

RESOLUCIÓN ORGÁNICA No. 06 DE 2017

(22 de agosto de 2017)

“Por la cual la Auditoría General de la República adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico - vigencia 2017”

LA AUDITORA GENERAL DE LA REPÚBLICA (E)

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 16 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000 y

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política en sus artículos 209 y 269 establecen que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”,* y que *“En las entidades públicas, la autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley”,* respectivamente.

Que el Decreto Nacional 1716 de 2009, dispuso en su artículo 16, 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”*. Señaló así mismo dentro de sus funciones, las de *“1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico, y 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.”*

Que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado *“encontró que el comité de conciliación formuló una política de acuerdo con los lineamientos y metodología elaborados por esta entidad”*, tal como consta en el oficio con radicado No. 20173000054891 – DPE, de fecha 16 de agosto de 2017.

Que el Comité de Conciliación de la Auditoría General de la República, en sesión del 22 de agosto de 2017, aprobó la adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico - vigencia 2017, de acuerdo con los lineamientos y metodología establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En mérito de lo expuesto, la Auditora General de la República (E)

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte • Bogotá D.C. - Colombia
PBX: (57-1) 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen f auditoriageneral

www.auditoria.gov.co

TH.232.P02.F.07
Versión 5.1 - 19/11/2015

40 50.339 (28 AGOSTO)

RESUELVE:

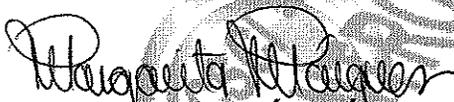
PRIMERO.- Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico – vigencia 2017, formulada por el Comité de Conciliación de la Auditoría General de la República y analizado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien concluyó que: "el comité de conciliación formuló una política de acuerdo con los lineamientos y metodología elaborados por esta entidad."

SEGUNDO: El documento que contiene la Política de Prevención del Daño Antijurídico que adopta la Auditoría General de la República para la vigencia 2017 mediante este Acto Administrativo, será divulgado a través de la página web de la Entidad.

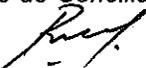
TERCERO: La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Dada en Bogotá a los 22 días del mes de agosto de 2017.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



MARGARITA MARÍA MÁRQUEZ FIGUEROA
AUDITORA GENERAL DE LA REPÚBLICA (E)

Proyectó: *Martha Cecilia Galindo Mendoza* – Secretaria Técnica Comité de Conciliación 
Revisó: *Roberto Enrique Arrázola Merlano* – Director Oficina Jurídica 



COMITÉ DE CONCILIACIONES
AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

LUIS CARLOS PINEDA TÉLLEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal
Presidente del Comité de Conciliaciones

SANDRA PATRICIA BOHORQUEZ GONZÁLEZ
Secretaria General Auditoría General de la República

FÉLIX ARTURO ARIZA ACEVEDO
Director Oficina de Recursos Financieros

ROBERTO ENRIQUE ARRÁZOLA MERLANO
Director Oficina Jurídica

DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO
ANTI JURÍDICO PARA LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA EL
AÑO 2017

Bogotá D.C., Agosto de 2017

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 - Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoria gen auditoriageneral

www.auditoria.gov.co

1 INTRODUCCIÓN

El Estado consuetudinariamente se ha visto avocado a hacer presencia en sede judicial, mayoritariamente como sujeto pasivo de la acción, pese a su protagonismo permanente, no ha logrado ejercitar eficazmente una legítima defensa de los intereses litigiosos de la administración.

La Defensa Jurídica del Estado concebida como iniciativa pública de gerencia y gestión transversal, requiere de la proactividad en la implementación de sus políticas que respalden una verdadera institucionalidad, de una administración que no se niegue las posibilidades de cambio a través de la capacidad gerencial de lo público, capaz de convalidar los postulados ciudadanos confiados a la gobernabilidad de sus agentes, y que su gestión esté dirigida a transversalizar la administración a través de mecanismos preventivos de causación del daño antijurídico que se adviertan a partir de una reingeniería institucional coherente y comprometida con los retos participativos e incluyentes de la ciudadanía en apoyo y control a la administración mediante el monitoreo y evaluación permanente de las políticas públicas¹ como obligación introducida por la Carta Política de 1991².

La defensa jurídica del Estado cobró protagonismo en Colombia a finales de los noventas, ante la necesidad de asumir conciencia frente al aumento desmesurado de las acciones instauradas en contra de la administración³, las cuales refieren una alta probabilidad de condena, no sólo por los elementos probatorios que propician el convencimiento de un comportamiento antijurídico frente a la realidad social, sino por la precaria defensa de los intereses estatales en cabeza de los representantes judiciales de las entidades públicas.

Por otra parte, y respecto a las necesidades de renovación gubernamental, se introdujo el concepto de Gerencia Pública que se constituye en un elemento esencial de diseño, implementación y operación de los sistemas de control en la gestión para alcanzar el desarrollo institucional de las entidades públicas, en consonancia con el cumplimiento de sus objetivos desde un criterio de efficientismo en el logro de sus resultados. Ésta implementación supone la potencialización de la capacidad de la administración para la toma de decisiones respecto a un funcionamiento más armónico e integral de su

¹ Esta obligación está en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

² Artículos 343 y 344 de la Constitución Política de 1991.

³ ARIAS PULIDO, Armando Enrique y SANDOVAL NAVAS, Luis Alberto, *La Nación Demandada: un Estudio sobre el Pago de Sentencias, Conciliaciones y Laudos Arbitrales en Finanzas Públicas*, Contraloría General de la República, Edición 291, Bogotá, Agosto 2002, pp. 66-77.

governabilidad, a través de la minimización de la incertidumbre de los asociados frente al desempeño institucional a la luz de planes de mejoramiento, participación ciudadana, desarrollo de competencias y prestación eficiente del servicio misional, que deben obedecer a la materialización de los fines estatales desde un enfoque sistémico y transdisciplinario.

Respecto a la política de daño antijurídico, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado ha sostenido que *"(...) la actividad litigiosa no consiste en un simple ejercicio del denominado silogismo jurídico. La actividad jurídica relacionada con un conflicto es esencialmente una "actuación estratégica" (...) (...) La posición estratégica de los demandantes del Estado tiene que ser contrarrestada por la actuación del mismo Estado en la protección de sus propias decisiones frente a la intervención legítima de la jurisdicción. Las decisiones relacionadas con los litigios de las entidades públicas deben considerarse como decisiones de política de la entidad ya que están relacionadas con los mecanismos jurídicos que le permiten o dificultan a la autoridad administrativa cumplir sus fines y alcanzar sus prioridades. Por ende, el litigio es otra de las herramientas al alcance de la administración para obtener sus objetivos de políticas públicas. (...)"*⁴

Por lo anterior, la política de prevención del daño antijurídico se constituye no solo en una estrategia de defensa, sino en una herramienta transversal en el funcionamiento de la administración pública, en términos del derecho y la obligación que tiene el Estado de defenderse, y que se constituye en una responsabilidad política que debe asegurar la transparencia en la gestión.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 16 del Decreto 1716 de 2009 el Comité de Conciliación de la Auditoría General de la República, entendido como la instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre la prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, mediante Acta No. 2 de 2009 analizó la situación litigiosa de la AGR y adoptó la política de prevención del daño antijurídico, con el propósito de establecer recomendaciones ante las posibles acciones que se generen en contra de la entidad.

Dado que a la fecha se han generado nuevos hechos generadores de daño que puede afectar el comportamiento litigioso de la entidad, se hace necesario actualizar la política de prevención del daño antijurídico para la AGR.

⁴ AGENCIA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. *Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico*. Bogotá, 2013, pp. 12-13.

Teniendo en cuenta que la entidad ha contratado investigaciones para diagnosticar y analizar su situación litigiosa, es necesario retomarlas, a fin de aprovechar y capitalizar éstos análisis, como en el caso de la investigación adelantada en el año 2012 por el Dr. Juan Carlos Peláez Gutiérrez⁵, en el marco del proyecto "DEFENSA JURÍDICA PÚBLICA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL Y DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: UN DESARROLLO DEL PROGRAMA 'PEDAGOGÍA, PREVENCIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA LUCHA FRONTAL CONTRA LA CORRUPCIÓN'⁶, cuyo objetivo fue diseñar, formular, implementar, evaluar y difundir acciones y estrategias para el desarrollo de una eficiente, eficaz y efectiva Defensa Jurídica Pública de los órganos de control fiscal territorial y de la Auditoría General de la República, mediante la Prevención de Daños Antijurídicos y la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos en esas Entidades.

⁵ PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. *Defensa jurídica pública de la auditoría general de la república y de los órganos de control fiscal territorial: un desarrollo del programa 'pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción'*. Auditoría General de la República, Bogotá, 2013.

⁶ PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. *Documento técnico de base para el desarrollo del proyecto: pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción*. Auditoría General de la República, Bogotá, 2011.

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: (57-1) 318 68 00 - 381 67 10 - Línea gratuita 018000 120205

participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen f auditoriageneral

www.auditoria.gov.co

2 POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

2.1 OBJETIVO

Establecer la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de defensa de los intereses de la Auditoría General de la República, así como las causas determinantes del daño antijurídico que permita definir las políticas y parámetros preventivos con el fin de evitar que las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las diferentes áreas y dependencias de la entidad (especialmente en Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, así como en Talento Humano, de donde se derivan la mayoría de las controversias en que es demandada la Auditoría General de la República), puedan generar hechos u omisiones que vulneren el régimen jurídico aplicable y afecten los intereses de La Nación – Auditoría General de la República.

2.2 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

2.2.1 Constitución Política de Colombia

Los fundamentos de las actuaciones del Estado las encontramos en el artículo 2 de nuestra Constitución Política, en los siguientes términos:

“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

De igual manera, en el mismo texto encontramos que el constituyente se ocupó de la responsabilidad patrimonial del Estado, y es así que el artículo 90 dispuso:

Vigilando para todos.

Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 - Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen auditoriageneral
www.auditoria.gov.co

“ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

Del texto transcrito es claro que el Estado debe responder por sus actuaciones defectuosas, en el evento de ser condenado a reparar los daños antijurídicos que le sean imputables. Sin embargo, la citada norma también considera la responsabilidad del servidor público en la causación de aquellos, derivada de su conducta dolosa o gravemente culposa.

2.2.2 Decreto 1716 de 2009

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en su documento 1 “*Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico*”, sintetiza la competencia de los Comités de Conciliación, en el Decreto 1716 de 2009 “*Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.*”, y específicamente a su artículo 16 que dispone:

“Comité de Conciliación. 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.

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

Parágrafo único. *La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.”*

De manera que corresponde al Comité de Conciliaciones de la Auditoría General de la República formular las políticas públicas para prevención del daño

Vigilando para todos.

Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 - Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen auditoriageneral
www.auditoria.gov.co

antijurídico y de defensa de los intereses de la entidad, definidas por la Agencia como *“el uso consciente y sistemático de los recursos a cargo de la entidad a través de mandatos y sobre prioridades de gasto relacionadas con la reducción de eventos de daño antijurídico. De esta manera, el comité de conciliación es la instancia que debe adoptar las decisiones relacionadas con la manera en que la entidad asume los eventuales litigios en su contra”*

Vigilando para todos



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen auditoriageneral
www.auditoria.gov.co

3 DESARROLLO DEL PLANTEAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

3.1 IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA

Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos propuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Comité de Conciliación de la Auditoría General de la República se propuso analizar las demandas que se encontraban activas durante la vigencia 2015 instauradas en su contra, por razones de actualidad e inmediatez, así como los hechos generadores de las mismas, y de esa manera poder evaluar las acciones a implementar para evitar la producción del daño antijurídico.

3.1.1 Identificación de la actividad litigiosa.

Es importante señalar que durante la vigencia 2015 la Auditoría General de la República era parte en 40 procesos litigiosos, fungiendo como demandada y demandante, así:

Demandante en 17 procesos, 14 de los cuales corresponden a demandas de simple nulidad, y tres (3) a acciones de repetición contra sendos ex Auditores Generales de la República, alcanzando la pretensión en éstos últimos, a la suma de \$1.392.554.000,82.

Así mismo, se encuentra activo un proceso penal, en el cual tanto la Auditoría General de la República como la Contraloría General de la República fueron reconocidas como víctimas, delegándose la representación de las mismas a la última de las citadas.

De otra parte, la Auditoría General de la República tenía la calidad de demandada en 23 procesos contenciosos, que se constituyen en el insumo para formular la correspondiente política de prevención del daño antijurídico, y en tal sentido el análisis se centrará en las demandas en curso durante la vigencia 2015, así como en las solicitudes de conciliación, de conformidad con lo señalado en el *“paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico”*, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Los procesos en los que la entidad es parte demandada, se ejerce a través de los siguientes medios de control:

Medio de Control	Número de Procesos	Valor pretensiones
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	18	\$919.857.633,92
Reparación Directa	1	\$70.542.565,00
Recurso Extraordinario de Revisión	2	\$36.910.712,00
Nulidad Simple	2	\$0,00
TOTAL:	23	\$1.027.310.910,92

Es importante aclarar que para efectos de realizar el presente ejercicio según las directrices de la ANDJE, se incluyó en este listado uno de los recursos extraordinarios de revisión, por valor de \$16.910.712, que fue resuelto apenas inició la vigencia 2016, de manera favorable a los intereses de la Auditoría General de la República; el que a la fecha se encuentra en curso, pendiente de resolver, asciende a la suma de \$20.000.000.00.

La clasificación de procesos en los que la entidad es demandada, según los medios de control utilizados, se pueden discriminar de la siguiente manera:

Tipo de daño según el árbol de causas	Número de Reclamaciones por los mismos hechos	Resumen de los hechos
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Terminación relación Laboral	5	Los accionantes demandan la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se declaró su insubsistencia.
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Terminación relación Laboral	1	Se declare la nulidad del Acto Administrativo por medio del cual la Auditoría General de la República acepta una renuncia.
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – reconocimiento remuneración laboral	3	Los accionantes pretenden la liquidación y pago de la prestación quinquenio de la manera que se venía realizando, es decir, de manera acumulativa como lo dispone el Decreto 273 de 1976 y Ley 106 de 1993.
Nulidad y Restablecimiento del Derecho –Proceso de Jurisdicción Coactiva	1	El accionante solicita se declare la prescripción de acción de cobro.
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Proceso Administrativo Sancionatorio	1	Solicitud de nulidad de Resolución proferida dentro de Proceso Administrativo Sancionatorio
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Procesos de	7	Solicitudes de nulidad de fallos con responsabilidad fiscal, los recursos que

Vigilando para todos.


 Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
 PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205
 participación@auditoria.gov.co @auditoriaGen auditoriageneral
 www.auditoria.gov.co

Responsabilidad Fiscal		los confirman y Grado de Consulta.
Acción de Reparación Directa – Nombramiento en la planta de personal luego de surtirse concurso de méritos.	1	La accionante reclama indemnización por no haber sido nombrada en la planta de la entidad, luego de integrar el segundo lugar en concurso de méritos.
Recurso Extraordinario de Revisión.	2	Solicitudes de nulidad de fallos con responsabilidad fiscal, los recursos que los confirman y Grado de Consulta.
Acción de Nulidad	2	llegalidad en la Producción de Actos Administrativos.

Como ya se indicó, en la actualidad la Auditoría General de la República es demandante en tres (3) procesos de Acción de Repetición originadas en sentencias ejecutoriadas en contra de la entidad, derivadas de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en que los respectivos jueces de conocimiento determinaron la configuración de la falsa motivación en actos administrativos.

Conciliaciones Extra judiciales

Por su parte, las solicitudes de Conciliación Prejudicial que se surtieron durante la vigencia 2015 ante la Procuraduría General de la Nación, refieren los siguientes asuntos:

Tipo de daño según el árbol de causas	Número de Reclamaciones por los mismos hechos	Resumen de los hechos
Enriquecimiento sin causa	1	Promovido por la Auditoría General de la República, quien ha asumido compromisos sin que a la fecha de pago se cuente con la respectiva partida presupuestal.
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Proceso de Responsabilidad Fiscal	4	Los accionantes exponen violación al debido proceso en los procesos de responsabilidad fiscal, que se les adelantó.
Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral	6	Los accionantes pretenden la liquidación y pago de la prestación quinquenio de la manera que se venía realizando, es decir, de manera acumulativa, bajo los argumentos de derechos adquiridos y confianza legítima.

A pesar de que la defensa jurídica en la Auditoría General de la República se

Vigilando para todos.



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 - Línea gratuita 018000 120205
participacion@auditoria.gov.co @auditoriagen auditoriageneral
www.auditoria.gov.co

adelanta de manera apropiada y oportuna, y que el porcentaje de éxito en los procesos durante la vigencia del 2015, alcanzó un 85.71%, es importante revisar y evidenciar las posibles fallas que se puedan estar generando al interior de la entidad en materia de prevención del daño antijurídico, a fin de corregirlas y de esta manera evitar reclamaciones y acciones judiciales futuras.

Teniendo en cuenta lo expresado, salta a la vista la baja litigiosidad de la entidad y la alta expectativa de éxito en sus procesos; sin embargo se ha evidenciado una dificultad al momento de realizar pagos a los auxiliares de la justicia que fungieron como curadores ad-litem en procesos de jurisdicción coactiva promovidos por la entidad, y dentro de ellos realizaron las labores encomendadas, toda vez que en virtud del principio de anualidad presupuestal, el CDP que respaldó el Acto Administrativo de designación no tiene vigencia al momento de culminación del proceso, que es cuando debe realizarse el pago, lo que abre la posibilidad de que la entidad se vea incurso en procesos litigiosos por esta causa, máxime cuando la imposibilidad de pago por esta causa se ha materializado en cuatro (4) procesos.

De igual manera, es oportuno resaltar que una de las causas de demanda presentadas en Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la entidad, es aquella que se sustenta en el hecho de que la Auditoría General de la República no notificó en debida forma los actos administrativos proferidos en un Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Por lo anterior, la Auditoría General de la República construye su Política de Prevención de Daño Antijurídico para la vigencia 2017, con base en estas dos (2) últimas causas expresadas.

Así las cosas, y apegándonos a las directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la actividad litigiosa de la Auditoría General de la República se realizó conforme a las actividades propuestas en la matriz propuesta, que hace parte de este documento en el Anexo 1.

En el referido documento establecimos dos (2) causas generales que producen daño antijurídico, siendo éstas:

1. Violación al Debido Proceso Administrativo
2. No Reconocimiento En Derecho de Honorarios

Las causas generales invocadas se constituyen como insumo de la presente Política de Prevención del Daño Antijurídico.

3.2 DETERMINACIÓN DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS

En concordancia con los lineamientos del *“Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”* elaborado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a partir de la información precedente nos proponemos identificar las causas primarias que pueden generar la ocurrencia de daño antijurídico a partir de las causas generales enunciadas (2), las cuales fueron priorizadas en su totalidad a razón de su impacto en la entidad; de igual manera se identificó la dependencia en la que presuntamente se originan:

En relación con la primera causa general *“Violación Al Debido Proceso Administrativo”*, se pudo establecer que la causa primaria que la genera, sobre la cual se elabora la presente Política, es la *“Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal”*, como quedó consignado en el Anexo No. 2.

Ahora bien, respecto de la segunda causa general *“No reconocimiento en derecho de honorarios”*, la sub causa identificada es el *“Desconocimiento en el manejo presupuestal por la afectación de diferentes vigencias.”*, análisis que también hace parte del Anexo No. 2.

Se priorizan estas dos causas primarias en razón del impacto que generan para los trámites de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva.

3.3 ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Cumplidos los pasos anteriores, procedemos a elaborar el Plan de Acción, que en palabras de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, *“es la propuesta de política”*, a partir de las causas primarias, de conformidad con el esquema del *“Paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico”*, valiéndonos de la siguiente matriz:

Así las cosas, se elaboró un plan de acción para cada una de las causas primarias o subcausas identificadas, así:

Sub-causa 1. Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal.

Para esta sub-causa se dispusieron tres (3) medidas correctivas, cada una con su mecanismo de implementación:

- ✓ **Actualización normativa por parte de los funcionarios que manejan Procesos de Responsabilidad Fiscal.** Se implementará a través de “Eventos donde en forma verbal o escrita se darán a conocer los preceptos y orientaciones de los cuales se dejará constancia en Actas y se hará seguimiento de su cumplimiento”, los cuales se llevarán a cabo en los meses de septiembre y diciembre, en los que participará el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva con los funcionarios sustanciadores.
- ✓ **Seguimiento constante de procesos por parte del Director, para cada uno de los sustanciadores.** El mecanismo de implementación es a través del Informe Mensual de Procesos en un archivo magnético pre establecido para ello, que debe presentar cada sustanciador dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes y que deberá ser consolidado por la Secretaría Común dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la información.
- ✓ **Lograr que la legalidad de las actuaciones administrativas surtidas dentro del proceso de responsabilidad fiscal se encuentren ajustada a derecho.** Éste se realizará implementando un control de legalidad en cada una de las etapas del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Cada vez que se agote una etapa procesal, el responsable del proceso deberá verificar que la anterior etapa cumpla con la legalidad correspondiente, a través del diligenciamiento de un archivo magnético denominado hoja de ruta cada vez que se agote una etapa procesal; el responsable del proceso deberá verificar que la anterior etapa cumpla con la legalidad correspondiente, a través del diligenciamiento de un archivo magnético denominado hoja de ruta.

Sub-causa 2. Desconocimiento en el manejo presupuestal por la afectación de diferentes vigencias.

Para ésta sub-causa se estableció una (1) medida correctiva, con su mecanismo de implementación:

- ✓ **Fijar los lineamientos sobre afectación presupuestal en los casos de cambio de vigencia.** Ésta medida se implementará mediante una mesa de trabajo⁷ que se realizará en el mes de diciembre, en la que participará el Director de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva, Director de la Oficina Jurídica y el Director de Recursos Financieros de la Entidad, en la que se establecerán los lineamientos para la afectación presupuestal en los casos de

⁷ La mesa de trabajo tiene como fin que los integrantes analicen y fijen lineamientos para que el Acto Administrativo que se expida disponiendo la intervención de un auxiliar de la justicia en procesos de cobro coactivo, tenga respaldo presupuestal durante las diferentes vigencias en que se desarrolle dicho proceso, y al final poder realizar el pago de honorarios correspondiente

nombramiento de auxiliares de la justicia, en los procesos de jurisdicción coactiva.

Se requerirá de recursos humanos y físicos para la implementación de éste plan de acción, y en el Anexo 3 se discrimina la estrategia de divulgación.

3.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Se diseñaron indicadores de Gestión, de Resultado y de Impacto, para cada una de las sub-causas, con los cuales se pretende efectuar el seguimiento y evaluación de las políticas diseñadas, los que se encuentran detallados en el Anexo No. 4.

Elaborado: Oficina Jurídica y Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Aprobado según la instrucción impartida en el Comité de Conciliación del día 22 de agosto de 2017.



ANEXO 1: IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA

Nombre de la Entidad: Auditoría General de la República		Nivel de Litigiosidad: Baja			
Paso 1: Identificación de la actividad litigiosa					
Periodo Analizado		Desde	Hasta	31-dic-15	
Tipo de Insumo	Tipo de Acción	Hechos	Causa General	Valor	
Demanda	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	La Auditoría General de la República presuntamente vulneró el derecho fundamental al debido proceso, por cuanto no notificó los actos administrativos proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal, incluidos los actos administrativos demandados	VIOLACIÓN AL DEBERO PROCESO ADMINISTRATIVO	\$158.809.240,00	Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
Solicitud de Conciliación Prejudicial	Acción Ejecutiva	La Auditoría General de la República procedió a realizar el nombramiento de auxiliares de la justicia para que fungieran como curadores ad litem en procesos de jurisdicción coactiva sin que previamente se hubiera realizado el correspondiente trámite de apropiación presupuestal	NO RECONOCIMIENTO EN DERECHO DE HONORARIOS	\$3.200.000,00	Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva



ANEXO 2: ANALISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS

Causa General Priorizada	Hechos	Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Auditoría General de la República		
					Área generadora de la conducta	Prevenible?	Prioridad
VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	<p>1. La Auditoría profirió Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal, por daños generados al erario.</p> <p>2. De acuerdo con lo señalado en la Ley, este Auto debe ser notificado personalmente, de la manera que señalaba el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), o que actualmente dispone el CPACA, personalmente y subsidiariamente por edicto (en vigencia del Decreto 01 de 1984) o por aviso (de acuerdo con el CPACA).</p> <p>3. No siendo ubicado el presunto responsable fiscal, se le nombra apoderado de oficio y se notifica personalmente del Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal y con él se continúa el proceso.</p> <p>4. La Auditoría General de la República profiere Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal y ordena la notificación personal al apoderado de oficio.</p> <p>5. La Auditoría General de la República profiere Fallo con Responsabilidad Fiscal y ordena notificación personal al apoderado de oficio.</p>	Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal.	1	\$188.809.240,00	Dirección de Responsabilidad Fiscal	SI	SI
NO RECONOCIMIENTO EN DERECHO DE HONORARIOS	<p>1. El Director de Responsabilidad Fiscal envía a la Oficina Jurídica memorando con copia de Acto Administrativo que le ordena adelantar el trámite de pago de curadores ad litem.</p> <p>2. En vigencia de la Ley 1066 de 2006, la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Auditoría General de la República procedió a nombrar curador ad litem en algunos de los procesos de Jurisdicción Coactiva, "cuando el citado no comparecía a notificarse personalmente dentro de los quince (15) días siguientes a partir de la notificación del aviso, de la fecha de la certificación postal, o de la entrega del oficio, "con quien se seguirá el proceso hasta cuando aquél se presente".</p> <p>3. Terminados los Procesos de Jurisdicción Coactiva, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva ordena el pago de honorarios a los curadores ad litem, y remite a la Oficina Jurídica para que adelante el trámite, como se señaló en el hecho No. 1.</p>	Desconocimiento en el manejo presupuestal por la afectación de diferentes vigencias.	4	\$3.200.000,00	Dirección de Responsabilidad Fiscal	SI	SI



ANEXO 3 – PLAN DE ACCIÓN

Nombre de la Entidad: Auditoría General de la República

Paso 3: Plan de Acción

Causas primarias o subcausas	Medida	Mezoplano	Cronograma	Responsable	Recursos	Divulgación
<p>Causas primarias o subcausas</p> <p>Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de</p>	<p>Actualización normativa por parte de los funcionarios que manejan los procesos de Responsabilidad Fiscal.</p> <p>Seguimiento constante de procesos por parte del Director, para cada uno de los sustanciadores.</p>	<p>Eventos donde en forma verbal o escrita se darán a conocer los preceptos y orientaciones de los cuales se dejará constancia en Actas y se hará seguimiento de su cumplimiento.</p> <p>Cada sustanciador deberá presentar un Informe Mensual de Procesos, en días hábiles de cada mes para tal fin.</p>	<p>Septiembre Diciembre</p> <p>Cinco Primeros días hábiles de cada mes</p>	<p>Director Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. Funcionarios sustanciadores.</p> <p>Director Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. Funcionarios sustanciadores. Secretaría Común.</p>	<p>Físicos Humanos</p> <p>Físicos Humanos</p>	<p>En la calificación POA, en el aplicativo POA'S MANAGER (Intranet).</p> <p>Secretaría Común de procesos fiscales: consolidada información mensual y la publica en la carpeta compartida de la Intranet.</p>
<p>Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de</p> <p>Desconocimiento en el manejo presupuestal por la afectación de diferentes vigenas.</p>	<p>Establecer los lineamientos sobre la afectación presupuestal en los casos de cambio de vigencia.</p>	<p>Implementar un control de legalidad en cada una de las etapas del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Ejm. No pasar de la IP. a Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal, sin verificar citaciones, notificaciones, etc.</p> <p>Cada vez que se egote una etapa procesal, el responsable del proceso deberá verificar que la anterior etapa cumpla con la legalidad correspondiente, a través del diligenciamiento de un archivo magnético denominado hoja de ruta.</p>	<p>Cada vez que se culmine una etapa procesal</p> <p>Diciembre</p>	<p>Director Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva Abogados sustanciadores</p> <p>Director Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva Abogados sustanciadores</p>	<p>Físicos Humanos</p> <p>Físicos Humanos</p>	<p>A través de memorando interno se informará acerca del mecanismo de control a implementar.</p> <p>El acta de mesa de trabajo y sus conclusiones serán notificadas a los interesados mediante memorando interno, elaborado por el Secretario designado de la mesa de trabajo.</p>



ANEXO 4 – SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Nombre de la Entidad: Auditoría General de la República				
Paso 4: Seguimiento y evaluación				
Insumo del plan de acción		Evaluación		
Causas primarias o subcausas	Mecanismo	Indicador de Gestión	Medida	Indicador de Resultado
Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal.	Eventos donde en forma verbal o escrita se darán a conocer los preceptos y orientaciones de los cuales se dejará constancia en Actas y se hará seguimiento de su cumplimiento. Cada sustanciador deberá presentar un Informe Mensual de Procesos, en un archivo magnético pre establecido para tal fin.	No. De eventos realizados / No. De informes mensuales proyectados en la carpeta compartida No. De informes mensuales proyectados	No. De Actualización normativa por parte de los funcionarios que manejan Procesos de Responsabilidad Fiscal. Seguimiento constante de procesos por parte del Director, para cada uno de los de seguimiento / No. De procesos de seguimiento / No. De demandas por la causa primaria en 2017 - # de demandas por la causa primaria en 2016] *100	Indicador de Resultado No. De procesos que culminaron su respectiva etapa procesal con legalidad aprobado / No. Total de procesos que culminaron su respectiva etapa procesal No. De procesos con acias mensuales de seguimiento / No. De procesos de seguimiento / No. De demandas por la causa primaria en 2017 - # de demandas por la causa primaria en 2016] *100
Falta de aplicación de la norma, por parte de la Oficina Responsable, en desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal.	Implementar un control de legalidad en cada una de las etapas del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Ejm. No pasar de la IP, a Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal, sin verificar citaciones, notificaciones, etc. Cada vez que se agote una etapa procesal, el responsable del proceso deberá verificar que la anterior etapa cumpla con la legalidad correspondiente, a través del diligenciamiento de un archivo magnético denominado hoja de r.d.a.	No. De procesos que culminaron su respectiva etapa procesal a los que se aplicó el control de legalidad / No. Total de procesos que culminaron su respectiva etapa procesal	Lograr que la legalidad de las actuaciones administrativas surtidas dentro del proceso de responsabilidad fiscal se encuentren ajustada a derecho.	Indicador de Resultado No. De actos administrativos proferidos con la finalidad de sanear el procedimiento / No. De actos administrativos que contienen el control de legalidad. No. De demandas por la causa primaria en 2017 - # de demandas por la causa primaria en 2016] *100
Desconocimiento en el manejo presupuestal por la afectación de diferentes vigencias.	Mesa de trabajo en que se establecerán lineamientos para la afectación presupuestal en los casos de nombramiento de curadores ad litem, en los procesos de jurisdicción coactiva.	Mesa de trabajo realizada.	Fijar los lineamientos sobre afectación presupuestal en los casos de cambio de vigencia.	Indicador de Resultado Memorando interno elaborado por el cual se dan a conocer los lineamientos sobre la afectación presupuestal en los casos de cambio de vigencia. No. de demandas por la causa primaria en 2017 - # de demandas por la causa primaria en 2016] *100