



## AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO ESTADO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO BAJO EL MODELO ESTÁNDAR<sup>1</sup> A DICIEMBRE 31 DE 2012

### 1. PRESENTACIÓN

Hacer de nuestra Nación un lugar digno para la vida de todos los ciudadanos es una tarea con múltiples aristas y en donde la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) ha sido convocada a “planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales” a través de la “estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas”, todo ello en “procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa”<sup>2</sup>.

Y el cumplimiento de estas responsabilidades esta mediado por la eficaz, eficiente y efectiva utilización de los recursos puestos a disposición de la Agencia y por el uso de los instrumentos de gestión (planeación, ejecución, control, evaluación y mejora) en forma plena por todos y cada uno de los servidores y servidoras de la Entidad.

Este es el primer informe de cómo la ANDJE ha iniciado la implementación de sus herramientas de gestión y control, y se constituye en una evidencia del avance en la organización de su estructura física y administrativa; en pos de configurarse como una “Agencia especializada” responsable de orientar y coordinar “la función de defensa jurídica de la Nación y del Estado y de sus organismos y dependencias ... para el logro de una defensa técnica armónica que responda a los intereses jurídicos públicos”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreto 1599 de 2005, por medio del cual se adopta el Modelo estándar de Control Interno MECI 1000:2005.

<sup>2</sup> Congreso de la República, Ley 1444 de 2011, (Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011), artículo 5º, parágrafo.

<sup>3</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4085 de 2011, (Diario Oficial No. 48.240 de 1 de noviembre de 2011), considerando.



## 1. SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATÉGICO

### Avances

La agencia en su proceso de organización emprendió las tareas de planificación, orientando su atención a los aspectos asociados a la construcción de su plataforma estratégica; en este escenario, ha avanzado en la formulación de sus planes y programas, orientando la quinta parte de su gestión contractual en 2012 a la captación de conocimiento especializado en temas relacionados con el quehacer de la Agencia (16%), al apoyo a la organización y diseño de los sistemas de gestión de la Entidad (3%) y la capacitación de servidores (1%).

Ello se evidencia en el porcentaje de avance del subsistema de Control Estratégico, que alcanzó un 7%, siendo los elementos de mayor dinámica estilo de dirección, estructura organizacional y, planes y programas.

La Agencia ha iniciado la implementación de su Sistema de Control Interno (SCI) bajo el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) manifestando la plena voluntad de la Alta Dirección por emprender su diseño, divulgación e implementación; concentrando en la vigencia 2012 sus energías en la fase de establecimiento de su plataforma estratégica, de sus planes operativos y de dar los primeros pasos en crear un ambiente favorable para desarrollar sus sistemas de gestión; en este mismo sentido en forma naciente ha orientado recursos hacia la comprensión de las variables necesarias para el desarrollo de su gestión, de la organización de sus sistemas de gestión y control, y hacia la atención del talento humano.

Al iniciar el año 2013, la Dirección General delegó en el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación la representación de la Alta Dirección para el desarrollo de los sistemas de control interno y gestión de la calidad, y la Secretaria General anunció su concentración en los programas orientados al fortalecimiento del talento humano.

### Dificultades

Aspectos fundamentales en el proceso de implementación del subsistema de control estratégico a diciembre de 2012 no iniciaban en términos formales y coordinados en la Agencia; así, el desarrollo de su plataforma de gestión ética y la adopción e implementación de la metodología de administración del riesgo, fueron elementos que no se abordaron dentro de éste subsistema (elementos de menor calificación en su grado de avance, dos por ciento (2%)).



Aspecto como la designación del representante de la alta dirección para el desarrollo de los sistemas de control interno y gestión de la calidad; el inicio de la construcción de la plataforma ética; la implementación de la administración de riesgos; la formalización de los programas de inducción, capacitación y bienestar; y el establecimiento de acuerdos de gestión; fueron elementos no alcanzados o en proceso de formulación a diciembre 31 de 2012.

## 2. SUBSISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

### Avances

En conjunto, los componentes y elementos de este subsistema de control alcanzaron un 9%, impactado por el avance del 40% del elemento medios de comunicación, donde la naciente página web y los desarrollos de correo electrónico interno le permiten a la Entidad disponer con canales de comunicación externa e interna.

Se constata que la formalización del componente de actividades de control, al iniciarse y estar en proceso de diseño de las herramientas de gestión y control, se encuentra en una fase inicial; de esta manera, lo concerniente a los elementos de políticas de operación, procedimientos e indicadores alcanzaron máximo un 10%.

Los indicadores tienen un referente de desarrollo en la medida que fruto del Proyecto CO-L1097 se refirió "los resultados del Programa serán medidos con base en los siguientes indicadores: (i) aumento del porcentaje de sentencias favorables al Estado en tribunales de segunda instancia; y (ii) incremento del porcentaje de casos conciliados en relación con el número total de casos que inician procesos de conciliación", aspecto que connota bases de medición de la gestión.

Dado que la ANDJE inició formalmente sus actividades en el año 2012, esta vigencia la orientó a acopiar los elementos necesarios para empezar a funcionar (apropiación de recursos presupuestales y financieros, ubicación y contratación de sede y de elementos necesarios para su operación, contratación del talento humano, ejecución de tareas prioritarias de su marco funcional y tránsito desde las tareas que previamente ejercía el Ministerio de Justicia y del Derecho) y, como se describió anteriormente, comenzar a delinear sus bases de planificación. Ello se evidencia en su gestión contractual, donde el 46% de los recursos se concentraron en el arrendamiento de su sede (26%) y en contratos para el apoyo de su operación (20%).

De igual forma se destaca que a través de los procesos contractuales se destinó el 34% de los recursos para atender la operación de tareas misionales de la agencia; a saber el 26%



orientado a la defensa y el 8% para la capacitación de los usuarios del Sistema Único de Información Litigiosa del Estado Colombiano. Ello evidenciaría que a pesar de la novísimo de su organización, la Agencia asumió tareas necesarias para cumplir con las funciones que le han sido asignadas.

El desarrollo de los elementos asociados a los componentes información y comunicación pública, asociados al quehacer de la ANDJE se ha iniciado, considerándose que está en proceso de implementación; ello se evidencia en la página web de la agencia y en la ampliación de sus contenidos.

### **Dificultades**

Dentro de los elementos del subsistema, uno (1) de los 11 no refleja avance (0%), referido a las actividades de control, y en particular al establecimiento de controles, aspecto que ha de atenderse en la medida en que se avance en el modelo de operación por procesos, la administración del riesgo y la formalización de procedimientos.

Dado que la actividad del año 2012 se concentró en la organización física y de recursos de la agencia, a partir de los dictados de las normas de talento humano y contratación, la Oficina de Control Interno (OCI) establecerá en su Programa Anual de Auditoría (PAA) un seguimiento a estas actividades para verificar el cumplimiento de los controles que las normas establecen.

### **3. SUBSISTEMA DE CONTROL DE EVALUACIÓN**

#### **Avances**

El corolario del MECI lo constituye el subsistema de control de evaluación, responsable de “valorar en forma permanente la efectividad del Control Interno de la entidad pública; la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; el nivel de ejecución de los planes y programas, los resultados de la gestión, detectar desviaciones, establecer tendencias y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la Organización Pública”<sup>4</sup>

La actividad de la OCI durante el cierre de la vigencia 2012 se orientó a fortalecer el conocimiento de la ANDJE y recopilar la documentación de las principales actividades y

---

<sup>4</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Políticas de Control Interno y Racionalización de Trámites Manual de Implementación; Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI 1000:2005 -; Diciembre de 2008; Página 105.



normas aplicables a la Agencia, como base para la evaluación independiente y la preparación del Programa Anual de Auditoría que se presentará y ejecutará en el año 2013.

Además, se revisó con la OAP el marco del desarrollo del SGC y el SCI bajo el MECI y se inició el examen de la reglamentación expedida para la configuración del Sistema Integrado de Planeación y Gestión; así, se recomendaron ajustes al Plan Operativo Anual (POA) 2013 de la OAP y se estableció el POA de la OCI.

### **Dificultades**

Como se observa en la autoevaluación, la evaluación independiente del SCI, bajo el Modelo Estándar, evidencia que la Agencia no ha emprendido en forma estructurada la autoevaluación del control y la autoevaluación de Gestión (con el uso de los indicadores de los procesos); y los actividades asociadas a la función de la OCI, apenas finalizando el año 2012 empezaron a configurarse, dado el momento en que la Jefatura de la Oficina inició actividades (finales del mes de noviembre).

De igual forma, los elementos asociados al componente Planes de Mejoramiento no se estructuraron, dado que las prioridades se orientaron a los subsistemas de control estratégico y de gestión. Esta situación lleva a que la Agencia probablemente efectúe mejoras en su quehacer y en sus sistemas de control y gestión, pero dada la carencia de una metodología para el seguimiento de la mejora, estos avances no se documenten adecuadamente.

### **4. ESTADO GENERAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

Teniendo en cuenta la reciente creación y entrada en funcionamiento de la ANDJE, se concluye que la organización de su sistemas de control interno se encuentra en una etapa germinal, valorada (con base en la metodología de autoevaluación y evaluación independiente del Departamento Administrativo de la Función Pública) en un avance del 7,2%, que en términos de la escala de la metodología (entre el 0% y el 59%) determina que “el modelo requiere ser fortalecido”.

Ello indica que los esfuerzos iniciales de la Alta Dirección y cada uno de las servidoras y servidores de la Entidad han permitido iniciar la implementación del Modelo concentrándose en las actividades de control estratégico y de gestión (7% y 9% de avance, respectivamente), mientras que el control de evaluación alcanzó el dos por ciento (2%).



ENTIDAD : AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO					
PUNTAJE CALIDAD : 4 % <a href="#">Ver Concepto Calidad</a>					
PUNTAJE MECI : 7,2 % <a href="#">Ver Concepto MECI</a>					
ELEMENTOS	AVANCE(%)	COMPONENTES	AVANCE(%)	SUBSISTEMAS	AVANCE(%)
Acuerdos, compromisos o protocolos éticos	2	AMBIENTE DE CONTROL	6	CONTROL ESTRATÉGICO	7
Desarrollo de talento humano	6				
Estilo de Dirección	12				
Planes y programas	11	DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO	10		
Modelo de operación por procesos	5				
Estructura organizacional	12				
Contexto estratégico		ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS	2		
Identificación de riesgos					
Análisis de riesgos	2				
Valoración de riesgos		ACTIVIDADES DE CONTROL	6		
Políticas de administración de riesgos					
Políticas de Operación	8				
Procedimientos	5				
Controles	0				
Indicadores	10				
Manual de procedimientos	10				
Información Primaria	10				
Información Secundaria	8				
Sistemas de Información	10			INFORMACIÓN	10
Comunicación Organizacional	8				
Comunicación informativa	7				
Medios de comunicación	40	COMUNICACIÓN PÚBLICA	11		
Autoevaluación del control	0				
Autoevaluación de gestión	0				
Evaluación independiente al Sistema de Control Interno	10	EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	5	CONTROL DE EVALUACIÓN	2
Auditoría Interna	0				
Planes de Mejoramiento Institucional	0				
Planes de mejoramiento por Procesos	0	PLANES DE MEJORAMIENTO	0		
Plan de Mejoramiento Individual	0				

La metodología de medición del DAFP permite observar que el elemento de mayor desarrollo es el de Medios de Comunicación (40%), mientras que siete (7) de los 29 elementos del modelo no reflejan un avance (0%).

En el entramado del Estado Colombiano, que busca modernizar su actuar y desarrollar una gestión pública efectiva para materializar los fines definidos por nuestra carta política, el papel de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se configura como destacado, en la medida que sus fines impactan elementos relevantes del quehacer público; de una parte, la protección del patrimonio público a través de la defensa de los intereses litigiosos de la Nación, y de otra, la prevención del daño antijurídico y el fomento por el respeto de los derechos fundamentales.

Por ello la configuración de la Agencia como una entidad moderna, transparente, eficaz, eficiente y efectiva, implica que dentro de sus prioridades avance en el diseño, formalización, divulgación, aplicación y seguimiento de las herramientas de gestión y control.

Dado que en el primer año de funcionamiento la implementación del SCI bajo el Modelo Estándar de Control Interno alcanzó un 7,2%, la responsabilidad de la entidad será diseñar e implementar cada uno de los elementos del sistema a partir de los planes del Representante de la Alta Dirección, de manera que durante el año 2013 se logren configurar



las bases de unas herramientas de gestión y control que coadyuven eficazmente al logro de los objetivos y metas institucionales.

## **5. RECOMENDACIONES FRENTE AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

### **SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATÉGICO**

Se recomienda priorizar:

1. Integración y formalización del equipo encargado de la implementación de las herramientas de gestión y control.
2. Formulación y presentación del cronograma de implementación del SCI y el SGC.
3. Preparación y presentación del diagnóstico del SCI y el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), base para acometer las fases de diseño del Sistema.
4. La priorización en los planes de los elementos de gestión ética institucional, estilo de dirección y administración del riesgo.
5. Con base en los desarrollos del direccionamiento estratégico que se preparó durante el 2012 y que se ha promulgado en el mes de febrero de 2013, armonizar su temática con los avances que han de darse en el desarrollo del talento humano, la implementación del modelo de operación por procesos y su correspondencia en la estructura organizacional de la ANDJE.

### **SUBSISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN**

Dado que se prevé que en la vigencia 2013 se produzca el marco general de organización de la agencia, frente al subsistema de control de gestión se recomienda:

1. En el marco de la organización del SGC de la Agencia, liderado por la Oficina Asesora de Planeación (OAP), privilegiar el diseño de los procedimientos de control de documentos y control de registros, de manera que la gestión que adelanta la Entidad se documente y conserve adecuadamente.
2. Verificar en cada una de las Direcciones, Oficinas y Áreas de la Entidad el desarrollo de las actividades, con el objeto de vislumbrar su documentación, estableciendo claramente puntos de control, responsables de actividades, registros que evidencian su ejecución y demás variables que posibiliten ejecutar eficaz y eficientemente las tareas asignadas.
3. Dado que dentro de las variables de implementación del SGC, se debe identificar a los usuarios de la Agencia y se debe establecer sus requisitos (base para establecer los parámetros de calidad del Sistema), es prioritario que se aborde esta tarea, aunado a lo que se ha planificado frente a la rendición de cuentas y a la identificación de partes interesadas.





4. Documentar prioritariamente lo concerniente a las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, de manera que los canales que está estableciendo la agencia, puedan sistematizar y organizar la información recaudada, para efectuar un adecuado seguimiento de los trámites (verificando oportunidad y naturaleza de la atención que se brinda).
5. Como el Manual de Procesos y Procedimientos, y el Manual de Calidad de la ANDJE, se irán configurando en la medida en que diseñan e implementan los diferentes componentes y elementos, se sugiere establecer las estructuras de los mismos; así, en la medida que se avance en la implementación de los sistemas de gestión y control, se irá plasmando su contenido.

#### SUBSISTEMA DE CONTROL DE EVALUACIÓN

Se concluye que dentro de la fase de implementación del MECI y el SGC los elementos asociados a evaluación del control y herramientas de mejora deberán ser desarrollados en el año 2013; así, se recomienda:

1. Dentro de la construcción de los procesos y procedimientos, y aunado a la implementación de la metodología de administración del riesgo, se sugiere que los puntos de control que se establezcan, se evalúen por cada responsable de área y de ejecución de actividades, de manera que se determine que efectivamente quien actúa es el servidor competente (puntos de ejecución, revisión y aprobación), que se cumplen requisitos legales (normas internas y externas) y que los registros (gestión documental - física y digital-) de las actividades se elaboran, identifican, usan y protegen adecuadamente.
2. El Plan Operativo Anual de la OCI apunta a acompañar y asesorar la adopción de las herramientas necesarias para que las áreas se involucren activamente con los sistemas de control (bajo el MECI) y gestión, por ende se recomienda que los líderes de las Direcciones, Oficinas, Secretaria General y cada área cuenten activamente con el rol asesor y de acompañamiento de la OCI.
3. Dado que la mejora y el logro de una gestión pública efectiva son los fines de las herramientas de control y gestión, se exhorta a que se inicie la construcción de la metodología de planes de mejoramiento, de manera que fruto de las permanentes revisiones que efectúa la alta dirección y cada una de las áreas, se puede sistematizar y registrar las decisiones que se toman y que se orientan a impactar positivamente la gestión de la Agencia, de manera que se evidencia el cambio de nuestros sistemas de gestión y control.