

# El Revelador Institucional. Boletín No. 37 de la Oficina de Control Interno

Diego Orlando Bustos Forero

mar 04/11/2014 3:47 p.m.

Bandeja de entrada

Para: ANI <ANI@ani.gov.co>;



## BOLETÍN No. 37

# EFFECTIVIDAD DE LA DEFENSA JUDICIAL EN LA ANI.

### INTRODUCCIÓN.

¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Esa es la pregunta que se hace el consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Fernando Grafe, en su estudio sobre las Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina<sup>[1]</sup>. Sobre el particular, el autor hace la siguiente reflexión:

*“La gestión de la defensa jurídica del Estado está siendo de manera insistente el centro de atención en las entidades estatales, debido a sus importantes implicaciones tanto jurídicas como fiscales.*

*En efecto, algunas de las actuales agencias de defensa jurídica en la región tienen su origen en la preocupación de los Estados por los riesgos patrimoniales que pudieran derivarse de sentencias contrarias a los intereses públicos en los tribunales. Una gran parte de la carga de trabajo de organismos de defensa jurídica del Estado tiene efectos económicos para las arcas públicas y, por lo tanto, una deficiente gestión de los servicios jurídicos del Estado puede tener una evidente repercusión en los costos para las cuentas públicas, máxime en un contexto generalizado de creciente litigiosidad contra el Estado.*



Este panorama pone en evidencia la importancia crucial que tienen los servicios jurídicos del Estado para reducir el riesgo fiscal que representan las demandas contra el Estado, y para aumentar los ingresos fiscales en los casos en los que el Estado es demandante. La efectividad de los organismos de defensa jurídica puede entonces medirse por su capacidad de incrementar los beneficios y de reducir los costos asociados a los litigios, lo cual implica tener éxito en todo el “ciclo de defensa jurídica” y, obviamente, en los litigios planteados en los tribunales.

Este éxito puede medirse con las sentencias favorables para el Estado en las controversias judiciales planteadas. Sin embargo, la tasa de éxito como indicador explicativo tiene limitaciones, por lo que es recomendable complementarla con otro indicador adicional: “pagos evitados sobre el total de pretensiones” en sentencias definitivas”.

Como consecuencia de lo anteriormente planteado, nada más apropiado que resaltar la gestión de la ANI en esta materia y definir los éxitos alcanzados para conocimiento de todos, quienes nos sentimos orgullosos de trabajar en tan alta entidad.

### ASPECTOS GENERALES DEL CICLO DE LA DEFENSA JUDICIAL.



Cita el mismo autor en relación con el ciclo de defensa judicial lo siguiente:

“En cuanto al llamado ciclo de defensa jurídica, puede observarse que, aun cuando a menudo la función de defensa jurídica del Estado suele asociarse a la tarea de representación en sede judicial como demandante o demandado, la función de los organismos de defensa jurídica no comienza ni finaliza en esa labor ante los tribunales. Por el contrario, la defensa jurídica puede ser modelada como un ciclo compuesto por las siguientes etapas:

**Prevención del daño antijurídico.** En esta etapa se procura anticiparse a la ejecución de actos administrativos lesivos a los intereses del Estado ya sea por acción u omisión. Se deben fomentar prácticas administrativas basadas en criterios jurídicos rigurosos mediante protocolos claros y generalmente aceptados de manera de evitar actuaciones del Estado que puedan dar pie a demandas exitosas contra el mismo.

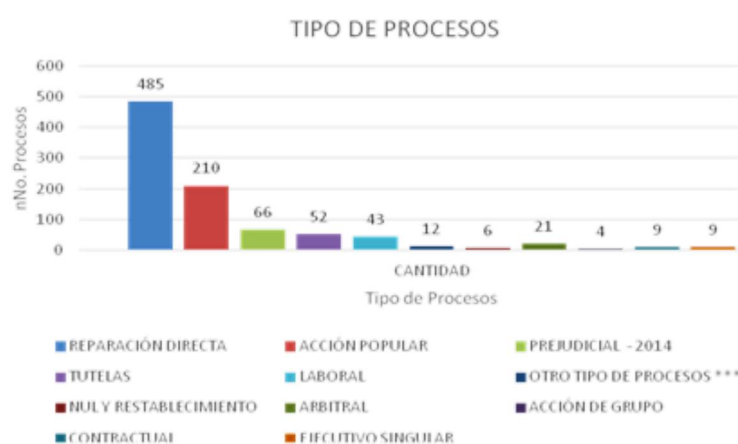
**Uso de métodos alternativos de solución de conflictos.** Esto se refiere, básicamente, a evitar mediante la conciliación que las controversias tengan que resolverse en un costoso proceso ante los tribunales. En los países observados se ha podido apreciar que los procedimientos de mediación se utilizan relativamente poco, lo cual representa una oportunidad perdida de aminorar los costos de casos eventualmente resueltos de manera desfavorable para el Estado en sede judicial.

**Representación del Estado dentro de las actuaciones procesales.** Esta etapa implica dos fases distinguibles entre sí: en primer lugar, están los trabajos preparatorios de las acciones ante los tribunales que fijan las estrategias de defensa de los intereses del Estado, lo cual requiere un alto grado de capacidad técnica por parte de los abogados y herramientas de trabajo de alto valor agregado que permitan aprovechar el conocimiento acumulado (antecedentes judiciales de casos similares, éxito o fracaso de otras estrategias, etc.). Es segundo lugar está la personación, a través de los abogados, en la causa en sede judicial. Esto implica la elaboración de escritos de acuerdo con los procedimientos y

trámites judiciales y en concordancia con las estrategias de defensa, como hilos conductores de la acción de los abogados.

El análisis del ciclo de defensa jurídica permite identificar los procesos troncales de trabajo que deben desempeñar las agencias, de acuerdo con lo que establezca su mandato legal. La efectividad de la acción de la agencia, en términos de su capacidad para evitar erogaciones de recursos económicos fiscales o para recuperar patrimonio público, dependerá del modelo de gestión de los procesos, y no tanto de si tiene asignadas todas las etapas del ciclo. Pretender resolver los eventuales problemas de efectividad asumiendo nuevas funciones competenciales a través de un rediseño institucional supone en la gran mayoría de los casos una modificación legal con resultados inciertos, pero seguramente costosos, en términos del esfuerzo de instalación de nuevos procesos de trabajo. Esto implica que las instituciones responsables de la defensa de los intereses públicos deben tener las capacidades técnicas necesarias para afrontar los desafíos de sus procesos de trabajo, pero sobre todo tienen que comprender en qué eslabones de sus flujos de trabajo se encuentran las principales vulnerabilidades que afectan a los resultados medidos en términos de efectividad.

### TIPO DE ACTUACIONES PROCESALES QUE ACTUALMENTE SE MANEJAN DENTRO DE LA ANI.



En la gráfica anterior podemos vislumbrar todos los procesos judiciales en cabeza de la ANI, donde tiene mayor relevancia la acción de reparación directa con 485 procesos en los que aparece nuestra entidad como demandada, al igual que 210 tutelas. Este significado es fundamentalmente asociado al número de procesos, que no por cierto, en relación con la cuantía misma a la que equivalen, donde merecen especial mención los procesos arbitrales.

### ABOGADOS EXTERNOS DE ALTO PERFIL.

La Entidad no ha ahorrado esfuerzos para generar la vinculación de abogados con amplia trayectoria y experiencia en procesos de gran calibre para que asuman retos importantes de estas magnitudes relacionados con nuestros procesos judiciales. En este sentido, veamos algunos casos:

TRÁMITES ARBITRALES			
CONCESIÓN	CONCESIONARIO	TRÁMITES ARBITRALES	ESTADO
Área Metropolitana de Cúcuta	San Simón S.A.	Henry Sanabria Santos	ACTIVO
Buenaventura	Sociedad Portuaria Cementeras Asociadas S.A.- Cemas	Ramiro Saavedra Becerra	TERMINADO
Bogotá Girardot	Autopistas Bogotá Girardot	Jorge Gabriel Taboada Hoyos	ACTIVO
Córdoba Sucre	Autopistas dela Sabana	Jorge Gabriel Taboada Hoyos	ACTIVO
Ruta Caribe	Autopistas del Sol S.A.	Jorge Gabriel Taboada Hoyos	ACTIVO
Zona Metropolitana de Bucaramanga	Autopistas de Santander	Jorge Gabriel Taboada Hoyos	ACTIVO
Rumichaca Pasto Chachagüi	Devinar S.A	Gabriel De Vega	ACTIVO
Ruta del Sol 3	Yuma S.A	Gabriel De Vega	ACTIVO
Santa Marta Paraguachón	Santa Marta Paraguachon S.A.	Gabriel De Vega	ACTIVO

Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca	Unión temporal MVCC	Gabriel De Vega	ACTIVO
Red Férrea del Pacífico	Tren de Occidente	Gabriel De Vega	ACTIVO
Red Férrea del Atlántico	FENOCO	Gustavo Adolfo Cuello Iriarte	TERMINADO

## BENEFICIOS OBTENIDOS EN TRIBUNALES DE ARBITRAMIENTO Y CONCILIACIONES



En virtud de los laudos y acuerdos conciliatorios aprobados en el marco de los tribunales de arbitramento en que la Entidad ha sido vinculada a partir del mes de agosto del año 2011, los beneficios obtenidos por la ANI son:

**Por Laudos Arbitrales**

CONVOCANTE	PRETENSIONES PESOS JUN 2014	FECHA LAUDO	AHORROS PESOS JUN/2014
CEMAS	\$62.417.520.059	18/09/2013	\$62.417.520.059
AUTOPISTAS DE LOS LLANOS *	\$99.091.272.916	16/10/2013	\$81.092.489.452
SANTA MARTA - PARAGUACHÓN	\$66.145.616.388	18/03/2014	\$56.114.015.696
TREN DE OCCIDENTE	\$22.972.181.105	25/08/2014	\$22.972.181.105
CONSORCIO VÍA AL MAR	\$11.927.108.824	12/06/2012	-\$11.927.108.824
<b>TOTAL AHORRO EN PESOS DE JUNIO DE 2014</b>			<b>\$210.669.097.489</b>

**Por Acuerdos Conciliatorios**

CONVOCANTE	PRETENSIONES PESOS JUN 2014	APROBACIÓN ACUERDO	AHORROS PESOS JUN/2014
SAN SIMÓN S.A.	\$54.332.020.543	16/12/2013	\$49.000.000.000
ISA S.A.	\$38.016.007.599	12/02/2013	\$228.598.100
FENOCO	\$38.145.822.425	11/06/2013	**\$59.511.002.425
<b>TOTAL AHORRO EN PESOS DE JUNIO DE 2014</b>			<b>\$108.739.600.525</b>

\*\* Además del ahorro en las pretensiones, mediante acuerdo conciliatorio Fenoco pagó a la ANI DIEZ MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA DÓLARES AMERICANOS (USD \$10.682.590), equivalentes a VEINTIUN MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA MIL PESOS M/CTRE (\$21.365.180.000) que fueron depositados en una fiducia constituida para ese efecto.

**Total beneficio en pesos****\$319.408.698.013****Laudos arbitrales**

1. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad Portuaria de Cementeras Asociadas CEMAS S.A, como consecuencia del Laudo de fecha 18 de septiembre de 2013, se obtuvo un beneficio de SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$62.417.520.058) de pesos, valor tasado a junio de 2014
2. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad Autopistas de los Llanos S.A., con ocasión del Laudo de fecha 16 de octubre de 2013, se obtuvo un beneficio de OCHENTA Y UN MIL NOVENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$81.092.489.452) de pesos, valor tasado a junio de 2014
3. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad Santa Marta Paraguachón S.A., en atención al Laudo de fecha 18 de marzo de 2014, se obtuvo un beneficio de CINCUENTA Y SEIS MIL CIENTO CATORCE MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$56.114.015.695) valor tasado a junio de 2014
4. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad Tren de Occidente S.A., producto del Laudo de fecha 25 de agosto de 2014, se obtuvo un beneficio de VEINTIDÓS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL CIENTO CINCO PESOS (\$22.972.181.105) de pesos, valor tasado a junio de 2014

**Conciliaciones**

1. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad San Simón S.A., producto del Acuerdo Conciliatorio aprobado el 16 de diciembre de 2013, se obtuvo un beneficio aproximado de CUARENTA Y NUEVE MIL MILLONES DE PESOS (\$49.000.000.000.) de pesos, valor tasado a junio de 2014
2. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad Interconexión Eléctrica S.A.ISA., como consecuencia del Acuerdo Conciliatorio aprobado el 12 de febrero de 2013, se obtuvo un beneficio de DOS CIENTOS VEINTE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCO PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS (\$220.259.705,71) de pesos tasados a febrero de 2012
3. Dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia-FENOCO S.A., en virtud del Acuerdo Conciliatorio aprobado el 11 de junio de 2013, que implicó la terminación del trámite arbitral se obtuvo un beneficio de TREINTA Y OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MIL CUATROCIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$38.145.822.425), más DIEZ MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA DÓLARES AMERICANOS (USD \$10.682.590).

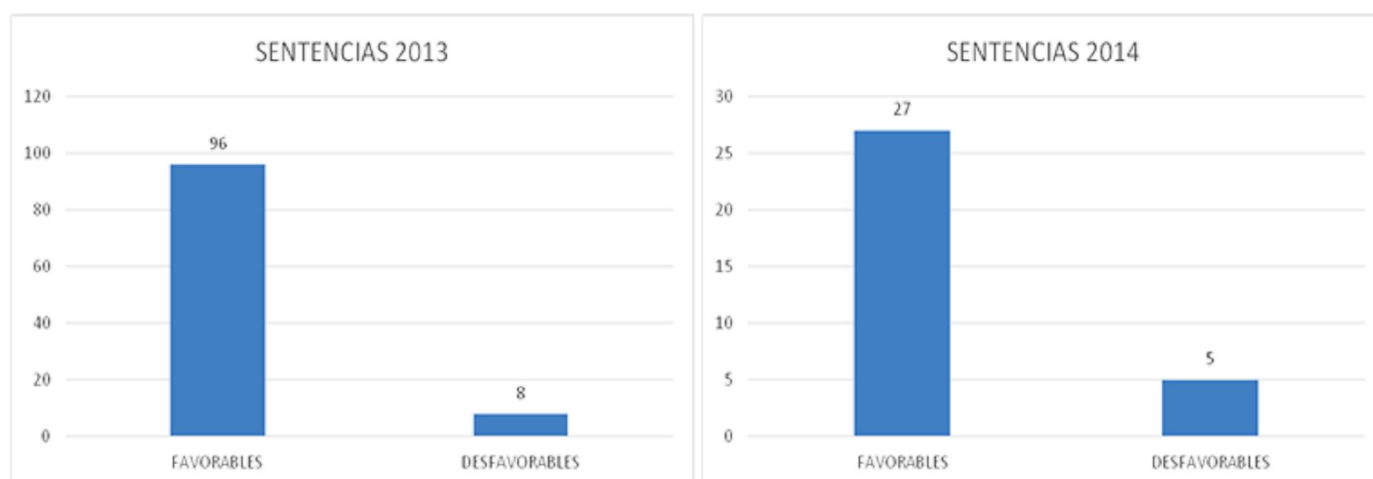
**Expropiaciones.**

De la misma manera como se ha venido mostrando en este escrito, la ANI ha realizado las siguientes expropiaciones, las cuales son importantes para el debido desarrollo de los proyectos viales y la efectiva ejecución del contrato de concesión correspondiente.



Proyecto	Cantidad
RUMICHACA - PASTO - CHACHAGÚI	21
RUTA DEL SOL 1	20
RUTA DEL SOL 2	37
RUTA DEL SOL 3	5
BOGOTA VILLAVICENCIO	25
ARMENIA PEREIRA MANIZALES	17
MALLA VIAL DEL CAUCA Y VALLE DEL CAUCA	110
VARIANTE CARTAGO	11
CORDOBA SUCRE	0
AREA METROPOLITANA DE CUCUTA	28
BOGOTÁ GIRARDOT	22
BOGOTÁ VILLETÁ	36
BRICEÑO TUNJA SOGAMOSO	127
DEVINORTE	1
FONTIBON FACATATIVÁ LOS ALPES	3
GIRARDOT IBAGUE CAJAMARCA	26
RUTA CARIBE	0
ZONA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	4
CARTAGENA BARRANQUILLA	7
PEREIRA LA VICTORIA	22
NEIVA ESPINAL GIRARDOT	16
<b>TOTAL EXPROPIACIONES</b>	<b>538</b>

### COMPORTAMIENTO DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES FRENTE A LA ANI EN LOS ÚLTIMOS DOS (2) AÑOS:



En la gráfica anterior podemos vislumbrar el grado de favorabilidad en las sentencias, siendo las desfavorables aquellas que reflejan condena en contra de la entidad.

- Para el año 2013 de 104 sentencias: 96 favorables y 8 desfavorables sin contar laudos arbitrales, para un 92% de éxito.
- Para el año 2014 de 32 sentencias a la fecha; 27 favorables y 5 desfavorables, para un 84% de éxito dentro de las actuaciones procesales.

## CONCLUSIÓN.

Finalmente, es importante decir que a la fecha se tiene un ahorro significativo para el Estado producido durante los últimos años y fruto de una mejora sustancial en la defensa de la Agencia y el diseño de su estrategia de negociación de asuntos sometidos a la justicia arbitral. Hay que persistir en esta óptica de aseguramiento judicial, contando con muy buenos abogados que sepan enfrentar aquellos designados por nuestros contrincantes en el terreno judicial, que en no pocas veces, es del más alto nivel. También habría que promover el escenario de una ANI demandante, pues en ocasiones resulta siendo una lástima que, por carencia de recursos, nos veamos conminados a esperar que el concesionario interponga el pleito. Por otro lado, hay que mirar con particular relieve el tema de las sanciones impuestas a los concesionarios de aeropuertos.

**-En esta oportunidad agradecemos la participación del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial y del abogado de la Oficina de Control Interno Dr. Marcos Gabriel Peña Noguera-**

Con un muy cordial saludo,

---

[1] Fernando Grafe (con la colaboración de Luciano Strazza). ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina. BID. 2014.



**Diego Orlando Bustos Forero**  
Jefe Oficina de Control Interno



Oficina de Control Interno  
PBX: 571 - 3791720 Ext: 1423  
Calle 24 A Nro. 59 - 42 Edificio T4, Piso 2  
Bogotá D.C. – Colombia - [www.ani.gov.co](http://www.ani.gov.co)



Por favor piense en el medio ambiente antes de Imprimir este correo

La información contenida en este correo electrónico es propiedad de la Agencia Nacional de Infraestructura.: es confidencial y para uso exclusivo de el (los) destinatario(s) / Si ha recibido este mensaje por error, por favor notifíquesele inmediatamente al remitente: no copie, imprima, distribuya ni difunda su contenido. Las opiniones, conclusiones e informaciones que no estén relacionadas directamente con el negocio de la Agencia Nacional de Infraestructura. deben entenderse como personales y no están avaladas por la compañía.