Avenida Calle 24A Nro. 59-42 Torre 4 Piso 2.

PBX: 4848860 - www.ani.gov.co

Nit. 830125996-9. Código Postal ANI 110221.

Página 1 de 2

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: Dr. MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES

Presidente

Dr. FERNANDO AUGUSTO RAMÍREZ LAGUADO

Vicepresidente Jurídico

Dr. JIMMY ALEXANDER GARCÍA URDANETA

Coordinador GIT de Defensa Judicial

DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO

Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Informe "Procedimiento Prevención del Daño Antijurídico" (GEJU-P-004).

Respetados Doctores:

La Oficina de Control Interno en el mes de julio de 2021, realizó la auditoría "*Procedimiento Prevención del Daño Antijurídico*". (GEJU-P-004).

Las conclusiones y recomendación de la Auditoría se describen en el numeral 6 del Informe, el cual se anexa a la presente comunicación.

Cordialmente,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO

Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: Informe ?Procedimiento de arbitraje cuando la Entidad es convocada? (GEJU-P-009). En PDF cc: 1) FERNANDO AUGUSTO RAMIREZ LAGUADO (VICE) Vicepresidencia Juridica BOGOTA D.C. -2) JIMMY ALEXANDER GARCIA URDANETA (JEFE) GIT Defensa Judicial BOGOTA D.C.

Proyectó: Martha Guzmán León - Contratista OCI Revisó: Andrea Aurora Reyes Saavedra – Contratista OCI VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)

Nro Rad Padre:

Nro Borrador: 20211020043082







Avenida Calle 24A Nro. 59-42 Torre 4 Piso 2. PBX: 4848860 – <u>www.ani.gov.co</u> Nit. 830125996-9. Código Postal ANI 110221. Página 2 de 2

MEMORANDO

GADF-F-010



INFORME DE AUDITORÍA









Procedimiento Prevención del Daño Antijurídico (GEJU-P-004)

2021





TABLA DE CONTENIDO

1 OBJETIVOS	3
2. ALCANCE	3
3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL	3
4. ACTUACIONES PRELIMINARES	5
5. PROCEDIMIENTO PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (GEJU-P-004)	
6. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN	.19





1. OBJETIVOS

- 1.1 Verificar el cumplimiento del procedimiento "*Prevención del daño antijurídico*" (GEJU-P-004), de la competencia del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial.
- 1.2 Verificar el cumplimiento de la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) de la Entidad.

2. ALCANCE

El alcance de la auditoría comprenderá, la gestión de la Entidad respecto a los objetivos de auditoría establecidos, para los años 2019, 2020 y de enero a junio 30 de 2021.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Establece el artículo 90 de la Constitución Política, que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El Consejo de Estado, se ha pronunciado en los siguientes términos:

"El artículo 90 de la Constitución prevé que el Estado es responsable de los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas cuando dichos daños le sean imputables. Conforme a esta norma, la responsabilidad patrimonial del Estado no puede derivarse frente a todos los daños antijurídicos que sufran las personas, ni siquiera frente a todos los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de sus servidores, porque en todo caso se requiere que tales daños le sean atribuibles. "1

Por su parte, la Corte Constitucional, precisó:

"3.1. El art. 90 de la Constitución consagra el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables. En tal virtud, en la responsabilidad del Estado el daño no es sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona. Como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, la licitud o ilicitud no se predica de la conducta de sus agentes, sino sólo del daño. Por consiguiente, cuando el daño no puede reputarse como

¹ Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010, expediente 18.536 C. P. Ruth Stella Correa.







antijurídico, en razón de que es el resultado del ejercicio legítimo de los poderes del Estado, no está obligado a indemnizarlo, dado que en este evento todas las personas están obligadas a asumirlo como una obligación o una carga.

Se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia que el daño antijurídico es aquél que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, razón por la cual deviene en una lesión injusta a su patrimonio.²

El Artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto 1069 de 2015, dispuso que: "El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad." El artículo 2.2.4.3.1.2.5 ibidem, señala que ejercerá, entre otras, las siguientes funciones: "1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad."

Conforme a lo previsto en el artículo 5° de la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley No. 4085 de 2011, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tiene entre sus funciones, "(i) Formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la defensa jurídica pública y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado, así como diseñar y proponer estrategias, planes y acciones en esta materia."

Mediante Circular Externa No. 05 del 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, fijó los lineamientos para la formulación, implementación, y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.

La Agencia Nacional de Infraestructura, expidió la Resolución 20207010014755 del 19 de octubre de 2020, "Por medio de la cual se adopta e implementa la Política de Prevención del Daño Antijurídico para la Agencia Nacional de Infraestructura", que establece:

"ARTÍCULO PRIMERO. Adopción (sic) la política de prevención del daño antijurídico vigencia 2020 - 2021: Adoptar en la Agencia Nacional de Infraestructura el documento general de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, aprobado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Comité de Conciliación en sesión del 3 de septiembre de 2020, documento que hace parte integral de la presente Resolución."

El artículo segundo dispone que, a efectos de dar a conocer el contenido de la Política de Prevención que por medio de la resolución se adopta, dentro de los cinco (5) días siguientes a su expedición, se remitirá por parte del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, al Vicepresidente de Gestión Contractual y al Vicepresidente Ejecutivo.



² Sentencia C-430 del 12 de abril de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.





4. ACTUACIONES PRELIMINARES.

4.1. Notificación y envío del Plan de Auditoría.

En el marco de lo establecido en el Decreto 1069 de 2015, y en cumplimiento del Plan de auditorías de la vigencia 2021, mediante Memorando 20211020094353 del 2 de julio de 2021, la Oficina de Control Interno, notificó al Vicepresidente Jurídico y al Coordinador del GIT de Defensa Judicial, la Auditoría "*Prevención del daño antijurídico"* (*GEJU-P-004*). Así mismo, se fijaron los lineamientos de entrega de la información y soportes. El 13 de julio de 2021, se envió el plan de auditoría con ajustes, conforme a lo acordado en la reunión de apertura.

El alcance de la auditoría comprendió la gestión de la Entidad respecto a los objetivos de auditoría establecidos, para los años 2019, 2020 y de enero a junio 30 de 2021.

4.2 Apertura de la Auditoría.

La Apertura virtual se llevó a cabo el 9 de julio de 2021, con el Coordinador del GIT de Defensa Judicial, quien aprobó el acta quedando así formalizada. Asistió el Doctor Jaime Humberto Martínez Barrera, abogado de esa dependencia y Secretario Técnico del Comité de Conciliación. En la reunión se presentó el plan de auditoría, y se solicitó por parte del auditado, la ampliación del plazo de la segunda entrega de la información y soportes.

4.3 Información y soportes de la auditoría.

Con Memorandos 20217010096573 del 9 de julio de 2021, y 20217010099633 del 15 de julio de 2021, el Coordinador del Grupo Interno de Defensa Judicial, aportó la información y los soportes.

5. PROCEDIMIENTO PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (GEJU-P-004).

La auditoría tiene como objetivos: i) Verificar el cumplimiento del procedimiento "*Prevención del daño antijurídico*" (GEJU-P-004), de la competencia del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial; y ii) Verificar el cumplimiento de la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) de la Entidad.

5.1 Cumplimiento del procedimiento "Prevención del daño antijurídico" (GEJUP-P-004), de la competencia del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial. Versión 002 del 8 de septiembre de 2016.

El procedimiento tiene por objetivo crear y establecer los mecanismos a través de los cuales se puedan reducir y evitar las acciones en contra de la Agencia, así como, determinar las estrategias que permitan ganar las demandas en curso, y reducir el riesgo del impacto económico y de volumen litigioso.







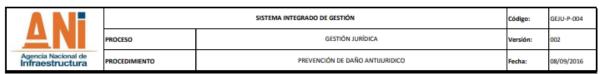
El procedimiento formalizado en el Sistema Integrado de Gestión, tiene apertura con la identificación del tipo y la frecuencia de hechos que dan lugar a las demandas, continúa con el establecimiento de las causas generales que dieron lugar al daño antijurídico y finaliza con la adopción de correctivos para evitar incurrir en litigiosidad como consecuencia de las causas ya identificadas. El procedimiento comprende 8 actividades que deben ser registradas en los formatos asociados a cada una de ellas.

PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO

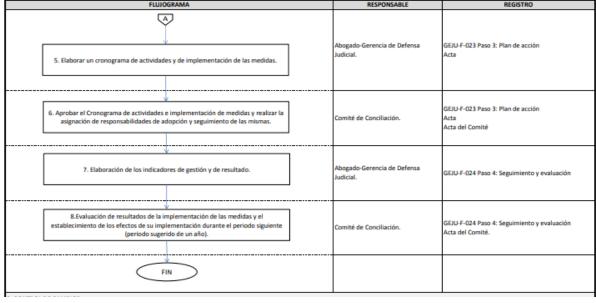
Flujograma – Actividad	Formato	Registro
1. Escoger un periodo a analizar de mínimo un año y dentro del mismo Identificar los números de demandas, condenas, solicitudes de conciliación, sus volúmenes, frecuencia y valor de las pretensiones.	GEJU-F-021	Paso 1: Identificación de la actividad litigiosa. Revisión del paso a paso a seguir.
2. Seleccionar las causas y subcausas de las demandas, condenas, solicitudes de conciliación.	GEJU-F-021	Paso 1: identificación de la actividad litigiosa.
3. Clasificar y cuantificar las causas que dan origen a la mayor cantidad de condenas, demandas y conciliaciones, así como, la posible área responsable al interior de la Agencia, su orden de prioridad y si las mismas son prevenibles.	GEJU-F-022	Paso 2: Análisis de las causas primarias o subcausas.
4. Determinar y elaborar las medidas para la mitigación de las causas identificadas, los responsables de implementar las medidas, los recursos necesarios y la estrategia de divulgación de las medidas a instaurar.	GEJU-F-022	Paso 2: Análisis de las causas primarias o subcausas.
5. Elaborar un cronograma de actividades y de implementación de las medidas.	GEJU-F-023	Paso 3: Plan de acción. Acta.
6. Aprobar el Cronograma de actividades e implementación de medidas y realizar la asignación de responsabilidades de adopción y seguimiento de las mismas.	GEJU-F-023	Paso 3: Plan de acción. Acta del Comité.
7. Elaboración de los indicadores de gestión y de resultado.	GEJU-F-024	Paso 4: Seguimiento y evaluación.
8. Evaluación de resultados de la implementación de las medidas y el establecimiento de los efectos de su implementación durante el periodo siguiente (periodo sugerido de un año).	GEJU-F-024	Paso 4: Seguimiento y evaluación. Acta del Comité.







SÍMBOLO	SIGNIFICADO	SÍMBOLO	SIGNIFICADO	SÍMBOLO	SIGNIFICADO
	Inicio y fin.		Conector página.	1	Conector de actividades
	Operación: desarrollo de actividad o tarea.		Decisión: toma de decisión	∇	Archivo definitivo
FLUJOGRAMA			RESPONSABLE		REGISTRO
	INICIO INICIO periodo a analizar de mínimo un año y d		Abogado-Gerencia de Defensa		identificación de la actividad
los números o	de demandas, condenas, solicitudes de o frecuencia y valor de las pretens		Judicial.	litigiosa. Revisión del Paso a	Paso a Seguir.
Seleccionar las causas y subcausas de las demandas, condenas, solicitudes de conciliación.		Abogado-Gerencia de Defensa Judicial.	GEJU-F-021 Paso 1: identificación de la actividad litigiosa.		
Clasificar y cuantificar las causas que dan origen a la mayor cantidad de condenas, demandas y conciliaciones, así como, la posible área responsable al interior de la Agencia, su orden de prioridad y si las mismas son prevenibles.		Abogado-Gerencia de Defensa Judicial.	GEJU-F-022 Paso 2: subcausas	Análisis de las causas primari	
4. Determinar y elaborar las medidas para la mitigación de las causas identificadas, los responsables de implementar las medidas, los recursos necesarios y la estrategia de divulgación de las medidas a instaurar.			Abogado-Gerencia de Defensa Judicial.	GEJU-F-022 Paso 2: subcausas	: Análisis de las causas primari
	FLUJOGRAMA		RESPONSABLE		REGISTRO
	FLUJUGRAMA		KESPUNSABLE		KEGISTKU









Como se observa en el flujograma, la identificación de la actividad litigiosa debe quedar registrada en los formatos asociados a la ejecución del Procedimiento Prevención del Daño Antijurídico: GEJU-P-004.

	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA						GEJU-F-021
ANI	PROCESO	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA Versión 001					001
Agencia Nacional de Infraestructura	FORMATO	FORMATO PASO UNO: IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA			Fecha	8/09/2016	
Nivel de litigiosidad:							
Periodo Analizado	Desde:	Desde: Hasta:					
Tipo de Insumo	Tipo de Acción Hechos Causa General Frecuencia Valor Área que genera el daño				enera el daño		

	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA					Código	GEJU-F-022
ANI	PROCESO	GESTIÓN JURÍDICA				Versión	001
Agencia Nacional de Infraestructura	FORMATO	PASO	PASO DOS: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS				8/09/2016
Causas Primari	as o Subcausas	Frecuencia	Frecuencia Valor Área Responsable ¿Es prevenible?				oridad

		AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA					
	PROCESO	GESTIÓN JURÍDICA					001
Agencia Nacional de Infraestructura	FORMATO	PASO TRES: PLAN DE ACCIÓN				Fecha	8/09/2016
		Medida Mecanismo Cronograma Responsable					
Causas Primari	as o Subcausas	Medida	Mecanismo	Cronograma	Responsable	Recursos	Divulgación
Causas Primari	as o Subcausas	Medida	Mecanismo	Cronograma	Responsable	Recursos	Divulgación

		AGENCIA NACIONAL DE INI	Código	GEJU-F-024		
ANI	PROCESO	GESTIÓN JURÍDICA			Versión	001
Agencia Nacional de Infraestructura	FORMATO	PASO CUATRO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN			Fecha	8/09/2016
	Insumo del Plan de Acción Evalu			Evalu	ación	
Causas Prima	rias o Subcausas	Mecanismo	Indicador de Gestión	Indicador de Resultado	Indicador de Impacto	Divulgación
		!				







En Memorando 20211020094353 del 2 de julio de 2021, mediante el cual se notificó la Auditoría, se solicitó la siguiente información y soportes: "Informe pormenorizado de la gestión de la Entidad, en cumplimiento del procedimiento "Prevención del daño antijurídico" (GEJU-P-004), de la competencia del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial. Soportes en PDF."

A la auditoría se aportaron los siguientes documentos, de los que resulta que ninguno de ellos corresponde a los formatos asociados al Procedimiento GEJU-P-004 "PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO".

ENTREGA 1 - SOPORTES	ENTREGA 2 - SOPORTES
1.1. Aplicativo PPDA - APROBADA 1.2. Aprobación ANDJE - 2020-2021 2.1. Correo_ Remisión Aplicativo con Indicadores 2.2. Correo Aprobación Indicadores por parte de la ANDJE 3.1. Acta Comité de Conciliación de fecha 03 de septiembre de 2020_	Anexo 1. Reporte procesos notificados 2018-2019 registrados en ekogui. (Excel) Anexo 2. Aplicativo PPDA. (Excel) Anexo 3. Aprobación ANDJE -PPDA_ 2020_2021. (PDF) Anexo 4. Acta Sesión del Comité de Conciliación 03_09_2020 (PDF) Anexo 5. Resolución No. 20207010014755 del 19 de octubre de 2020 – PPDA (PDF) Anexo 6. Memorando Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva. (PDF) Anexo 7 Correo Remisión Aplicativo con Indicadores. (PDF) Anexo 8. Correo Aprobación Indicadores por parte de la ANDJE. (PDF) Anexo 9. Boletín de Seguimiento – ANDJE. (PDF) Anexo 10. Informe Seguimiento Implementación PPDA 2020-2021 - Boletín Diciembre. (PDF)

Se evidencia que, en la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Entidad, no se aplicó el Procedimiento "*Prevención del daño antijurídico*" (GEJUP-P-004), ni se registró la información en los formatos asociados al mismo.

Sin embargo, según lo comunicado por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, esto obedeció a que, mediante Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cumplimiento de su objetivo de formular, evaluar, difundir y hacer seguimiento a las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de los servidores y entidades públicas, y en su función de líder de la política de defensa jurídica del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Institucional, formuló los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.







Los cuales tienen carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional y constituyen referente de buenas prácticas en materia de gestión jurídica pública para las entidades del orden territorial.

Para tal efecto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, implementó el "Aplicativo para la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA).

Mediante Memorando 20217010099633 del 15 de julio de 2021, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, hizo las siguientes precisiones:

"Frente a la formulación de PPDA, es importante señalar que desde el año 2016 la Agencia Nacional de Infraestructura hizo parte de las 21 Entidades públicas escogidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para implementar el Modelo Óptimo de Gestión –MOG-, en el marco del cual se estableció el procedimiento interno "Prevención del Daño Antijurídico" Código GEJU P-004, adoptado el 19 de junio de 2015, cuyo objetivo contempla:

"Crear y establecer los mecanismos a través de los cuales se puedan reducir y evitar las acciones en contra de la Agencia, así como, determinar las estrategias que permitan ganar las demandas en curso y reducir el riesgo del impacto económico y de volumen litigioso.", modificado el día 8 de septiembre de 2016 en lo que respecta a su objeto, alcances y el cuerpo del procedimiento con el acompañamiento de la empresa consultora contratada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

Ahora bien, como es de conocimiento, mediante Circular Externa 05 de fecha 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado modificó los lineamientos para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijuridico, motivo por el cual, a continuación se rinde el informe pormenorizado requerido conforme a lo establecido en la citada circular y no respecto al paso a paso fijado en el procedimiento GEJU P-004, el que desde ya se anticipa, será objeto de actualización."

Así las cosas, se hará la recomendación de actualizar el Procedimiento "*Prevención del daño antijurídico*" (GEJUP-P-004), así como de los formatos asociados al mismo, en lo que corresponda de acuerdo con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

5.2 Cumplimiento de la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) de la Entidad.

De conformidad con el inciso 2° del numeral 2° del Decreto 4085de 2011, corresponde a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, expedir los lineamientos para la gestión de la defensa de jurídica del Estado, los cuales, serán vinculantes para las entidades públicas del orden nacional.







Mediante Circular Externa No. 05 del 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, fijó los lineamientos para la formulación, implementación, y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.

5.2.1 Aspectos generales del Aplicativo para la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA).

i. El Comité de Conciliación es el responsable de formular, aprobar y hacerle seguimiento a la PPDA. En consecuencia, debe hacer el análisis respectivo e involucrar las áreas misionales que requiera, Asimismo, en cumplimiento de su deber legal, debe hacer seguimiento y evaluación permanente para tomar decisiones estratégicas y adoptar las medidas necesarias para una eficaz prevención.

Se aportó el Acta del 3 de septiembre de 2020, de la Sesión Virtual Extraordinaria del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura, donde se sometió a consideración la "POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO – PPDA - 2020 – 2021"

4.2. POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO - PPDA - 2020 - 2021

Una vez expuesta la Política de Prevención del Daño Antijurídico — PPDA para la vigencia 2020 - 2021 de la Agencia Nacional de Infraestructura — ANI-, por parte del Coordinador del G.I.T. de Defensa Judicial Dr. Andrés Mauricio Ortiz Maya, se consulta a los miembros del Comité de Conciliación de la ANI si existen observaciones o aclaraciones sobre el particular.

VOTACIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Al no presentarse observaciones, los miembros del Comité de Conciliación deciden aprobar **POR UNANIMIDAD**, la Política de Prevención del Daño Antijurídico para la vigencia 2020 – 2021 para la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI-.

Señala el Aplicativo que: "Corresponde al Comité de Conciliación dar cumplimiento a estos lineamientos, teniendo en cuenta las obligaciones consagradas en el Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 capítulo 3, sección 1, subsección 2 "Comités de Conciliación."

ii. El aplicativo está dirigido y deberá ser diligenciado por las entidades públicas del orden nacional para la formulación, implementación y seguimiento del PPDA, en los términos y plazos establecidos en la Circular No. 05 del 27 de septiembre de 2019.





FORMULACIÓN

PPDA a formular en el 2019 e implementar en 2020 y 2021

ACTIVIDAD	PERÍODO
Análisis de litigiosidad y/o riesgos.	01 de enero de 2018 a 30 de septiembre de 2019
Formulación y envío a la ANDJE de la PPDA.	01 de noviembre de 2019 a 31 de diciembre de 2019
Implementación de la PPDA.	01 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2021
Envío informe de cumplimiento de la implementación realizada en el año 2020.	01 de enero de 2021 a 28 de febrero de 2021
Envío informe de cumplimiento de la implementación consolidado (2020 y 2021).	01 de enero de 2022 a 28 de febrero de 2022

a. Análisis de litigiosidad y/o riesgos.

La Agencia Nacional de Infraestructura, expidió la Resolución 20207010014755 del 19 de octubre de 2020, "Por medio de la cual se adopta e implementa la Política de Prevención del Daño Antijurídico para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado":

"ARTÍCULO PRIMERO. Adopción (sic) la política de prevención del daño antijurídico vigencia 2020 - 2021: Adoptar en la Agencia Nacional de Infraestructura el documento general de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, aprobado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Comité de Conciliación en sesión del 3 de septiembre de 2020, documento que hace parte integral de la presente Resolución."

Lo anterior, en consideración, entre otras: "Que, la Agencia Nacional de Infraestructura — ANI — con base en los lineamientos establecidos por la ANDJE, y a fin de desarrollar e implementar la política de prevención del daño antijurídico, realizó un análisis de litigiosidad de la Entidad, respecto de la formulación de la política adoptada, correspondiente a los últimos veintiún (21) meses, antes de su presentación para revisión y aprobación.

Mediante Memorando 20207010128633 del 19 de octubre de 2020, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, comunicó al Vicepresidente de Gestión Contractual y al Vicepresidente Ejecutivo, la Resolución 20207010014755 del 19 de octubre de 2020, "Por medio de la cual se adopta e implementa la Política de Prevención del Daño Antijurídico para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado", así:

"Por medio del presente y conforme a lo contemplado en la Resolución mencionada en el asunto, remito copia simple de la misma a fin de resaltar la necesidad de dar inicio a la aplicación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la —ANI- (...)".







b. Formulación y envío a la ANDJE de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA), de la Agencia Nacional de Infraestructura, fue aprobada mediante comunicación Rad No. 2019-409-136934-2 del 30 de diciembre de 2019, del Subdirector de Acompañamiento a los Servicios Jurídicos, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Vicepresidente Jurídico de la Entidad:

"(...) el documento de la política de prevención del daño antijurídico de su entidad cumple con la metodología definida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y fue aprobado."

Ahora es necesario continuar con el proceso de implementación y seguimiento, registrando el avance en los indicadores del nuevo aplicativo."

c. Informe anual de cumplimiento del plan de acción.

Establece la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, de la Agencia: "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."

Como evidencia de su cumplimiento, se aportaron los siguientes documentos:

- Boletín seguimiento a la implementación PPDA Prevención del Daño Antijurídico. Fecha de corte 05-01-2021, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Listado de entidades que cumplieron su cronograma de implementación del PPDA, entre ellas, la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Correo electrónico del 7 de enero de 2021, mediante el cual el Director de Políticas y Estrategias, de la
 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, agradece su compromiso y el cumplimiento de las
 actividades previstas en su plan de acción de la PPDA, e invita a seguir fortaleciendo el ciclo de
 prevención para lograr una efectiva disminución de la litigiosidad.
 - Señala que, "...ahora en el año 2021 deben continuar implementando su PPDA y enviar el respectivo reporte de cumplimiento del año 2020, recuerden que estamos para asesorarlos en el proceso".
- A través de correo electrónico del 2 de marzo de 2021, se remitió a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el informe anual de seguimiento, el cual fue aprobado, mediante correo electrónico del mismo día, por la Dirección de Políticas y estrategia de la ANDJE, en los siguientes términos:

"Revisando el reporte de seguimiento a la implementación presentado, se verifica que se cumple con los fines y objetivos plasmados en los lineamientos. Por lo tanto, se considera que fueron enviados satisfactoriamente de acuerdo a lo exigido."







5.2.2 Informe del paso a paso en la formulación, seguimiento e implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la ANI.

Mediante Memorando 20217010099633 del 15 de julio de 2021, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial, presentó el Informe del paso a paso en la formulación, seguimiento e implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la ANI, el cual se transcribe textualmente.

"Los nuevos lineamientos presentan como características especiales lo siguiente:

- 1. Tanto la formulación como la implementación y seguimineto de la PPDA, se realiza a través de la aplicación "Lineamientos para la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico", motivo por el cual a través del mismo documento Excel que se remitió el pasado 9 de julio y que igualmente se adjunta a la presente, se acreditan varias de las actividades desplegadas por la Entidad, como se expondrá en detalle más adelante. [Numeral 2.1. de la Circular Externa 5 de 2019].
- 2. Otro de los cambios sustanciales, consiste en la periodicidad de la formulación de la PPDA que a partir de la citada circular se realiza cada dos años. [Numeral 2.2. de la Circular Externa 5 de 2019].
 - Estos lineamientos están formulados en lo que la ANDJE ha denominado "Ciclo de Prevención del Daño Antijurídico" que contempla las etapas de formulación, aprobación, implementación y seguimiento.
- 3. Se amplían los insumos con base en los cuales se realiza el estudio de la litigiosidad para la formulación de la PPDA, la cual debe corresponder a los 21 meses anteriores a la formulación de la PPDA [Numeral 2.3. de la Circular Externa 5 de 2019]

INFORME DEL PASO A PASO

A continuación, se reportan las actividades desplegadas por la ANI, en cumplimineto a lo establecido en la Circular Externa 5 de 2019.

Para la Formulación

- 2.3. Para efectos de la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico las entidades podrán tomar como insumo:
 - a) La litigiosidad a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.







- b) Las sentencias o laudos condenatorios a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, según el tipo de acciones.
- e) Las solicitudes de conciliación extrajudicial a La fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- d) Las reclamaciones administrativas a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- e) Los derechos de petición que puedan anticipar situaciones Litigiosas futuras.
- f) El mapa de riesgos de la entidad y otros riesgos que tengan la calidad de sobrevinientes.
- g) Otros factores relevantes que la entidad considere que pueden ser fuente futura de litigiosidad.
- h) Posibilidad de aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia en sede administrativa.

Actividad realizada por la ANI

Conforme a lo previsto en el Numeral 2.3 de la Circular 5 de fecha 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI -, escogió como insumo el literal *a) La litigiosidad a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico*, para lo cual se descargó del aplicativo Ekogui los procesos notificados durante las vigencias 2018 y 2019. ³

De dicho reporte se seleccionó el medio de control de Reparación Directa por ser el tipo de proceso que mayor número de demandas genera en contra de la Entidad y de éste se realizó la selección de una de las tres causas con mayor número de repetición durante el periodo de estudio de litigiosidad, esto es, "MUERTE POR FALTA DE SEÑALIZACION EN LA VIA PUBLICA"⁴

2.5 En el proceso de formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico, las causas generales deben ser expresadas de acuerdo a la parametrización de causas del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado ekogui. Las subcausas serán establecidas por cada entidad de conformidad con el hecho, acto, operación o conducta antijurídica especifica que se quiera prevenir.

Actividad realizada por la ANI

Al respecto, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, realizó la revisión del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI, determinando como resultado que la causa y subcausa con mayor incidencia por las que la entidad es demandada, corresponde a las de:

Causa: Muerte por falta de señalización en la vía pública.

⁴ Anexo 2. Ver hoja "Plan de Acción" del Aplicativo para formulación de PPDA



³ Anexo 1. Reporte procesos notificados 2018-2019 registrados en ekogui





Subcausa: Falta o Falla en la supervisión del cumplimiento de la obligación que tienen los Concesionarios de implementar el Manual de Señalización Vial Vigente del Ministerio de Transporte.

Que, en ese orden de ideas, se determinó que el aplicativo que contiene la adopción de la política de daño antijurídico formulada por parte de la ANI, debe incorporar la **herramienta de check list**, la cual, debe ser diligenciada por las Interventorías de los respectivos Contratos de Concesión, a través de la cual, se corrobora y verifica la información suministrada por parte de los Concesionarios respecto a los indicadores establecidos en el Manual de Señalización Vial vigente del Ministerio de Transporte, y que debe ser anexada a los informes de seguimiento.

En virtud de lo anterior, la herramienta check list, debe contener como mínimo los siguientes presupuestos:

- ✓ Columna que contenga el identificador que se encuentre acorde al Manual de Señalización Vial vigente del Ministerio de Transporte.
- ✓ Especificación del Identificador, si el mismo, corresponde a señalización horizontal o vertical.
- ✓ Estado del identificador (Bueno, regular, mal estado)
- ✓ Observación (De ser el estado regular o malo, identificar la ubicación exacta donde se presenta).

Los anteriores parámetros se constituyen en presupuestos mínimos; sin perjuicio, de que puedan ser incluidos adicionales por parte del personal técnico de la Agencia y de las Interventorías, quienes consideren que su inclusión resulta de trascendencia para alcanzar los objetivos de la Política de Daño Antijurídico formulada y aprobada para la Agencia Nacional de Infraestructura., este documento una vez es diligenciado y avalado por los Supervisores de los Proyectos, es remitido a esta Gerencia con el objeto de verificar que cumpla con las condiciones mínimas exigidas.

2.6. Al formular la política, las entidades deberán incluír dentro de su política indicadores de gestión, impacto y resultado que midan el efecto del plan de acción sobre las subcausas priorizadas

Actividad realizada por la ANI

Como se evidencia en el aplicativo para la formulación de PPDA⁵, se incluyeron los indicadores establecidos en los lineamientos.

⁵ Anexo 2. Ver hojas INDICADOR GESTIÓN – MECANISMO / INDICADOR DE RESULTADO – MEDIDA / INDICADOR IMPACTO-LITIGIO, del Aplicativo para formulación de PPDA







2.7. La Agencia analizará si los elementos de la política de prevención del daño antijurídico remitidos por las Entidades se ajustan a los lineamientos expedidos y con base en ello procederá a la retroalimentación correspondiente.

Actividad realizada por la ANI

Esta actividad se cumplió oportunamente y prueba de ello es la aprobación que fue impartida por parte de la ANDJE y que consta en la comunicación con radicado 20194091369342 del 30 de diciembre de 2019⁶, que se adjunta, con lo cual, además de soportar lo afirmado, se atiende a lo solicitado por la profesional líder de la auditoría mediante correo electrónico del 15 de julio de 2021 en el que indicó:

1. Memorando o correo electrónico mediante el cual se remitió a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el aplicativo con la formulación de la PPDA, correspondiente a la vigencia 2020-2021. Solo se aportaron el aplicativo y el Radicado 20193010205691-SA del 27 de diciembre de 2019, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante el cual fue aprobado. En su memorando relaciona el Radicado 20194091369342 del 30 de diciembre de 2019, de la Agencia, que no se aportó.

Ahora, con relación al envío del memorial o correo por el cual se remite a la ANDJE el aplicativo, se informa que se realizó vía correo electrónico, sin embargo, no fue posible descargarlo ni acceder al mismo por las políticas de correo electrónico institucional, toda vez que, sólo genera resultados del último año.

Para la implementación

Actividad realizada por la ANI

La Política de Prevención del Daño Antijurídico adoptada por la – ANI – y aprobada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, fue sometida a conocimiento y consideración de los miembros del Comité de Conciliación en sesión del día 3 de septiembre de 2020⁷, una vez agotada esta etapa, se adoptó mediante la Resolución No. 20207010014755 del 19 de octubre de 2020⁸, que se anexa.

Mediante memorando con radicado 20207010128633 del 19 de octubre de 2020⁹, se remitió a las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva la citada resolución para la puesta en marcha de la implementación de la PPDA



⁶ Anexo 3. Aprobación ANDJE -PPDA_ 2020_2021

⁷ Anexo 4. Acta Sesión del Comité de Conciliación 03_09_2020

⁸ Anexo 5. Resolución No. 20207010014755 del 19 de octubre de 2020 - PPDA

⁹ Anexo 6. Memorando Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva.





Para el seguimiento

El Numeral 3.3 de la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, establece:

"3.3 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. (...)"

Actividad realizada por la ANI

Tal como se indicó en párrafos precedentes, tanto la formulación como la implementación y seguimineto de la PPDA, se realiza a través de la aplicación "Lineamientos para la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico".

Esta Gerencia dio cumplimiento a la obligación descrita, remitiendo mediante correo electrónico de fecha 2 de marzo de 2021¹⁰, el aplicativo contentivo de los indicadores de gestión, impacto y resultado, los cuales son consecuencia de la verificación de los informes remitidos por parte de las distintas Interventorías en cumplimiento de los lineamientos previstos en la Resolución 20207010014755 de 2020¹¹, indicadores que fueron aprobados mediante correo electrónico de la misma fecha¹², sobre el cual la ANDJE manifestó que:

Revisando el reporte de seguimiento a la implementación presentado, se verifica que se cumple con los fines y objetivos plasmados en los lineamientos. Por lo tanto se considera que fueron enviados satisfactoriamente de acuerdo a lo exigido.

Con lo descrito, además de informar la actividad desarrollada, se da respuesta a lo solicitado por la profesional líder de la auditoría mediante correo de fecha 15 de julio de 2021, por medio del cual indicó que:

- 2. Informe anual de cumplimiento del plan de acción, que de conformidad con la Circular Externa de la Agencia: "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 cual no se aportó. (Este informe se debe enviar sin los soportes, esto es, los informes de los interventores).
- 3. Al respecto, informa en su memorando, que: "(...) esta Gerencia dio cumplimiento a la obligación descrita, remitiendo mediante correo electrónico el aplicativo contentivo de los indicadores de gestión, impacto y resultado, los cuales son producto de la verificación



¹⁰ Anexo 7. Correo_ Remisión Aplicativo con Indicadores

¹¹ Ver hojas INDICADOR GESTIÓN – MECANISMO / INDICADOR DE RESULTADO – MEDIDA / INDICADOR IMPACTO-LITIGIO, en las cuales se evidencia el reporte de los indicadores para el primer año

¹² Anexo 8. Correo Aprobación Indicadores por parte de la ANDJE





de los informes remitidos por parte de las diferentes interventorías en cumplimiento a los lineamientos previstos en la Resolución 20207010014755 de 2020, expedida por la Ani, la cual se anexa para su conocimiento", la cual tampoco se anexo

Finalmente, se precisa que mediante correo electrónico dirigido a los jefes de las oficinas jurídicas de fecha 7 de enero de 2021, la ANDJE emitió el boletín de seguimiento a la PDPA, mediante el cual se señaló que la ANI se encuentra al 100 % en la implementación y que, de igual manera, se encuentra al día en el cronograma de actividades¹³.

6. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1 Conclusiones.

6.1.1. Se evidenció en la Auditoría que, en la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Entidad, no se aplicó el Procedimiento "*Prevención del daño antijurídico*" (GEJUP-P-004), ni se registró la información en los formatos asociados al mismo.

Sin embargo, esto obedeció a que, mediante Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cumplimiento de su objetivo de formular, evaluar, difundir y hacer seguimiento a las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de los servidores y entidades públicas, y en su función de líder de la política de defensa jurídica del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Institucional, formuló los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico. Los cuales tienen carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional.

6.1.2. Se evidenció el cumplimiento de la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) de la Entidad, en los términos y plazos establecidos por la ANDJE.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el Boletín de Seguimiento a la Implementación de la PPDA - Prevención del Daño Antijurídico, con fecha de corte 05-01-2021, presentó el listado de entidades que cumplieron su cronograma de implementación del PPDA, entre ellas, la Agencia Nacional de Infraestructura.

6.2 Recomendación.

Se recomienda revisar y actualizar el Procedimiento "Prevención del daño antijurídico" (GEJUP-P-004), así como de los formatos asociados al mismo, en lo que corresponda, de acuerdo con los lineamientos de la







Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Realizó verificación y elaboró informe:

MARTHA GÚZMAN LEÓN

Auditor Oficina de Control Interno

Revisó informe:

ANDREA REYES SAAVEDRA

Auditor Oficina de Control Interno

Aprobó

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO

Jefe Oficina de Control Interno

(versión original firmada)

