en cuenta el número de procesos de intervenciones masivas

Se precisa que la observación siempre estuvo dirigida a la disminución en la cantidad y/o número de procesos nuevos intervenidos por la ANDJE, mas no al porcentaje de pretensiones abarcadas anualmente a través de la intervención de la Agencia, que puede o no al terminar la intervención registrarse como ahorros fiscales, esta es la razón por lo cual se realiza la resta al analizar la información remitida, ya que según las indicaciones realizadas en mesa de trabajo por funcionario de la Agencia, este indicó que los datos de participación remitidos el 14 de agosto, son acumulados, toda vez que la intervención de la Agencia es en todas las etapas del proceso judicial por lo cual su participación continua hasta que el proceso finaliza.

Ahora bien, respecto de lo denominado por la Agencia como “Segunda observación”, en la respuesta a la solicitud de información de radicado No. 202410000107 de fecha 6 de septiembre de 2024 (puntos 2 y 3), la Entidad informó acerca de los procesos intervenidos judicialmente, teniendo en cuenta el año de admisión, es decir, los procesos admitidos en los años 2020, 2021, 2022 y 2023 en los que la Agencia decidió participar; sin embargo, no varía lo observado, pues se evidencia la disminución de los mismos respecto de los periodos comparados.

La Entidad con la base de datos en formato Excel aportada, no demostró que el número de procesos en los que participó o intervino judicialmente no haya disminuido, ni que la información reportada en la tabla núm. 1. de fecha 14 de agosto acredite un mantenimiento o aumento en la cobertura de los procesos en los que intervino.

En cuanto al programa de fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, establecido tanto en el CONPES 3971 de 2019 como en el Contrato de Préstamo 4922/OC-CO, se evidencia que el principal objetivo de la operación era la mejora en la eficiencia del SDJ del Estado en términos de ahorros potenciales reales, una de la forma de calcular dichos ahorros era por los disminución de los pago de sentencias y conciliaciones

¹ La intervención masiva es la última etapa de la estrategia de defensa judicial diseñada para algunas temáticas de seguridad social con numerosos procesos judiciales, en la cual se identifican asuntos que requieren seguridad jurídica; se realiza coordinación con las entidades involucradas para buscar sentencias de unificación; una vez se profiere la sentencia de unificación, la Agencia individualiza los procesos a los cuales les aplica la decisión, observa el comportamiento de las decisiones judiciales y selecciona los casos en los cuales se van a radicar memoriales para solicitar a los jueces la aplicación de las sentencias de unificación. Esta estrategia se ha implementado en temas pensionales que afectan a entidades como Colpensiones, FOMAG y UGPP.

frente a los procesos en los que intervino o acompañó la ANDJE, cuyo impacto se mediría por el aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la ANDJE, para lo cual a su vez se estableció un indicador bajo la base de los 500 procesos más cuantiosos, que representaban el 68% de las pretensiones en contra del Estado; en consecuencia, se estableció una meta para los 4 años que duraba el contrato de préstamo de 100 procesos, 25 procesos nuevos para cada año.

La meta establecida se cumplió en el primer año (2020), de conformidad con la respuesta y documentos aportados por la Entidad, ya que desde el año 2020 se realizó la INTERVENCIÓN en los 100 procesos más cuantiosos, que son el 20% de los 500 con pretensiones más altas, para el cuatrienio con corte a 2023 la INTERVENCIÓN total fue en 247 procesos, logrando ahorros acumulados de USD 15.039,18 millones, superando las metas previstas en un 183,76%; sin embargo, esta meta es específica para medir el cumplimiento del objetivo del programa, de conformidad con los indicadores establecidos por la Agencia al inicio del Contrato de Préstamo.

De conformidad con lo anterior, lo observado se modifica y se configura como hallazgo.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar en las distintas etapas del proceso del préstamo BID (4922-OC/CO), el cumplimiento de los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal.

Teniendo en cuenta que en la fase de planeación se determinó que si se validaban (2) casos de afectación de los componentes, productos y entregables del contrato BID No. 4922-OC/CO, por US \$15.000.000, el cual está direccionado a contribuir al fortalecimiento de la eficiencia de la ANDJE y las entidades del Sistema de Defensa Jurídica (SDJ) del Estado, que se relacionen con cualquiera de los 3 tipos de incorrecciones (Incorrecciones materiales, Incorrecciones no materiales con efecto acumulativo, Incorrecciones no materiales sin efecto acumulativo), se generaría un concepto de materialidad cualitativa sin importar el valor de los hallazgos.

Para este objetivo se establecieron tres (3) hallazgos, relacionados con incumplimientos respecto de los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal en las distintas etapas del contrato BID No. 4922-OC/CO, pero que NO afectaron los componentes, productos y entregables del contrato, por lo tanto, no hay afectación de la materialidad.

Como resultado de la auditoría para el presente objetivo, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No. 3. COH_7720_2024-2-AU-CU. Planeación Presupuestal de los Recursos de Inversión.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 111 de 1996.	Artículo 7. Artículo 13. Artículo 89.

Verificado el aplicativo SIIF NACION, la programación y ejecución del presupuesto desagregado de los recursos de inversión, en cada una de las vigencias 2020, 2021, 2022, y 2023, se observó que de las apropiaciones de inversión aprobadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para cada una de estas existieron recursos que no fueron comprometidos para el proyecto de inversión denominado *“Implementación programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica a nivel Nacional”*, del préstamo BID 4922 OC/CO, por \$16.335.578.202, como se muestra en el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO	VIGENCIAS			
	2020	2021	2022	2023
Concepto				
APR inicial	9.171.272.524	17.330.500.000	13.983.495.196	15.026.550.000
Compromiso	3.807.720.545	9.464.444.537	12.537.683.143	13.366.391.293
Obligación	3.807.720.545	9.464.444.537	11.842.434.687	13.366.391.293
Pagos	3.807.720.545	9.464.444.537	9.553.263.701	11.557.469.168
Apropiación No comprometida \$16.335.578.202	5.363.551.979	7.866.055.463	1.445.812.053	1.660.158.707
% de la Apropiación No comprometido	58,48%	45,39%	10,34%	11,05%

Fuente: Ejecución presupuestal en el SIIF Nación.

Lo anterior denota debilidades en la planeación por parte de la Unidad Ejecutora del Programa, respecto de la ejecución de los recursos del proyecto de inversión, en lo programado en el presupuesto asignado a la ANDJE, en lo formulado en el Plan Financiero del Proyecto BID, en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y en el Plan de Adquisiciones, en las vigencias 2020, 2021, 2022, y 2023.

Hecho, que generó inobservancia de los principios de planificación presupuestal y de anualidad establecidos en el Decreto 111 de 1996, que compila los artículos 9 y 10 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 5 de la Ley 179 de 1994.

Respuesta de la Entidad:

“(...) Mediante el Decreto 1807 del 31 de diciembre de 2020 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó una reducción de \$4.957.919.000 al presupuesto de inversión de la Agencia, por tal razón, la apropiación del presupuesto de inversión de la vigencia 2020 fue de \$4.213.353.524, por tanto, los recursos no comprometidos entre las vigencias 2020 y 2023 asciende a \$11.377.659.202.

La normativa que rige el compromiso del presupuesto se encuentra en la Ley 819 de 2003, así como en los principios del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Específicamente, se establece que los recursos apropiados deben comprometerse.

de acuerdo con las autorizaciones de gasto. No obstante, la ley no exige explícitamente que el 100% de los recursos deban ejecutarse o comprometerse, ya que la ejecución presupuestal depende de la gestión de los procesos contractuales.

El artículo 24 del Decreto 111 de 1996 menciona que las apropiaciones presupuestales no pueden destinarse a un fin diferente del autorizado y que los compromisos no pueden exceder las apropiaciones autorizadas para la vigencia fiscal. Además, el artículo 15 del mismo decreto establece que los compromisos se deben realizar con base en la disponibilidad de los recursos, ajustándose a los límites de la ley de presupuesto.

En el marco de este tipo de proyectos existen contrataciones que marcan un hito importante en la planeación de las demás adquisiciones, como lo es el caso del proceso contractual de arquitectura empresarial, el cual tenía desde el inicio del proyecto debía hacer un análisis general de la entidad y sus procesos misionales para determinar cuál era su estado actual y el requerido en materia de negocio, información, datos y seguridad, y con ello determinar las brechas bajo la óptica de arquitectura empresarial, con el fin de que el PETI y las adquisiciones de tecnología se construyeran con un orden y consistencia, de conformidad con las tendencias en la materia, para lograr una exitosa transformación digital en la entidad. Dado que la elegibilidad del crédito se obtuvo a finales de marzo y la aprobación del PAA por parte del banco en los meses posteriores, su contratación solo se pudo lograr en octubre de 2020 y sus resultados se obtuvieron en junio de 2021, entre los cuales se definía el PETI de la entidad. Por lo tanto, las contrataciones de tecnología solo pudieron empezar a adquirirse después de dicha hoja de ruta definida, tal como se estableció desde un principio en el programa de fortalecimiento de la defensa jurídica.

Ahora bien, el ahorro en los procesos competitivos y la definición de contrataciones predecesoras en la planeación del proyecto no debe interpretarse como una debilidad en la planeación, sino como un reflejo de la eficiencia en la administración de los recursos públicos. Estas optimizaciones se lograron sin comprometer los objetivos del proyecto ni la calidad de los productos entregados. Por el contrario, se ha logrado cumplir con los indicadores de producto, resultado e impacto establecidos en el programa5, así como de conformidad con lo definido en el plan de desarrollo de operaciones y el contrato BID 4922 OC/CO

La baja ejecución observada no representa una deficiencia en la planeación, ya que la programación inicial tuvo en cuenta los posibles rangos de variación en los costos. Las contrataciones derivadas de procesos competitivos permitieron ajustes en los gastos sin que ello afectara las metas propuestas. Estos procesos de optimización fueron previstos en la planificación inicial como parte de una estrategia eficiente de manejo de los recursos, reflejando la capacidad de la Agencia para adaptarse a las oportunidades del mercado sin afectar las metas ni los objetivos del proyecto. Por último, la Agencia ha priorizado los gastos en contrataciones donde el precio es un factor de decisión, así como priorizando la contratación de consultorías individuales en temas relacionados con el desarrollo de software, iniciativas de analítica y desarrollo de estudios para la defensa jurídica, lo que ha generado a su vez que se obtengan los resultados esperados, pero a un valor menor a lo inicialmente proyectado

En cuanto a la fase de firma y elegibilidad del crédito se tenía prevista para 2019, con el fin de que se iniciara la ejecución contractual desde principios de 2020, pero esto solo se logró a finales del mes de marzo de 2020, lo que generó retrasos en cadena de toda la fase de implementación e inicio del proyecto, por causas inherentes a entidades externas como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lidera las firmas de estos empréstitos en el Estado.

Finalmente, se reitera que el proyecto ha venido cumpliendo anualmente con las metas y objetivos definidos, así como con los productos, resultados e impacto proyectados en el programa, como se puede evidenciar en los reportes periodos que se remiten al BID y a DNP, se evidencia en los informes de auditoría externa, mecanismo definido en el contrato de préstamo y en la calificación que hace BID a los programas financiado con sus recursos, el cual clasifica la ejecución de la Agencia en los 3 años consecutivos en nivel satisfactorio.”

Análisis de Respuesta:

La Entidad con su respuesta confirma lo observado, es decir la reducción de \$4.957.919.000 en fecha 31 de diciembre de 2020 y de los recursos no apropiados entre las vigencias 2020 y 2023, sumados con la reducción, ascendieron a \$16.335.578.202.

Ahora bien, con respecto a lo siguiente, de la explicación por parte de la Entidad y verificación realizada se confirma:

1. La Entidad durante la vigencia 2020, de la apropiación de \$9.171.272.524 utilizó \$4.213.353.524 a 31 de diciembre de 2020, lo que generó la reducción de \$4.957.919.000, reducción dada por la baja ejecución mensual entre los meses de enero a noviembre del 2020, en los cuales se evidenciaban recursos no comprometidos a noviembre 30 de 2020 y al acercarse el cierre de la vigencia debían ser reducidos, por cuanto la Entidad no los había comprometido. Sumado a esta situación, en la vigencia 2020 no se suscribió la consultoría preliminar del sistema de gestión de documentos electrónicos de archivo.
2. Para la vigencia 2021, la apropiación no utilizada fue de \$7.866.055.463, en razón a los retrasos en la fase precontractual en las adquisiciones de servicios de fábrica, interventoría de fábrica, estructuración de cursos virtuales, procesos contractuales desiertos, no adquisición de la solución CRM de software de automatización de los trámites de secretaría general, no ejecución del proyecto de levantamiento y análisis de una base de datos de procesos judiciales en contra de las entidades públicas de orden territorial y piloto de asesoría legal para entidades nacionales y territoriales, no suscripción de contrato de análisis de vulnerabilidad y el levantamiento de base de datos con piezas procesales.
3. Para la vigencia 2022, la apropiación no utilizada fue de \$1.445.812.053, en razón a la no suscripción de contratos de Diseño de Modelo de Gobierno y Gestión TICS, del contrato fase 1 de diseño e implementación de la arquitectura de interoperabilidad e integración de la ANDJE y de la suscripción del software de automatización de los trámites de Secretaría General.
4. Para la vigencia 2023, la apropiación no utilizada fue de \$1.660.158.707, en razón a que los procesos de fábrica de software e interventoría fueron terminados en el estado en que se encontraban, y que, al surgir modificaciones a las especificaciones

técnicas, la Entidad decidió ajustar las especificaciones técnicas e iniciar los nuevos procesos en la vigencia 2024. Adicionalmente, la Entidad tenía previsto contratar cuatro (4) consultorías para la terminación de los procesos de fábrica de software e interventoría antes citados, consultorías que no fueron realizadas.

Considerando lo anterior, no se puede perder de vista que, las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva; que para el caso que nos ocupa, se evidenció que la ANDJE, pese a tener apropiaciones de recursos asignados en las vigencias de 2020 a 2023, éstos no fueron comprometidos y/o ejecutados en cuantía de \$16.335.578.202.

Por lo tanto, lo observado se mantiene y se configura el hallazgo en los mismos términos como fue comunicada la observación.

HALLAZGO No. 4. COH_ 7915_2024-2-AU-CU. Activos intangibles Programa BID.

Fuente de Criterio	Criterio
Manual financiero y contable – Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia. Marzo 2020.	Literales a, b, c, y e del numeral 4.2.2 Ciclo del Proceso contable. Numeral 4.2.4
Contaduría General de la Nación. Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera	Acápitulos 39 devengo, 40 esencia sobre la forma y 44 periodo contable del numeral 5. Principios de la Contabilidad Pública

Revisados los registros de la ejecución del programa para el reconocimiento contable de las transacciones u operaciones financieras del Contrato de Préstamo BID 4922 OC/CO ANDJ, con corte a 31 de diciembre de 2023, del valor de los bienes o activos que han sido adquiridos con recursos del programa BID, se observó que, dentro de la información reconocida en la subcuenta 197008 *Intangibles- Software*, por \$6.245.469.288,35, no se encuentran identificados los hechos económicos que reflejen la confiabilidad y veracidad (detalle, descripción, secuencia) de las transacciones generadas en los primeros 4 años de la ejecución del programa, esto es, vigencias de 2020 a 2023, tal y como se pudo constatar en el siguiente reporte auxiliar contable del PCI del SIIFNACION, el cual presenta en su descripción: *reclasificaciones, ajustes y valorizaciones del EKOGUI y del Software sistema de gestión documental*, hechos económicos que no corresponden a la realidad en cada uno de los siguientes períodos:

Registro subcuenta 197008 Intangibles- Software del programa BID – 31-12-2023			
Fecha	Número Comprobante contable	Valor en \$	Descripción registrada en el auxiliar contable del SIIFNACION
2020/12/31	8441	272.204.239,00	Reclasificación cuentas intangible EKOGUI a 31-12-2020, de acuerdo a información suministrada mediante memorando 20214000000963 – DGI de fecha 19/01/2021
2021/12/31	6880	2.410.843.294,00	Reclasificación cuentas intangibles EKOGUI a 31-12-2020 de acuerdo con la información suministrada mediante memorando 2022400002203 – DGI de fecha de enero 19 de 2022.
2021/12/31	6880	329.193.700,00	Reclasificación cuentas intangibles EKOGUI a 31-12-2020 de acuerdo con la información suministrada mediante memorando 2022400002203 – DGI de fecha de enero 19 de 2022.
2022/12/31	5421	1.959.023.515,67	Valorización eEK0GUOI AÑO 2022 SEGÚN MEMORANDO 2023400003613 DGI del 7 de febrero 2023
2023/12/31	5436	868.916.461,00	Ajuste contable clasificación de licencia a Software sistema de gestión documental factura FES2638 SERVI SOFT SAS RADICADO 20232104031752
2023/12/31	5424	57.314.470,68	Registro para valorización EKOGUI de acuerdo con el memorando 20241100000403 _STI de fecha 29 de enero de 2024
2023/12/31	5423	347.973.608,00	Se registra ajuste de valorización EKOGUI Se traslada de activos intangibles en fase de desarrollo a Software según memorando 20241100000403 STI de fecha 29 de enero 2024.
Total, activos intangibles del programa BID		6.245.469.288,35	

Fuente: Reportes auxiliares detallado del SIIF NACION.

Asimismo, se analizó el archivo aportado por la Entidad denominado *Base de intangibles del 2020 al 2023*, en el cual se observó que este no contiene el costo de los activos intangibles adquiridos con los recursos de programa de Inversión, por \$6.245.469.288,35, sino que registra los gastos adquiridos por suscripciones con recursos del programa BID.

De las anteriores situaciones, se puede concluir que la contabilidad del Programa BID no es concordante, ni refleja los hechos financieros y económicos generados y presentados en los estados, informes y reportes del citado programa, tal como lo establece el numeral 4.2.4 del Manual financiero y contable – Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia.

Esta situación se evidenció al verificar el proceso contable del programa BID registrado en el SIIFNACION y confrontarlo con lo establecido en el Manual financiero y contable – Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia.

Lo anterior, denota inobservancia de los principios de devengo, esencia sobre la forma y periodo contable establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública – Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, los cuales se encuentran dentro del Manual financiero y contable del Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia.

Estos hechos generan que la información financiera no sea comprensible, relevante, fiable y comparable respecto de la identificación y administración del uso de los activos intangibles adquiridos con los recursos del programa BID.

Respuesta de la Entidad:

“1. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tiene registrado en sus intangibles una plataforma digital integrada por aplicaciones y programas de software con desarrollos a la medida, denominado EKOGUI.

De conformidad con lo establecido en el Manual de Políticas contables de la entidad y en la Resolución 425 de 2019 y sus modificaciones, de la Contaduría General de la Nación, sobre “NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS para Entidades de Gobierno”, se registraron los hechos económicos de acuerdo con la valorizaciones de Ekogui de los períodos del 2020 al 2023 con comprobantes de ajustes contables de acuerdo con los memorandos enviados por el área responsable de la valorización de EKOGUI, por valor de \$5.376.552.827.35.

2. Se aclara que el software de sistema de gestión documental lo adquirió la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y no es parte de la valorización de eKOGUI, por lo tanto, no se considera un mayor valor de dicho software, ya que es un sistema independiente pero que fue registrado en la cuenta contable 1970080021 denominada Software por valor de \$868.916.461.

Estas partidas suman un total de \$6.245.469.288,35 tal como se detalla en hoja de Excel anexa, relacionando las valorizaciones y los memorandos enviados por el área encargada de la valorización de EKOGUI, los cuales corresponden a contratación con recursos del Contrato de Préstamo BID 4922 OC/CO.

Por otra parte, con relación a la observación “De las anteriores situaciones, se puede concluir que la contabilidad del Programa BID no es concordante, ni refleja los hechos financieros y económicos generados y presentados en los estados, informes y reportes del citado programa, tal como lo establece el numeral 4.2.4 del Manual financiero y contable – Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia” se aclara lo siguiente:

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a través del Grupo Interno de Trabajo de Gestión Financiera, registra en el SIIF Nación II, todas las operaciones presupuestales, contables y de tesorería generadas por la ejecución del Programa BID, por tanto, la información presupuestal, contable y de tesorería son concordantes y los hechos financieros y económicos del Programa BID, se reflejan en los estados financieros de propósito especial, informes y reportes, los cuales se actualizan automáticamente y se descargan del SIIF Nación II, tal como lo establece el numeral 4.2.4 del Manual financiero y contable del Programa BID.”

Análisis de Respuesta:

Analizado el documento excel aportado por la Entidad en su respuesta denominado: “*Detalle valoración eKOGUI 2020 2021 2022 2023.xls*”, se precisa lo siguiente:

1. Que el comprobante contable 8441 de 31 de diciembre de 2020 por \$272.204.239, registra en su descripción: "Reclasificación cuentas intangible eKOGUI a 31-12-2020, de acuerdo con información suministrada mediante memorando 20214000000963 - DGI de fecha 19/01/202". Al revisar el citado memorando, este contiene un cuadro donde se relacionan los nombres de los contratistas, y se indica que, el total de las contrataciones de la vigencia 2020 relacionadas, deben contabilizarse como un mayor valor del activo. Lo que evidencia que estos contratos no fueron reconocidos en el momento que se produjeron los hechos económicos.
2. Que el comprobante contable 6880 de 31 de diciembre de 2021 por \$2.410.843.294, registra en su descripción: "Reclasificación cuentas intangibles eKOGUI a 31 de diciembre de 2020 de acuerdo con la información suministrada mediante memorando 2022400002203 - DGI de fecha 19 de enero de 2022". Al revisar el citado memorando, este contiene un cuadro donde se relacionan los nombres de los contratistas y se indica que, \$434.415.787 corresponde a contratos celebrados en el año 2020 y \$329.193.700, en el 2021, y que deben contabilizarse como un mayor valor del activo. Lo que evidencia que estos contratos no fueron reconocidos en el momento que se produjeron los hechos económicos.
3. Que el comprobante contable No. 5421 de 31 de diciembre de 2022 por \$1.959.023.515, registra en su descripción: "Valorización eEKOGUI Año 2022 según memorando 20234000003613 DGI del 7 de febrero 2023". Al revisar el citado memorando, este contiene los nombres de los contratistas e indica que el total de las contrataciones de la vigencia 2022 relacionadas, deben contabilizarse como un mayor valor del activo. Lo que evidencia que estos contratos no fueron reconocidos en momento que se produjeron los hechos económicos.
4. Que los comprobantes contables No. 5423 y 5424 de 31 de diciembre de 2023, por \$57.314.470,68 y \$347.973.608,00, registran en su descripción: "Valorización eKOGUI de acuerdo con el memorando 20241100000403 _STI de fecha 29 de enero de 2024". Al revisar el citado memorando, indica que, para el cierre del año 2022, la DGI reportó a Contabilidad una partida en desarrollo por \$347.973.608 y señaló que debía ajustarse, así como la partida de \$57.314.470,68, evidenciando que estos hechos corresponden a ajustes a los intangibles y no a las valorizaciones.

La observación se confirma, toda vez que se concluye que los gastos de inversión (contratos con recursos BID) no fueron reconocidos en el momento en que se produjeron, ni en el periodo contable en que se generaron, sino de forma posterior, mediante reclasificaciones y ajustes manuales en el SIIFNACION, lo que no permitió establecer la fiabilidad de los estados financieros en cada uno de los años en que se dieron las citadas transacciones de hechos económicos del programa BID, por concepto de costos asociados a los intangibles.

Ahora bien, respecto a la segunda situación observada, relacionada con el documento aportado por la Entidad denominado *Base de intangibles del 2020 al 2023*, en el cual se observó que este no contiene el costo de los activos intangibles adquiridos con los recursos del programa de Inversión por \$6.245.469.288,35, sino que registra los gastos adquiridos por suscripciones con recursos del programa BID.

Por lo tanto, lo observado se mantiene y se configura el hallazgo en los mismos términos como fue comunicada la observación.

HALLAZGO No. 5. COH_ 7913_2024-2-AU-CU. Planes de adquisiciones del proyecto de inversión BID

Fuente de Criterio	Criterio
Reglamento Operativo del Contrato de Préstamo No. 4922/OC-CO BID.	Numeral 10 del numeral 2.2.2.1
Decreto 1082 de 2015 Sector Administrativo de Planeación Nacional	Artículo 2.2.1.1.1.4.1.

Confrontada la información contenida en el plan de adquisición de las vigencias 2020, 2021, 2022 y 2023, del valor estimado de la vigencia actual vs. la ejecución contractual ejecutada en cada una de estas vigencias, se observan diferencias representativas al no realizarse los ajustes necesarios, ni actualizarse durante su ejecución en la respectiva vigencia, los planes de adquisición con recursos BID, como se muestra en el siguiente cuadro:

Plan de adquisiciones vigencia actual vs. ejecución contractual -ANDJE				
Vigencias	Valor Estimado del proceso contractual	Valor Estimado vigencia actual	Ejecución Compromisos de contratos	Diferencias
2020	13.780.167.433	7.684.711.246	3.807.720.545	3.876.990.701
2021	19.516.447.815	14.685.441.291	9.464.444.537	5.220.996.754
2022	9.034.281.047	8.803.281.047	12.537.683.143	-3.734.402.096
2023	11.915.356.313	11.915.356.313	13.366.391.293	-1.451.034.980

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – Unidad Ejecutora del Programa

Ahora bien, siguiendo con la revisión, se observó que el plan de adquisiciones de la vigencia 2020 contemplaba en descripción, la necesidad estimada de 47 contratos de los cuales se contrataron 40; para el 2021, se proyectó una necesidad de 79 contratos y se contrataron 68; para el 2022 fueron 69, de los cuales se contrataron 61 y para el 2023, de 50 contratos, se contrataron 55, lo que demuestra diferencia entre lo planeado y lo contratado en cada una de las vigencias mencionadas.

Lo anterior se debe a faltas de comunicación y armonización en la construcción del plan de adquisiciones PAA de los recursos de inversión del crédito BID, en cada una de las vigencias, como también a la falta de seguimientos periódicos al cumplimiento del citado

plan, en la realización de ajustes y actualizaciones durante cada vigencia, por parte de la ANDJE en articulación con la Unidad Ejecutora del Programa UEP.

Hecho, que genera incumplimiento a lo establecido en el Reglamento Operativo Contrato de Préstamo No. 4922/OC-CO, numeral 2.2.2.1 Funciones de la Unidad Ejecutora, como también inobservancia del artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015.

Respuesta de la Entidad:

“La UEP es un apoyo estrictamente relacionado con la ejecución del programa y su duración está limitada al plazo de ejecución del contrato de préstamo, para lo cual se debe articular con las dependencias de la Agencia que deben intervenir en la ejecución del programa, habida cuenta de la competencia a ellos asignada. El mismo contrato señala las dependencias con las cuales se debe articular la UEP, como son las Direcciones Técnicas, los Grupos de Trabajo, la Secretaría General y la Dirección General y aquellas que se consideren relevantes.

Conforme a lo anterior, la UEP además de ser el conducto regular entre la Agencia y el Banco, tiene expresamente señalada su competencia, la cual no puede suplir la asignada a las dependencias de la Agencia, sino articular en términos de ejecución del programa, las acciones a que haya lugar.

Plan de Adquisiciones” significa una herramienta de programación y seguimiento de las adquisiciones y contrataciones del Proyecto, en los términos descritos en las Estipulaciones Especiales, Políticas de Adquisiciones y en las Políticas de Consultores. El PA es estimado y puede ser objeto de actualizaciones y para el efecto se debe tramitar la NOB ante el BID.

En ese sentido el plan de adquisiciones se constituye en la herramienta fundamental para la ejecución de las actividades previstas para satisfacer las necesidades de la Entidad y cumplir los fines del Estado, en el marco del contrato de préstamo; de esta manera el PAA de la Agencia, que se programa al iniciar la anualidad presupuestal por parte de las áreas involucradas en su ejecución, contiene el PA del Programa. Es decir, el Plan de Adquisiciones del Programa, se elabora a partir de las necesidades de las áreas que se encuentren en el marco de las actividades de los componentes del Programa, siempre y cuando dichas necesidades contribuyan a cumplir con los objetivos del Programa, para lo cual la Unidad Ejecutora, realiza el acompañamiento necesario a las áreas técnicas para encausar la ejecución de los recursos, y en consecuencia el cumplimiento del Programa, en el marco de las Políticas del BID, sin embargo se precisa que la programación del plan se realiza a instancias de las áreas técnicas.

Las diferencias presentadas en el anterior cuadro se detallan en el Anexo 2, y las mismas, hacen referencia a los siguientes conceptos:

- Procesos cancelados: Se refieren a los ítems del PAA que en su momento se solicitaron cancelar con la respectiva justificación, más no fue posible su eliminación en el PAA puesto que ya tenían un proceso asociado en la plataforma.*
- Procesos declarados desiertos: Son ítems programados en el PAA en cuya etapa contractual fueron declarados desiertos. Por tener ya un proceso asociado, no fue posible eliminarlos del PAA.*
- Ítems programados y no ejecutados en la vigencia: Corresponden a ítems*

programados en el PAA, pero cuya adquisición no se realizó en la misma vigencia fiscal por diferentes razones de tipo técnico o contractual. Como se mencionó anteriormente, el Plan Anual de Adquisiciones no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran.

- *Excedente de contratos suscritos por menor valor al programado en PAA:*

Corresponden a los contratos que fueron suscritos por un valor inferior al inicialmente proyectado en el PAA. Esto teniendo en cuenta que los valores registrados en el Plan Anual de Adquisiciones son “estimativos” y, por tanto, no deben ser iguales a los valores ejecutados o contratados, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, los oferentes al momento de presentar sus ofertas, bajan sus precios con el objetivo de lograr la adjudicación de contrato.

- *Ítems modificados y al tener proceso asociado se duplicó: Hacen referencia a ítems que contaban con un proceso asociado en SECOP cuando se requirió la modificación de algún campo como objeto, código UNSPSC, disminución de valor o plazo, razón por la cual fue necesario incluir nuevamente el ítem con los campos modificados. Por esta razón, los ítems iniciales que no fueron susceptibles de cambio no tienen asociado el compromiso presupuestal.*

- *Ítems duplicados por incremento de valor porque tenían proceso asociado al modificar: Hacen referencia a ítems que contaban con un proceso asociado en SECOP cuando se requirió incrementar el valor, razón por la cual fue necesario incluir nuevamente el ítem con el valor excedente que faltaba en el ítem inicial”.*

Análisis de Respuesta:

Analizada la respuesta dada por la Entidad, para el primer hecho observado, relacionado con la actualización de los PAA, la Entidad aduce en uno de sus apartes que, “*la Unidad Ejecutora del Programa – UEP- además de ser el conducto regular entre la Agencia y el Banco, tiene expresamente señalada su competencia, la cual no puede suplir la asignada a las dependencias de la Agencia, sino articular en términos de ejecución del programa, las acciones a que haya lugar*”.

Respuesta que no logra desvirtuar la observación, por cuanto la Unidad Ejecutora del Proyecto UEP, en su Reglamento Operativo, Contrato de Préstamo No. 4922/OC-CO, estipula en el numeral 2.2.2.1 “*Funciones de la Unidad Ejecutora: 10. Proponer, cuando sea necesario, la modificación y/o adecuación de los planes de adquisiciones al Banco para su aprobación; mantenerlos al día en los medios electrónicos en los cuales han sido publicados. La ANDJE deberá actualizar el PA anualmente, paralelamente con las evaluaciones anuales previstas y junto con el PEP*” (Subrayado fuera de texto).

A pesar de estar restablecida esta función en el Reglamento Operativo, la ANDJE en articulación con la Unidad Ejecutora del Proyecto -UEP-, no actualizó los planes de adquisiciones de los recursos de inversión del crédito BID, para cada una de las vigencias 2020, 2021, 2022 y 2023, publicados en la web Proyectos/planes institucionales/PA, tal y como lo ordena el artículo 2.2.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, que refiere: “La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia; y dispone que se deberá actualizar cuando: (...)

1. Haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos;
2. Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios;
3. Excluir obras, bienes y/o servicios;
4. o modificar el presupuesto anual de adquisiciones

Hay que mencionar, que los valores estimados por la ANDJE, en el Plan de Adquisiciones Anual -PAA- con recursos BID, deben guardar coherencia con la ejecución del programa BID, vs. los compromisos presupuestales que se hayan ejecutado en cada una de las vigencias, puesto que se trata de un solo Plan de Adquisiciones PAA de la Entidad.

Por lo tanto, la observación se ajusta y se configura como hallazgo.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar las actividades adelantadas para el seguimiento de los indicadores de gestión, resultado e impacto, implementados por las entidades en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación -eKOGUI-, con el fin de verificar su conformidad con los lineamientos pertinentes impartidos por la Agencia y su impacto en la prevención del daño antijurídico.

Al igual que para el objetivo No. 1, en la fase de planeación se determinó que si se validaban tres (3) hallazgos que resulten de la evaluación de la política pública de prevención del daño antijurídico, se generaría un concepto de materialidad cualitativa sin importar la incidencia de los hallazgos. Para este objetivo no se establecieron hallazgos.

Como resultado de la auditoría para el presente objetivo, se expone lo siguiente:

Se evaluaron las herramientas y estrategias que tiene implementada la Agencia para realizar seguimiento y acompañamiento a las actividades que realizan las EPON para la formulación e implementación de sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, desde el análisis de las causas y sub-causas de litigiosidad hasta la publicación en el sistema e-KOGUI, con base en los soportes suministrados por la Entidad.

Respecto al seguimiento de los indicadores de gestión, resultado e impacto que debe implementar cada EPON, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, es responsabilidad y función del comité de conciliación, formular y hacer el seguimiento a sus PPDA, por lo tanto, cada entidad es responsable de determinar la forma en que deben realizar posteriormente el análisis y seguimiento de los planes de acción, de los indicadores y sus resultados, así como de sus efectos frente la prevención del daño antijurídico.

La Agencia no tiene ninguna responsabilidad o injerencia en los pasos de construcción y análisis, decisiones que le pertenecen a cada entidad; sin embargo, la Agencia ha desarrollado proyectos para lograr que las entidades cumplan con las obligaciones consagradas en los numerales 3.2¹ y 3.3² de la Circular No. 5 de 2019, la cual contiene la metodología para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico – PPDA. Por lo tanto, a partir del 2021 se construyó un programa de capacitación a las entidades sobre el uso del aplicativo vigente para la época; actualmente, se continúan las capacitaciones para que las entidades realicen el registro de la información en el software de prevención, el cual fue creado con un sistema de alarmas que generan correos electrónicos de forma automática para recordar esta obligación de reporte de información, se realizan mesas de trabajo y se han desarrollado herramientas entre circulares y metodologías que buscan el fortalecimiento y consolidación de la prevención al interior de las entidades públicas.

Adicionalmente, existe la medición anual que realiza el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, con el diligenciamiento del FURAG, que genera una calificación por entidad y se denomina “Índice de Desempeño Institucional”. Uno de los componentes de este índice está determinado por el cumplimiento de la Política de Defensa Jurídica, dentro de la cual se encuentra la Política de Prevención y las obligaciones derivadas de cada una de sus etapas (formulación, aprobación, implementación y seguimiento).

La Agencia realizó el procesamiento de los resultados remitidos por el DAFP, efectuando un análisis general y detallado para las entidades públicas de cualquier orden. Este procesamiento se estructura y presenta como herramienta de análisis de los resultados obtenidos, específicamente para la Política de Defensa Jurídica, el objetivo de esta herramienta es orientar el trabajo de las entidades públicas del orden nacional y territorial, a través de la identificación de sus fortalezas y debilidades en la Política de Defensa Jurídica.

Así, con base en los resultados de la herramienta, las entidades públicas con asesoría de la Dirección de Políticas y Estrategias de la Agencia, formulan planes de acción y lineamientos de trabajo en los que se plasman y ejecutan estrategias de mejora con el objetivo de obtener avances institucionales en términos de defensa jurídica.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Evaluar el cumplimiento de los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal sobre los recursos asignados para el funcionamiento del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa de la Nación -eKOGUI-.

¹ Numeral 3.2 de la circular No. 5 de 2019 establece: “Las entidades deben hacer seguimiento a los indicadores formulados en sus políticas de prevención del daño antijurídico”

² Numeral 3.3 de la circular No. 5 de 2019 establece: “Las entidades deben hacer seguimiento a los indicadores formulados en sus políticas de prevención del daño antijurídico” establece: “A partir de 2021, a más tardar el 28 de febrero, las entidades deberán enviar a la Agencia el informe anual de cumplimiento del plan de acción. El informe debe incluir los resultados de los indicadores de gestión, impacto y resultado”

Al igual que para el objetivo No. 1, en la fase de planeación se determinó que si se validaban tres (3) hallazgos que resulten de la evaluación de la política pública de prevención del daño antijurídico, se generaría un concepto de materialidad cualitativo sin importar la incidencia de los hallazgos. Para este objetivo no se establecieron hallazgos.

Teniendo en cuenta la base del trabajo de auditoría efectuado al cumplimiento de los principios que regulan la gestión fiscal y presupuestal sobre los recursos asignados para el funcionamiento del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa de la Nación -eKOGUI-, resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados.

4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Verificar la implementación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE-, de conformidad con lo establecido en el Plan de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Al igual que para el objetivo No. 1, en la fase de planeación se determinó que si se validaban tres (3) hallazgos que resulten de la evaluación de la política pública de prevención del daño antijurídico, se generaría un concepto de materialidad cualitativa sin importar la incidencia de los hallazgos. Para este objetivo no se establecieron hallazgos.

Como resultado de la auditoría para el presente objetivo, se observó que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como coordinador del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, adelantó las actividades tendientes para lograr su adecuada implementación.

El proyecto de decreto reglamentario¹ elaborado por la Agencia actualmente se encuentra en el Departamento Nacional de Planeación para firmas.

4.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Evaluar el control interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar.

Como resultado de la auditoría para el presente objetivo se estableció un (1) hallazgo.

HALLAZGO No. 6. COH_7513_2024_2-AU-CU Gestión de procesos y procedimientos ANDJE.

Fuente de Criterio	Criterio
Ley 87 de 1993	Artículo 4. Elementos para el Sistema de Control Interno

¹ Se aporta como soporte del papel de trabajo.

Decreto 4085 de 2011	Numeral 10 del artículo 13. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación. Numeral 4 del artículo 14 Funciones de la Oficina de Control Interno
Decreto 1083 de 2015	Artículo 2.2.22.3.4 y 2.2.23.1. - Modificados por el Decreto 1499 de 2017
Resolución 527 de 2022	Numeral 2 del artículo 6 y numeral 17 del artículo 11
Guía para la elaboración y control de documentos del sistema integrado de gestión institucional - MC-G-01. Versión: 4	Numeral 9
Procedimiento Elaboración y control de los documentos del Sistema Integrado de Gestión Institucional-MC-P-04 Versión: 4	
Ley 1952 de 2019	Numeral 1 del artículo 38

Realizando validación de los procedimientos que se encuentran en el aplicativo DARUMA y mesas de trabajo con los funcionarios de la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica, se evidenció que, existe un procedimiento denominado GCI-P-09 “*EVALUACION DE POLITICAS DE PREVENCION DEL DANO ANTIJURIDICO PRESENTADASPOR LAS EPON*” Código: GCI-P-09 Versión:001, el cual describe las actividades que debe realizar esta Dirección, una vez recibidas las políticas de prevención del daño antijurídico de las EPON; sin embargo, el procedimiento no ha sido actualizado de conformidad con el proceso que efectivamente desarrolla la dependencia, para el seguimiento de esta actividad.

Situación que se presenta por deficiencias en el cumplimiento de la normatividad establecida para la identificación, elaboración, modificación, aprobación y control de los documentos generados dentro del Sistema Integrado de Gestión Institucional de la Agencia.

Lo que ocasiona que no se encuentran debidamente documentados los procesos del Sistema de Gestión Institucional, lo que a su vez impide la interacción con otros procesos internos o externos.

Se valida la observación como hallazgo.

Se precisa que, posterior a la comunicación de la observación, la Entidad tomó medidas correctivas y actualizó el procedimiento de conformidad con el proceso que desarrolla la dependencia.

Respuesta de la Entidad:

(...) Durante la vigencia 2023 se llevaron a cabo diversas reuniones que respaldan la gestión realizada por la OAP, en las cuales se otorgó autoridad al líder del área y a sus enlaces MIPG para actualizar los procedimientos y demás documentos relacionados con los

procesos de Gestión de Políticas y Gestión de Competencias Institucionales. En estas reuniones, también se expusieron las funciones del área y los procesos asociados, con el objetivo de identificar los procedimientos que requieren actualización. El acta correspondiente se encuentra cargada en Daruma para su consulta, y se adjunta un pantallazo de esta. (...)

(...) Por otra parte, bajo la coordinación y supervisión de la OAP, se llevó a cabo una auditoría interna realizada por la empresa Gesol del 17 al 20 de junio, cuyo objetivo fue evaluar y verificar la conformidad, eficacia y eficiencia de los procesos y sistemas de la Agencia en relación con normativas, políticas y estándares establecidos. Como resultado, no se detectaron hallazgos de desviación en los procesos de Gestión de Políticas y Gestión de Competencias Institucionales. (Ver anexo 3. Informe auditoría interna 2024)

Adicionalmente, se resalta que desde el mes de julio de 2024 la Agencia tiene un nuevo equipo directivo (Director General, Secretaría General y Directores Misionales), por lo cual es posible que existan ajustes en la dinámica actual de cada área. En ese sentido, la OAP realizó mesas de trabajo con cada una de las áreas y sus directores para presentarles sus funciones, procesos, procedimientos, indicadores, riesgos y planes, como una estrategia de la OAP, para que cada director se apropie del Sistema de Gestión de la entidad, y que revise su documentación y se planteen los ajustes que se requieran, de conformidad con las funciones dadas en el marco de la Resolución 527 de 2022. (...)

(...) En ese sentido, el área se encuentra revisando y ajustando los documentos de conformidad con sus dinámicas y mejoras que plantea la nueva dirección. (...)

Análisis de Respuesta:

Durante la revisión del procedimiento denominado GCI-P-09 "EVALUACION DE POLITICAS DE PREVENCION DEL DAÑO ANTIJIRIDICO PRESENTADAS POR LAS EPON" Código: GCI-P-09 Versión:001, se constató que este no estaba actualizado encontrando discrepancias con las actividades descritas y las realizadas actualmente, lo cual podía generar inconsistencias en la ejecución de las actividades y un posible riesgo para el proceso de Gestión de Competencias Institucionales para la Defensa Jurídica, que lo establece como un punto de control de los riesgos de ese proceso.

A raíz de esta observación, se evidenció que el 01 de octubre de 2024, la Entidad procedió a actualizar el procedimiento, para reflejar de manera precisa las actividades vigentes, "PROCEDIMIENTO PARA DAR LINEAMIENTOS SOBRE LA FORMULACIÓN, APROBACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (PPDA) DE LAS EPON". Código: GCI-P-09 Version:002

La implementación de este nuevo procedimiento garantiza que las actividades se realicen de conformidad con las obligaciones legales relacionadas con el ciclo de prevención del daño antijurídico por parte de las EPON, y las normas vigentes.

Se valida la observación como hallazgo, pues pese que, posterior a la comunicación de la observación se tomaron medidas correctivas para el mejoramiento continuo de la Entidad, la oficina de Control Interno no evidenció en su auditoría Interna las deficiencias observadas por el ente de control.

5. ANEXOS

Tabla 6
Relación de Hallazgos

HALLAZO	INCIDENCIA ADMINISTRATIVA
HALLAZGO No. 1. COH_7509_2024-2-AU-CU. Apropiación y Uso de Lineamientos de Prevención.	X
HALLAZGO No. 2. COH_7724_2024-2-AU-CU - Participación de la ANDJE en Procesos Judiciales o Administrativos.	X
HALLAZGO No. 3. COH_7720_2024-2-AU-CU. Planeación Presupuestal de los Recursos de Inversión.	X
HALLAZGO No. 4. COH_7915_2024-2-AU-CU. Activos intangibles Programa BID.	X
HALLAZGO No. 5. COH_7913_2024-2-AU-CU. Planes de adquisiciones (PA) de los Recursos de inversión con crédito BID.	X
HALLAZGO No. 6. COH_7513_2024_2-AU-CU Gestión de procesos y procedimientos ANDJE.	X

Fuente: Equipo Auditor