



INFORME DE AUDITORÍA A LA GESTIÓN JURIDICA Y A OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EMITE LA ENTIDAD

INFORME AUDITORÍA	DE	Auditoría al Proceso Gestión Jurídica Procedimiento Gestión Judicial/ Procedimiento Cobro Coactivo/ Procedimiento Expedición Conceptos Jurídicos/Procedimiento Atención a las Acciones de Tutela/Procedimiento Elaboración y publicación de actos administrativos de carácter general y abstracto.
Líder del proceso		Diana Helen Navarro Bonett– Secretaria General
Elaborado por:		Estefania Aya Navarro - Contratista Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez- Asesor Control Interno
Revisado y Aprobado por:		Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez Asesor de Control Interno
Fecha del Informe:		Junio de 2022

TABLA DE CONTENIDO

1.	OBJETIVO.....	3
2.	ALCANCE.....	3
3.	METODOLOGÍA UTILIZADA	3
4.	ASPECTOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA.....	3
4.1.	Criterios de Auditoría.....	4
5.	FORTALEZAS Y DEBILIDADES	5
5.1.	Fortalezas.....	5
5.2.	Debilidades.....	6
6.	RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	6
6.1.	Oportunidades de Mejora	7
6.2.	Hallazgos.....	10
7.	SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO DE AUDITORIAS ANTERIORES 123	
8.	SEGUIMIENTO AL MAPA DE RIESGOS DEL PROCESO	12
9.	RECOMENDACIONES	13
10.	CONCLUSIÓN.....	14

1. OBJETIVO

Evaluar los mecanismos de control establecidos por el de Gestión Jurídica para asesorar y conceptuar sobre los asuntos jurídicos, representar a la UPME en los asuntos judiciales y extrajudiciales, gestionar la política de prevención del daño antijurídico y la gestión integral de los riesgos. Así mismo, verificar los lineamientos y controles definidos por el proceso para la expedición de otros actos administrativos que se emiten en la UPME.

2. ALCANCE

La presente auditoria corresponde al período comprendido entre el 1 de enero de 2021 al 30 de abril de 2022, en donde se auditará la ejecución y cumplimiento de las actividades, tiempo y controles del proceso de Gestión Jurídica, así como también se verificará el cumplimiento de la normatividad aplicable a la muestra de la auditoria.

3. METODOLOGÍA UTILIZADA

En el Programa Anual de Auditoría Interna de la vigencia 2022 se programó, para el mes de mayo realizar auditoría al proceso de gestión jurídica y actos administrativos que emite la entidad, de la cual se realizó reunión de apertura el 9 de mayo de 2022; se dio inicio a la fase de planificación, análisis de la información, que permitió priorizar aspectos críticos a evaluar a través de la aplicación de la lista de verificación en reuniones de trabajo con los profesionales que participan en el proceso.

Se precisa que la auditoría se realizó sobre la información publicada en la página web de la UPME, la contenida en el sistema Orfeo y puesta a disposición por el GIT de Gestión Jurídica y Contractual. Durante la auditoría se identificaron fortalezas y debilidades del proceso que permitieron formular observaciones y hallazgos que se deberán subsanar en función del logro de los objetivos institucionales y el mejoramiento de la gestión del proceso.

Con el fin de establecer un grado de madurez promedio de los procesos, se aplicó una calificación definida dentro de un rango, de acuerdo con el número de Observaciones y Hallazgos, tal como se expresa en la siguiente Tabla:

Tabla 1. Cálculo del Grado de Madurez Promedio del Procedimiento Auditado.

Grado de Madurez	Calificación	Hallazgos	Observaciones
Alto	Mayor a 4.5	0-1	1-2
Medio	Entre 3.5 – 4.5	2-3	3-5
Bajo	Menor 3.5	4 ó más	6 ó más

4. ASPECTOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA

El proceso de Gestión Jurídica es liderado por Secretaría General, cuenta con el Grupo interno de trabajo GIT de Gestión Jurídica y Contractual¹, conformado por 6 cargos de los cuales, 3 profesionales especializados (incluida la coordinadora) cumplen funciones para la Gestión Jurídica, adicionalmente cuenta con el apoyo de 6 contratistas por prestación de

¹ A través de la Resolución 367-2021, por la cual se modifican funciones y se integran Grupos Internos de Trabajo UPME. Tiene asignado 3 profesionales especializados, 2 profesionales universitarios y 1 técnico administrativo.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-CI-01
		Pág. 4/14

servicios profesionales con perfil abogado y una firma de abogados que presta asesoría jurídica, judicial y extrajudicial a la UPME.

4.1. Criterios de Auditoría.

- Constitución Política de Colombia Constitución Política de Colombia
- Ley 87 de 1993. Por medio de la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado.
- Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 640 de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Código General del Proceso.
- Ley 1564 de 2011. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política
- Decreto 306 de 1992. Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991.
- Decreto 1258 de 2013. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Decreto 1259 de 2013. Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1069 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho
- Decreto 1073 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.
- Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.
- Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.
- Decreto 1299 de 2018 adicionó el artículo 2.2.22.2.1 del Decreto 1083 de 2015, se incluyó la Política de Mejora Normativa como parte de las políticas de gestión y desempeño institucional, del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.
- Decreto Legislativo 491 de 2020. Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto 1273 de 2020 del 18 de septiembre de 2020 modificó el Decreto 1081 de 2015 en relación con las directrices generales de técnica normativa, con el propósito de *“precisar algunas reglas en materia de publicidad y participación ciudadana en relación con los proyectos específicos de regulación que expiden las entidades que se rigen por las directrices generales de técnica normativa contenidas en el Decreto 1081 de 2015”*

- Circular 5 de 2019 ANDJE. Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
- Circular 01 del 24 de febrero de 2021 Presidencia. Proyectos de decretos y resoluciones para firma del señor presidente.
- Resolución 168 de 2017. Res 168 de 2017. Por la cual se reglamentan los plazos para la publicación de proyectos normativos de carácter general y abstracto que expida Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 276 de 2020 UPME. Por la cual se crea el Comité de Asuntos Jurídicos de la UPME.
- Resolución 277 de 2020 UPME. Por la cual se crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la Unidad de Planeación Minero Energética, se adopta Sistema de Gestión bajo el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 311 de 2020. Por la cual se actualiza la conformación y el funcionamiento del Comité de Conciliación y se adopta su reglamento interno.
- Resolución 387 de 2020 UPME. Por medio de la cual se delega la representación judicial en el Secretaria General de la Entidad.
- Resolución 367 de 2021, por la cual se modifican funciones y se integran Grupos Internos de Trabajo UPME
- Resolución 87 de 2021. Por la cual se reglamenta la elaboración y la publicación de los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto emitidos por la UPME.
- Procedimiento Gestión Jurídica. P-GJ-02 V1 y V2
- Procedimiento Cobro Coactivo. P-GJ-04 del 12 de octubre de 2021
- Procedimiento Expedición Conceptos Jurídicos. P-GJ-05 de octubre de 2021
- Procedimiento Atención a las Acciones de Tutela. P-GJ-06 de octubre de 2021
- Procedimiento Elaboración y publicación de actos administrativos de carácter general y abstracto. P-GJ-07 del 31 de diciembre de 2021
- Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, del DAFP- diciembre de 2020.
- Mapa de Riesgos
- Mapa de procesos y sus caracterizaciones
- Indicadores

5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Como aspectos que resaltar de la gestión del proceso Jurídico de la UPME se resaltan las siguientes:

5.1. Fortalezas

- ✓ Se observó apropiación por parte del responsable del proceso y de su equipo de trabajo, frente a los objetivos, caracterización de los procesos y competencia jurídica.
- ✓ Se observó el cumplimiento de los términos procesales previstos en la normatividad vigente o en los otorgados por los despachos judiciales, en el trámite de tutelas, demandas y acciones populares, minimizando el riesgo de fallos desfavorables para los intereses de la entidad.

- ✓ Se resaltan las iniciativas de autocontrol reflejadas en acciones de mejora continua, adelantadas de manera autónoma, considerándose factor clave para el logro de los objetivos del proceso.
- ✓ Se adelanta seguimiento semanal a los temas prioritarios del proceso y se documenta, permitiendo realizar un control efectivo a los compromisos y acuerdos señalados en cada una de las reuniones.
- ✓ Se da cumplimiento de las políticas de Defensa Jurídica y Mejora Normativa, establecidas en la 3ª Dimensión “Gestión con Valores para Resultados” 2 y numeral 3.2.1.5 del Manual Operativo de MIPG 3
- ✓ Expedición y actualización de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, 2020-2021 y 2022-2023. Así como, el seguimiento a la ejecución de las acciones propuestas en los indicadores.

5.2. Debilidades

- ✓ En la capacidad operativa del Grupo Interno de Trabajo, dado el incremento en los trámites que adelanta la UPME, las solicitudes de conciliación y las demandas admitidas en contra de la entidad.
- ✓ En los lineamientos concernientes a las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de los actos administrativos diferentes a los de carácter general y abstracto emitidos por la UPME.
- ✓ En la redacción de los controles definidos para reducir o mitigar los riesgos de gestión identificados, como primera y segunda línea de defensa.

6. RESULTADOS DE AUDITORÍA

Se verificó que la totalidad de los 182 procesos judiciales activos que han sido notificados a la UPME y los 6 procesos terminados, se encuentran debidamente registrados en el sistema dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado². De la muestra de 57 procesos judiciales adelantados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, equivalente al 30%, se evidenció la pertinencia sobre los hechos y fundamentos de derechos invocados para adelantar la defensa de la entidad y la realización de las gestiones dentro de los términos procesales establecidos.

Así mismo, se verificó que la UPME atendió 42 acciones de tutela, siendo el 50% objeto de auditoría; evidenciando el cumplimiento de los términos procesales previstos para la contestación, minimizando el riesgo de fallos desfavorables para los intereses de la entidad. Igualmente, se observó una adecuada gestión en el trámite y manejo documental de las actuaciones adelantadas en el marco de las acciones de tutela.

En lo relacionado con los conceptos jurídicos, durante el alcance de la auditoría se expidieron 9, siendo objeto de auditoría el 100%, presentando algunas oportunidades de mejoramiento.

Del total de las 629 resoluciones (473 vigencia 2021 y 156 vigencia 2022, con corte a abril), se realizó la verificación puntual a 69, correspondiente al 11%. Adicionalmente, se analizó la elaboración, publicación y custodia de las 31 resoluciones de carácter general y

² Ekogui

abstracto, expedidas por la Unidad, auditando el 100%, evidenciando que es su gran mayoría se ha cumplido el procedimiento establecido.

De otra parte, se verificó los términos empleados para la expedición de las 35 actas del comité de conciliación, realizadas entre enero de 2021 a abril de 2022, equivalente al 100% de las actas expedidas, evidenciando que el 49% se expiden sin observar el término de 5 días estipulado en el artículo 2.2.4.3.1.2.6 del Decreto 1069 de 2015.

6.1. Oportunidades de Mejora

6.1.1. El Proceso de Gestión Jurídica cuenta con 29 documentos, entre formatos, procedimientos y manuales controlados en el SIGUEME II³, sin embargo, se observó que de dichos documentos, 22 corresponden al Proceso de Gestión Contractual y no al de Gestión Jurídica, así:

Tabla 2. Documentos del Proceso Gestión Contractual

No	Código	Documento
1	F-GJ-01	Formato Ficha Técnica de Presentación de Proyectos al Comité de Contratos
2	F-GJ-04	Formato Certificación para Contratistas
3	F-GJ-05	Formato Términos de Referencia
4	F-GJ-10	Formato Acta de Inicio
5	F-GJ-11	Formato Evaluación de Propuestas
6	F-GJ-12	Formato Acta de Cierre de Propuestas
7	F-GJ-13	Formato Certificación de Cumplimiento
8	F-GJ-14	Formato Adenda
9	F-GJ-15	Formato Acta de Liquidación
10	F-GJ-17	Formato Acta de Audiencia Aclaración Observaciones TDR
11	F-GJ-18	Formato acuerdo de confidencialidad
12	F-GJ-19	Formato Memorando Designando Supervisión
13	F-GJ-21	Formato Estudio Previos Convenios
14	F-GJ-22	Formato de Estudio Previo de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales o de Apoyo a la gestión
15	F-GJ-24	Formato Estudios previos otras causales contratación directa
16	F-GJ-25	Formato Solicitud de modificación de contrato
17	F-GJ-26	Formato Seguimiento financiero a convenios
18	F-GJ-27	Formato Adiciones Comité Contratación
19	F-GJ-28	Verificación Póliza Garantía Calidad
20	F-GJ-29	Clausulado general de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión
21	M-GJ-02	Manual Supervisión e Interventoría
22	P-GJ-03	Procedimiento Supervisión e interventoría

³ Fecha 5 de mayo de 2022.

https://sigueme.upme.gov.co/sigueme/index.php?op=2&sop=2.14.3.1&opcion_regreso=0&proceso=18

Lo anterior, denota debilidades en la documentación publicada en el SIGUEME II, dificultando una adecuada consulta y control a los documentos correspondientes al proceso de Gestión Jurídica. Es de mencionar que esta debilidad es de competencia conjunta entre el GIT de Planeación y el GIT de Gestión Jurídica y Contractual.

6.1.2. Una vez verificados los procedimientos que se encuentran documentados en el Proceso de Gestión Jurídica y las Tablas de Retención Documental TRD-del proceso, se evidenciaron las siguientes debilidades:

Tabla. 3 Debilidades en los procedimientos y TRD

PROCEDIMIENTO / TRD	OBSERVACIÓN
Procedimiento de Cobro Coactivo	Glosario: Falta la definición costas procesales y las definiciones de Cobro Persuasivo y de Ejecutado se refiere solo multas, existiendo otras fuentes.
	El Marco normativo no incluye el Código de Procedimiento Civil y la Ley 1066 de 2006, <i>por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública</i>
	i) Actividad 8: no se señala que actividad se realiza si el pago que hace el deudor no es igual a la suma adeudada. ii) <i>Actividad 20 Mandamiento de Pago</i> : Cuando se trate del cobro de garantías, en este acto, también se debería ordenar las medidas cautelares, tal como lo establece el artículo 814-2 del Estatuto Tributario, aclarando que, en los demás casos las medidas cautelares se decretan en acto administrativo separado. iii) <i>Actividad 34 Seguir adelante</i> : En la resolución que decreta medidas cautelares, también se debe incluir la liquidación de las costas del proceso, de conformidad con el Artículo. 836-1 del Estatuto Tributario.
	iii) No se identifican etapas relacionadas con el secuestre.
TRD Conceptos Jurídicos	La TRD- del GIT de Gestión Jurídica y Contractual no cuenta con tipo documental <i>Relatorías</i> siendo este el registro de la gestión del comité contemplada en la actividad 8 del procedimiento.
Procedimiento Atención a las Acciones de Tutela	La actividad 11 del procedimiento " <i>Recibir Notificación sentencia primera instancia y realizar las actividades 1, 2 y 3, nuevamente, y continuar con la actividad 12.</i> ", no se requiere regresar a la actividad 3 " <i>crear un expediente...</i> " ya que continúa con el mismo expediente en ORFEO.
Procedimiento de elaboración y la publicación de los actos administrativos de carácter general y abstracto	En el desarrollo no se evidenció la actuación que se realiza cuando NO se presentan observaciones o comentarios del público en general, al proyecto de acto administrativo y memoria justificativa.
	En el desarrollo del procedimiento o políticas de operación no se señala la actividad de archivo del expediente en el Sistema de Gestión Documental "resoluciones".
Procedimiento de Gestión Judicial	No se encuentra actualizado conforme a las actividades que realmente se ejecutan dentro de la gestión Judicial, por ejemplo, el punto de control donde la coordinadora del grupo de Gestión Jurídica y Contractual remite los poderes a secretaría General o la creación del expediente en ORFEO.
	No se encuentra desagregadas las actividades 23 del numeral 6.2 Etapa Judicial y 17 del numeral 6.4 etapa de repetición.
TRD- Acciones Jurisdicción Contenciosa Administrativa	En la serie 2 subseries 2.1 Acción Contractual, 2.3 Acción de Nulidad, 2.4 Acción de Nulidad y Restablecimiento, 2.5 Acción de reparación y 2.6 Repetición, faltan tipos documentales citados en la ejecución del procedimiento, y que hacen parte de los expedientes como, por ejemplo: solicitudes de aplazamiento, coadyuvancia, llamamiento en garantía, presentación de excepciones, oposición de medidas cautelares, entre otros.

PROCEDIMIENTO / TRD	OBSERVACIÓN
	<p>Se utiliza la expresión “Acción”, cuando la correcta es “Medio de Control” según el CPACA</p> <p>Serie 22, que en realidad es 2, subserie 2.2 Acción de Insistencia, no corresponde a un medio de control sino un recurso para proteger el derecho de petición frente a la respuesta negativa de la administración, para entregar documentos o información, con fundamento en el artículo 6 de la Ley 1437 de 2011.</p>

Lo anterior, denota debilidades en la actualización y secuencia de las actividades señaladas en la documentación, que dificultan la trazabilidad y control de las actividades propias de la gestión jurídica.

6.1.3. En el expediente digital 2022114110100002E, con el asunto “*Comité de Asuntos Jurídicos*” no se encuentra archivada la totalidad de solicitudes de conceptos jurídicos ni la asignación al abogado sustanciador del proyecto de concepto, que permita determinar si el estudio jurídico se elaboró dentro del término indicado por la secretaria técnica del comité. Adicionalmente, en algunos casos el concepto emitido no señala la forma y fecha de la solicitud, lo que imposibilita establecer el tiempo transcurrido entre la petición y la respuesta, ejercer control y seguimiento de las actividades asignadas y dificulta establecer la eficacia y efectividad del procedimiento de conceptos jurídicos solicitados por las dependencias de la entidad.

6.1.4. Se evidencia que la totalidad de resoluciones ya sean de carácter particular o general no son uniformes en la determinación de la forma de publicidad, como por ejemplo algunos Actos Administrativos particulares (*Resolución 03 del 4 de enero de 2021⁴, Resolución 073⁵ del 24 de marzo de 2021, Resolución 121⁶ del 7 de mayo 2021 y resolución 094 del 24 de febrero de 2022⁷*) señalan comuníquese y cúmplase en lugar de notifíquese y cúmplase. Así mismo, Actos Administrativos Generales (*Resolución 528⁸ del 29 de diciembre de 2021, Resolución 340⁹ del 13 de octubre de 2021, Resolución 464¹⁰ del 2 de diciembre de 2021*) indican comuníquese y cúmplase en lugar de comuníquese, publíquese y cúmplase. Lo anterior, denota debilidades en la técnica normativa que debe aplicarse en la elaboración de los actos administrativos, en especial en la determinación de la clase de publicidad que se va a ejecutar dependiendo de la clase de acto administrativo.

6.1.5. No se evidenció un procedimiento, guía o instructivo que establezca los lineamientos, responsables, términos, etapas y controles que se deben adelantar los diferentes procesos de la Unidad para notificar, comunicar y/o publicar los actos administrativos diferentes a los de carácter general y abstracto, conllevando a que no

⁴ por medio de la cual se acepta una renuncia

⁵ Confiere una comisión de servicios

⁶ Revoca una comisión de servicio

⁷ Por la cual se establecen los cupos de consumo de ACPM exento de la sobretasa al ACPM para las actividades marítimas desarrolladas por la Armada Nacional, propias del cuerpo de guardacostas, que operen en el territorio nacional.

⁸ Por la cual se establece el procedimiento para el trámite de solicitudes de conexión al Sistema Interconectado Nacional - SIN, se establecen disposiciones sobre la asignación de capacidad de transporte a proyectos clase 1 por parte de la UPME y se definen los parámetros generales de la Ventanilla Única

⁹ Por la cual se adopta la Política de Seguridad y Privacidad de la Información en la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME

¹⁰ Por la cual se establecen las tarifas a cobrar para la expedición de certificados para acceder a incentivos tributarios en proyectos de fuentes no convencionales de energía y gestión eficiente de energía

existan directrices generales y uniformes de técnica normativa en lo que respecta a la publicidad de los actos administrativos, que eviten la dispersión o indebida utilización de los diferentes medios de notificaciones.

6.1.6. Se verificó que en la Secretaria General se controla la relación de las resoluciones y circulares y cuenta con expedientes en ORFEO¹¹, no obstante, se identificaron 5 resoluciones de carácter general que no se encuentran archivadas el expediente correspondiente, así.

Tabla 4. Resoluciones expedidas que no se encuentran en los expedientes digitales de SG

Acto Administrativo de carácter General	Asunto de la Resolución
Resolución 01 del 1 de enero de 2021	Por la cual se determinan los precios base para la liquidación de las regalías de Carbón, aplicables al primer trimestre de 2021
Resolución 283 del 27 de agosto de 2021	Por la cual se modifica el procedimiento para la evaluación por parte de la UPME de los planes de expansión de cobertura de energía eléctrica "PECOR" que deben ser presentados por los OR y la entrega de información para el plan indicativo de expansión de la cobertura de energía eléctrica - PIEC
Resolución 528 del 29 de diciembre de 2021	Por la cual se establece el procedimiento para el trámite de solicitudes de conexión al Sistema Interconectado Nacional - SIN, se establecen disposiciones sobre la asignación de capacidad de transporte a proyectos clase 1 por parte de la UPME y se definen los parámetros generales de la Ventanilla Única
Resolución 462 del 1 de diciembre de 2021	Por medio de la cual se modifica parcialmente el manual de contratación (184 de 2020)
Resolución 139 del 4 de abril de 2022	Por la cual se corrige un error formal en la enumeración del articulado de la Resolución UPME No. 196 de 2020

6.1.7. En la Matriz de Riesgos del Proceso publicada en el SIGUEME II, se identifican 2 riesgos de gestión, con 6 controles para evitar o reducir su materialización; no obstante, el 100% de los controles identificados no cuentan con políticas de operación en los procedimientos¹², ni cuentan con una adecuada estructura que los describa, de conformidad con el numeral 3.2.2.1 de la Guía de Administración de Riesgos V5: Responsable de ejecutar el control + Acción + Complemento, impidiendo determinar su tipología y los atributos para su valoración.

6.2. Hallazgos

6.2.1. Se verificó que el artículo 13 de la Resolución 311 de 2020¹³, establece que las actas del Comité de Conciliación serán suscritas por el Secretario Técnico y el Presidente del Comité dentro de los diez (10) días siguientes a la correspondiente sesión, desconociendo el término establecido en el Artículo 2.2.4.3.1.2.6 del Decreto 1069 de 2015, que señala "*Secretaría Técnica. Son funciones del Secretario del Comité de Conciliación las siguientes: 1. Elaborar las actas de cada sesión del comité. El acta deberá estar debidamente elaborada y suscrita por el Presidente y el Secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión...*"

¹¹ Resoluciones 2021110450100001E vigencia 2021 y 2022110450100001E de la vigencia 2022. Circulares 2021110360100001E vigencia 2021 y 2022110360100001E de la vigencia 2022.

¹² Procedimientos Expedición de Conceptos Jurídicos, Atención a las Acciones de Tutela y Gestión Judicial.

¹³ Por la cual se actualiza la conformación y el funcionamiento del Comité de Conciliación y se adopta su reglamento interno.

Así mismo, se desconoce el Artículo 2.2.4.3.1.2.1 del mismo Decreto 1069 que indica: “Las normas sobre comités de conciliación contenidas en el presente capítulo son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en el presente capítulo...”

6.2.2. Se identificó que no se han publicado ni se encontrarán disponibles en la intranet de la entidad, los conceptos expedidos por Secretaria General, a través del Comité de Asuntos Jurídicos, desconociendo lo preceptuado en el artículo 7° de la Resolución No. 276¹⁴ del 27 de octubre de 2020, que señala “*PUBLICACIÓN. Los conceptos jurídicos emitidos por la Secretaría General serán publicados y se encontrarán disponibles en la intranet de la entidad para que puedan ser consultados por los interesados.*”

6.2.3. Se verificó en que 3 resoluciones de carácter general ¹⁵, equivalente al 10%, de las 31 resoluciones expedidas durante el alcance de la auditoría, no se realizó el trámite para expedir y publicar el borrador de la memoria justificativa y de los proyectos de actos administrativos, desconociendo lo plasmado en los numerales 2 y 3 del artículo 4 de la Resolución 87 de 2021¹⁶ que señala “*PROCEDIMIENTO GENERAL. ... 2. El GIT de Gestión Jurídica y Contractual, o quien haga sus veces, hará la revisión formal y legal del borrador del proyecto de acto administrativo y de la memoria justificativa. De encontrarlos ajustados a derecho, remitirá el proyecto al funcionario competente para emitir el acto, quien ordenará la publicación del proyecto mediante circular externa. 3. El abogado encargado de acompañar la elaboración del proyecto le solicitará, mediante correo electrónico a la Oficina de Gestión de la Información, o a quien haga sus veces, que proceda a publicar el proyecto de acto administrativo y el borrador de memoria justificativa en el sitio web de la entidad, para recibir comentarios y observaciones de los ciudadanos y entidades interesadas en el medio que disponga la entidad, con las condiciones y en el plazo establecido en el artículo cinco del presente acto...*”

Adicionalmente, en la Resolución 139 de 2022 por la cual se corrige un error formal en la enumeración del articulado de la Resolución UPME No. 196 de 2020, se incumplió el Procedimiento para la elaboración y publicación de actos administrativos de carácter general y abstracto, código P-GJ-07 V1.

6.2.4. Para presentar 4 proyectos de acto administrativo y el borrador de memoria justificativa, se expidió 2 circulares externas que se publicaron en el sitio web de la entidad para presentar a consideración de los interesados y del público en general, las cuales no cumplieron el periodo de publicación estipulado en el artículo 5 de la Resolución 87 de 2021, que indica: “*El proyecto de acto administrativo junto con el borrador de la memoria justificativa se publicará en el sitio web de la entidad para recibir comentarios y observaciones de los ciudadanos por un periodo mínimo de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente a su publicación... Parágrafo 1: La publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que el área responsable lo justifique de manera adecuada en atención a la complejidad del acto administrativo y de su memoria justificativa, la extensión del proyecto, el grado de urgencia de expedición del acto y*

¹⁴ Por la cual se crea el Comité de Asuntos Jurídicos de la UPME

¹⁵ **Resolución 462 de 2021** por medio de la cual se modifica parcialmente el manual de contratación, **Resolución 504 de 2021** por la cual se modifica el manual de contratación expedido por la Resolución 184 del 24 de agosto 2020 y **Resolución 139 de 2022** por la cual se corrige un error formal en la enumeración del articulado de la Resolución UPME No. 196 de 2020.

¹⁶ Por la cual se reglamenta la elaboración y la publicación de los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto emitidos por la UPME.

los plazos para la expedición oportuna del mismo. De lo anterior deberá dejarse constancia en los considerandos del proyecto normativo.

Tabla 5. Tiempo transcurrido entre Circular externa y plazo para comentarios

Acto administrativo expedido	Publicación proyecto AA y memoria	Fecha máxima para recibir comentarios	Días calendario entre el siguiente día hábil y el plazo dado en la circular
R- 314 de 2021, por la cual se determina el precio base para la liquidación de regalías de Níquel aplicable al III trimestre de 2021	Circular externa 042 del 13-09-2021	27-09-2021	14 días
R 315 de 2021, Por la cual se determinan los precios base para la liquidación de las regalías de Carbón, aplicables al IV trimestre de 2021			
R- 316 de 2021, por la cual se determinan los precios base para la liquidación de las regalías de piedras y metales preciosos, minerales de hierro, minerales metálicos y concentrados polimetálicos, aplicables al IV trimestre de 2021			
R- 330 de 2021, por la cual la UPME define los proyectos IPAT del Plan de Abastecimiento de Gas Natural susceptibles de ser ejecutados en primera instancia por el transportador incumbente del sistema de transporte correspondiente.	Circular externa 39 del 03-09-2021	17-09-2021	12 días

7. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO DE AUDITORIAS ANTERIORES

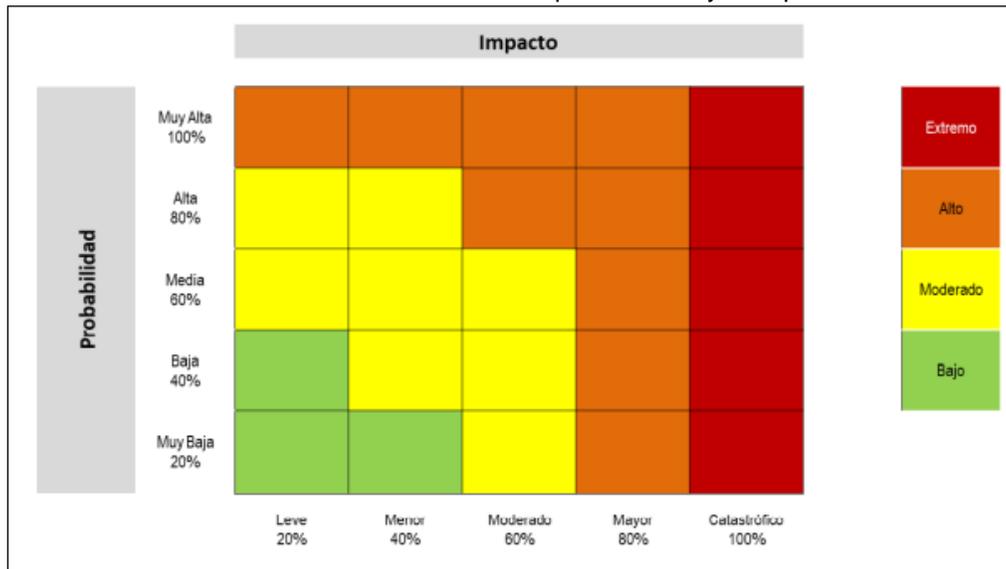
Se evidenció que el proceso Gestión Jurídica, no cuenta con Plan de Mejoramiento suscrito.

8. SEGUIMIENTO AL MAPA DE RIESGOS DEL PROCESO

En el Mapa de riesgos del proceso Gestión Jurídica, se evidenció dos (2) riesgos de gestión denominados “*Posibilidad de afectación reputacional por la emisión de conceptos jurídicos sin fundamento legal aplicable debido a falta de capacitación y actualización de competencia y/o personal especializado o falta de coordinación entre los profesionales del proceso.*” Y “*Posibilidad afectación económica y reputacional por perdida de los procesos judiciales debido a una inadecuada defensa judicial*”, cada uno con tres (3) controles establecidos, a los cuales al 100% se les evaluó su eficiencia, conforme a los criterios de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, versión 5.0 del DAFP, información que se puede identificar de manera detallada en el Anexo 1 del presente informe.

Se constató que, con los controles establecidos, el riesgo residual de los dos riesgos se mantiene en zona Alta, toda vez que, aunque el nivel de probabilidad de ocurrencia del riesgo se ubicó en Muy Baja, al no tener controles correctivos que minimicé el impacto, este continua en zona Alta.

Gráfica 1: Matriz de calor de la probabilidad y el impacto



Fuente: DAFP -Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en Entidades Públicas-v5.

9. RECOMENDACIONES

1. Adelantar las gestiones para actualizar, modificar y complementar los procedimientos que se encuentran documentados en el SIGUEME II en el Proceso de Gestión Jurídica, así como revisar y ajustar las Tablas de retención Documental-TRD según lo señalado en el numeral 6.1.2 del presente informe.
2. Incluir en los conceptos jurídicos expedidos por el Comité de Asuntos Jurídicos los datos de la petición (medio de solicitud y fecha), para poder verificar los términos de respuesta, así como archivar en el expediente documental del Sistema ORFEO la documentación asociada a las solicitudes de concepto jurídico, para facilitar la trazabilidad de la información.
3. Revisar la pertinencia de adoptar un procedimiento, guía o instructivo con lineamientos y políticas de operación, sobre las notificaciones, comunicaciones y publicaciones que aplique a los actos administrativos tanto carácter particular como general que se emiten en la UPME.
4. Realizar el levantamiento de información, para identificar la totalidad de actos administrativos que expide la UPME, independientemente de su forma (resolución, circular, concepto, etc) ya sean de carácter general o particular; para que a su vez las áreas identifiquen en sus procedimientos las etapas procedimentales que se deben adelantar, para cumplir con el debido proceso.
5. Incluir políticas de operación en los procedimientos con la descripción de los controles identificados en los Mapas de riesgos de Gestión y Corrupción y actualizar dichos controles en el SIGUEME, para que estos cuenten con la estructura propuesta por el DAFP.
6. Se recomienda revisar la pertinencia de ajustar la Resolución 311 de 2020, para que se alinee con los términos para suscribir las actas del comité de conciliación con los preceptos del Decreto 1069 de 2015.

7. Continuar con las gestiones para publicar los conceptos jurídicos en la web y/o en la intranet.

10. CONCLUSIÓN

De acuerdo con el objetivo definido en la auditoria al Proceso de Gestión Jurídica, se verificó la gestión realizada desde enero de 2021 a abril de 2022, así como los controles formulados en esta vigencia, identificando 7 oportunidades de mejora y 4 hallazgos, ubicando al proceso en un Grado de Madurez Promedio Bajo, resultados que le permitirán al proceso identificar acciones para fortalecer la gestión.

Fortalezas	Oportunidades de Mejora	Hallazgos	Recomendaciones
7	7	4	7

Bertha Sofia Ortiz Gutiérrez
Asesora de Control Interno

Estefania Aya Navarro - Contratista de Control Interno

Anexo 1. Evaluación Eficiencia de los controles

Proceso: Gestión Jurídica																									
Objetivo del proceso: Asesorar y conceputar sobre los asuntos jurídicos de competencia de la Entidad, representar a la UPME en los asuntos judiciales y extrajudiciales a través de asistencia jurídica especializada y gestionar la política de prevención del daño antijurídico.																									
RIESGO		Posibilidad de afectación reputacional por la emisión de conceptos jurídicos sin fundamento legal aplicable debido a falta de capacitación y actualización de competencia y/o personal especializado o falta de coordinación entre los profesionales del proceso.								Posibilidad afectación económica y reputacional por pérdida de los procesos judiciales debido a una inadecuada defensa judicial															
CONTROL		Selección de personal idóneo.		Capacitación sobre temas especializados.		Comité de asuntos jurídicos.				Presentación de las líneas de defensa en el Comité de Conciliación.			Capacitación a los apoderados sobre temas judiciales			Control de términos mediante base de datos y sistema Ekogui									
Probabilidad		Baja						40%				Media						60%							
Impacto		Mayor						80%				Mayor						80%							
Efectividad del control/ Probabilidad Residual		Con los controles establecidos el riesgo se mantienen en zona alta, por no tener controles que minimice el impacto, el cual continua en un 80%, aunque se bajó el nivel de probabilidad de ocurrencia del riesgo.								8,6%				Con los controles establecidos el riesgo se mantiene en zona alta, aunque se bajó el nivel de probabilidad de ocurrencia del riesgo, al no establecerse controles correctivos que minimice el impacto este continua en Alto.								13%			
DISEÑO DEL CONTROL		Puntaje Matriz Riesgos	Calificación CI	Observación	Puntaje Matriz Riesgos	Calificación CI	Observación	Puntaje Matriz Riesgos	Calificación CI	Observación	Puntaje Matriz Riesgos	Calificación CI	Observación	Puntaje Matriz Riesgos	Calificación CI	Observación	Puntaje Matriz Riesgos	Calificación CI	Observación						
Criterio																									
Tipo de control	Preventivo 25	¿El control esta dirigido hacia las causas del riesgo, para asegurar el resultado final esperado?																							
	Detectivo 15	¿El control detecta que algo ocurre y devuelve el proceso a los controles preventivos?																							
	Correctivo 10	¿El control reduce el impacto de la materialización del riesgo?																							
Implementación del control	Automatico 25	¿Las actividades de procesamiento o validación de información se ejecutan por un sistema y/o aplicativo de manera automática, sin la intervención de personas para su realización?																							
	Manual 15	¿Las actividades son ejecutadas por una persona?																							
Total valoración controles		40%			40%				40%			40%			40%										
Documentación del control	Documentado	¿Las actividades que se desarrollan en el control estan documentados en el proceso? ejemplo Manuales, Procedimientos, Flujogramas o documento propio del proceso.																							
	Sin documentar																								
Frecuencia de la ejecución del control	Continua	¿El control se aplica siempre que se realiza la actividad que conlleva el riesgo?																							
	Aleatoria																								
Evidencia de la ejecución del control	Con registro	¿Se deja evidencia o rastro de la ejecución del control, que permita a cualquier tercero llegar a la misma conclusión?.																							
	Sin registro																								