

MODELO DE GESTIÓN JURÍDICA DE LA AGENCIA NACIONAL DE
DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

JENNYFER JULLY DÍAZ RAMÍREZ
EDWIN DAVID DÍAZ GUTIERREZ

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ
2014

MODELO DE GESTIÓN JURÍDICA DE LA AGENCIA NACIONAL DE
DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

JENNYFER JULLY DÍAZ RAMÍREZ
EDWIN DAVID DÍAZ GUTIERREZ

Proyecto de Grado Modalidad Monografía

Asesor Metodológico

MISAEL TIRADO ACERO

Sociólogo Jurídico, Ph.D

Asesor Temático

JOSE IGNACIO GONZÁLEZ

Abogado. Mg. En Derecho Público

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ
2014

Nota de Aceptación

Firma Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá, 30 de octubre de 2014

Dedicatoria

A Dios

Por la sabiduría e inteligencia que nos brinda y que permitió culminar este trabajo.

A nuestros padres

Por su constante apoyo incondicional.

A todas aquellas personas con sed de conocimiento y deseos de superación, que leen estas páginas.

Agradecimientos

Al Rector de la Universidad La Gran Colombia Dr. José Galat Noumer; a la Decana de la Facultad de posgrados Dra. Ana Cecilia Osorio Cardona; al Dr. John Fitzgerald Martínez, al Dr. José Ignacio González; al Dr. Misael Tirado Acero, a los funcionarios y colaboradores de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a todas las personas que contribuyeron a la realización de este trabajo.

Bogotá D.C., octubre 30 de 2014

Señores

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

Facultad de Posgrados y Formación Continuada

Especialización en Derecho Administrativo

Ciudad

Asunto: Cesión de Derechos Patrimoniales.

Respetados Señores,

Por medio de la presente se manifiesta expresamente la cesión de los derechos patrimoniales de autor de los que somos titulares, en consecuencia la Universidad La Gran Colombia puede reproducir y publicar total o parcialmente este trabajo por cualquier medio diseñado para tal fin y autorizamos el registro en el catálogo OLIB de la biblioteca de la Universidad La Gran Colombia.

Atentamente,

JENNYFER JULY DÍAZ RAMÍREZ

C.C. 53.080.375 de Bogotá

EDWIN DAVID DÍAZ GUTIÉRREZ

C.C. 80.171.007 de Bogotá

Tabla de contenido

Resumen	8
Introducción	10
1. Contexto general de la actividad litigiosa	13
1.1. Procesos activos en contra de la Nación.	16
1.2. Pasivo contingente por procesos judiciales.	20
1.3. Factores que afectan la actividad litigiosa.	22
2. Modelo de gestión jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.....	25
2.1. Modelo organizacional para la defensa jurídica del Estado.	26
2.2. Ciclo de defensa jurídica.....	32
2.2.1. Sistema único de gestión de información litigiosa del Estado. ..	34
2.2.2. Actuaciones prejudiciales.	36
2.2.3. Proceso judicial.	37
2.2.4. Cumplimiento de pagos y sentencias.	40
2.2.5. Acción de repetición y recuperación de recursos públicos.	41
2.2.6. Prevención del daño antijurídico.	42
3. Acciones implementadas por la ANDJE para hacer efectivo su modelo de gestión jurídica.....	43
3.1. Prevención del daño antijurídico	44
3.2. Promoción de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC	50
3.3. Defensa Judicial	52
3.4. Recuperación de recursos públicos	55
Conclusiones	57
Bibliografía.....	61
Anexos.....	64

Índice de Tablas e Ilustraciones

Tabla 1 Ranking (parcial) de Sectores Administrativos por número de procesos activos	18
Tabla 2 Ranking (parcial) de Sectores Administrativos por valor de las pretensiones	18
Tabla 3 Notificaciones de procesos judiciales (mes de septiembre de 2014)	19
Tabla 4 Tipología de modelos de gestión de defensa jurídica	27
Tabla 5 Recursos apropiados por cada entidad del sector Justicia	31
Tabla 6 Detalle del presupuesto de funcionamiento e inversión en las entidades del sector Justicia.....	32
 Ilustración 1 Ciclo de Defensa Jurídico	 33

Resumen

La defensa jurídica del Estado, es un tema que preocupa a los gobiernos de diferentes países, por las implicaciones fiscales y jurídicas que lleva consigo. El Estado Colombiano desde hace más de una década ha implementado diversas estrategias que contrarresten las problemáticas de la actividad litigiosa de la Nación, en donde se pasó de gestionar la defensa jurídica del Estado desde una dependencia del Ministerio del Interior y de Justicia (ahora Ministerio de Justicia y del Derecho) a hacerlo actualmente a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE., esta entidad ha fundamentado su modelo de gestión jurídica en el ciclo de defensa que parte de un Sistema Único de Información que contribuye con cuatro fases o etapas denominadas actuaciones prejudiciales, proceso judicial, cumplimiento de pagos y sentencias y la recuperación de recursos públicos, todas estas etapas hacen parte de un todo que a futuro constituyen el insumo para la prevención del daño antijurídico. Este documento pretende establecer la efectividad del modelo de gestión jurídica adoptado por la ANDJE, para ello en primera medida se describe el contexto general en el que se encuentra la actividad litigiosa de la Nación, se explica el modelo de gestión jurídica adoptado por la Agencia y posteriormente producto de la relación entre el contexto de la actividad litigiosa y el modelo de gestión jurídica se presentan las acciones que la Agencia ha implementado para hacer efectivo este último. Sin embargo, se advierte que la efectividad no será posible medirla con base a la cantidad de fallos favorables, debido a la reciente creación de esta Entidad por lo que es necesario el paso del tiempo para evidenciar los resultados de las estrategias que está proponiendo actualmente.

Palabras Clave: Defensa Jurídica del Estado, Modelo de gestión jurídica, ciclo de defensa, prevención del daño antijurídico, pasivo contingente.

Abstract

The legal defense of the state, is a matter of concern to the governments of different countries, fiscal and legal implications that entails. The Colombian government for more than a decade has implemented several strategies to counteract the problems of litigation activity of the Nation, where he spent managing the legal defense of the state from within the Ministry of Interior and Justice (now Ministry of justice and Law) to currently do so through the National Agency for the Legal Defense of the State, this entity has based its model cycle management in the legal defense of a single information system that contributes four phases or stages called pre-trial proceedings, trial, sentencing and enforcement of payments and recovery of public resources, all these steps

are part of a whole that future constitute the input for the prevention of unlawful damage. This paper aims to establish the effectiveness of the legal management model adopted by the National Agency for the Legal Defense of the State, for which the general context in which the litigation activity of the nation is described in a first step the legal management model adopted by the Agency explained and later product of the relationship between the context of litigation activity and management model of legal actions that the Agency has implemented to enforce the latter are presented. However, it is noted that the effectiveness will not be possible to measure based on the number of favorable rulings due to the recent creation of this entity so that the passage of time is necessary to demonstrate the results of the strategies currently proposing.

Keywords: Legal defense of the state, legal management model, cycle protection, prevention of unlawful damage, contingent liability.

Introducción

La defensa jurídica del Estado ha sido un tema importante en la última década para el gobierno debido a sus efectos fiscales y jurídicos; en efecto mediante Ley 790 de 2002 se fortaleció la Dirección de Defensa Judicial de la Nación que en ese momento funcionaba como una dependencia del entonces Ministerio del Interior y de Justicia, otorgando funciones encaminadas a la adecuada defensa jurídica de los intereses del Estado; en el año 2003 se aprobó el documento CONPES 3250, llamado “Líneas de Acción para el fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes” en el cual se definió un Programa de Fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y se establecieron acciones que permitían una adecuada valoración de las contingencias a cargo de la misma, originadas en sentencias y conciliaciones adversas. Previo a la aprobación del documento CONPES, se identificaron algunas fallas que han contribuido a la delicada situación litigiosa del Estado, entre ellas se destaca la ineficaz y precaria defensa técnica de los intereses estatales en litigio; deficiencias de tipo organizacional y funcional de las oficinas encargadas de la defensa legal, no emplear los mecanismos alternos de solución de conflictos, inexistencia de mecanismos de coordinación entre las distintas oficinas jurídicas codemandadas, ausencia de criterios unificados para atender los litigios, imposibilidad de describir la situación real de la actividad litigiosa del Estado por la inconsistencia y diversidad de cifras, entre otras. (CONPES 3250, 2003).

Posteriormente en otro intento para robustecer la defensa jurídica del Estado, mediante la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 en el parágrafo del art. 5º; se crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con el objetivo de liderar la efectiva defensa jurídica de la Nación con el fin de prevenir el daño antijurídico, contrarrestar la excesiva litigiosidad contra el Estado y la precaria defensa judicial de las Entidades públicas que han generado el pago de cuantiosas condenas al Estado. En el 2013 la Agencia adoptó como enfoque

estratégico “innovar la defensa jurídica del Estado aplicando el concepto de “ciclo de defensa” que se sustenta en políticas de prevención, inteligencia de negocio y generación del conocimiento”.

La defensa jurídica del Estado no se limita exclusivamente a la representación en sede judicial como demandante o demandado en contra o a favor de los intereses litigiosos y patrimoniales del Estado, también existen otras etapas importantes que han sido integradas en el ciclo de defensa jurídico, las cuales inician en la prevención del daño antijurídico, el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC, la representación judicial del Estado hasta llegar al cobro o pago como resultado de un fallo judicial.

En el presente documento se pretende establecer la efectividad del modelo de gestión jurídica adoptado por la Agencia fundado en el ciclo de defensa jurídica, para lo cual se ha planteado el siguiente interrogante: ¿El modelo de gestión jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es efectivo para defender los intereses judiciales y patrimoniales del Estado?, se propone como hipótesis que si bien se ha estructurado un modelo de gestión jurídica que abarca las etapas del ciclo de defensa, el resultado de la gestión adelantada se obtendrá en el largo plazo debido al poco tiempo de existencia de la entidad, la dificultad en la recolección de la información litigiosa, la dispendiosa tarea de coordinar sus estrategias y lineamientos con las oficinas jurídicas de las entidades, el tiempo que transcurre para terminar un proceso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre otras. Además por la capacidad presupuestal con que cuenta la Agencia es posible que no pueda realizar una intervención directa en cada uno de los conflictos donde está involucrado el Estado.

Por lo anterior, es importante analizar el modelo de gestión jurídica de la Agencia, convirtiéndose en un aporte para la ciudadanía por los efectos

jurídicos y fiscales que ocasiona la actividad litigiosa del Estado, así se logra dar a conocer el alcance del rol que cumple la Agencia en el Estado.

Como objetivo general se pretende establecer la efectividad del modelo de gestión jurídica adoptado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la defensa de los intereses del Estado. En el desarrollo de la investigación se empleó el método Descriptivo, fundado en el modelo de gestión de la ANDJE a través del ciclo de defensa de acuerdo a la información suministrada por la misma, donde los investigadores no pretenden emitir ningún juicio de valor. El resultado obtenido se estructura en tres capítulos, en el primero se contextualiza la actividad litigiosa por medio de la identificación de procesos activos en contra de la Nación, el valor de las pretensiones y los indicadores empleados para medir el éxito procesal; en el segundo capítulo se explica el modelo de gestión jurídica que la ANDJE sigue actualmente y en el último capítulo se presentan las acciones que se han implementado para cumplir efectivamente el modelo de gestión jurídica.

El presente proyecto se adscribe a la línea central de investigación Derecho Para La Justicia, La Convivencia y la Inclusión Social y línea primaria Derecho constitucional, reforma de la administración de justicia y bloques de constitucionalidad, pertenecientes a la Facultad de Derecho de la Universidad.

Modelo de gestión jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

1. Contexto general de la actividad litigiosa

En este capítulo se describirá el contexto actual que gira en torno a la actividad litigiosa del Estado, para lo cual se mostraran cifras de los procesos activos en contra de la Nación, el valor de las pretensiones y del pasivo contingente así como la identificación de los factores que afectan la defensa jurídica.

En el año 2003 se aprobó el documento CONPES 3250, llamado “Líneas de Acción para el fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes” en el cual se definió un Programa de Fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación que propende por el diseño de medidas que tiendan a la prevención del daño antijurídico, la defensa de los intereses judiciales y patrimoniales del Estado y, la reestructuración sistemática de carácter institucional, de recursos humanos, normativos y de infraestructura tecnológica, para lo cual se establecieron acciones como la unificación de la información litigiosa del Estado mediante un sistema integrado en el que participen las entidades con funciones de evaluación, control, coordinación y seguimiento de la defensa legal de la Nación, además que se involucre el mayor número de variables que permita un análisis idóneo para la toma de decisiones, correctivos y el diseño de políticas; otra acción requerida es el conocimiento detallado sobre la forma de gestión de las oficinas jurídicas de las entidades, lo cual permite plantear una relación causal entre las problemáticas existentes y el funcionamiento de estas dependencias. Estas acciones tienen como finalidad la adecuada valoración de las contingencias a cargo del Estado, originadas en sentencias y conciliaciones adversas. Se pretendió afrontar la problemática de las

demandas contra la Nación, las consecuencias políticas, institucionales y fiscales, también asegurar que las cifras por concepto de pasivos contingentes sean las requeridas para garantizar el pago puntual y oportuno de las obligaciones que surjan para la Nación en caso de ocurrir las mencionadas contingencias.

En el diagnóstico que se realizó en el documento CONPES mencionado, se advierte que luego de analizar las cifras reportadas existe una situación grave que de no atenderse puede tornarse crítica. Los procesos judiciales existentes afectan el patrimonio público, ocasionados por conflictos interadministrativos y el daño antijurídico causado a particulares figura que fue introducida por la Constitución de 1991¹ y es conocida como la teoría de la responsabilidad objetiva, que sustituye la teoría de la culpa o falla del servicio. Concretamente se identifican algunos aspectos que afectan significativamente la situación litigiosa:

La ineficaz y precaria defensa técnica de los intereses estatales en litigio; deficiencias de tipo organizacional y funcional de las oficinas encargadas de la defensa legal, no emplear los mecanismos alternos de solución de conflictos, inexistencia de mecanismos de coordinación entre las distintas oficinas jurídicas codemandadas, ausencia de criterios unificados para atender los litigios, imposibilidad de describir la situación real de la actividad litigiosa del Estado por la inconsistencia y diversidad de cifras, entre otras.” (CONPES 3250, 2003, p. 4)

Ahora bien, la defensa jurídica del Estado también fue objeto de estudio en el año 2011, en desarrollo del 8º Seminario Internacional de Gerencia

¹ Constitución Política Artículo 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Jurídica Pública organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el señor Procurador el Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado expresó lo siguiente:

Para la Procuraduría General de la Nación resulta, preocupante el panorama de la litigiosidad que cursa en contra de las entidades y organismos de derecho público; así como el impacto que en las finanzas públicas tiene el gasto derivado de los acuerdos conciliatorios, transaccionales, de laudos y sentencias condenatorias proferidos en contra de aquellas. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, pág. 11)

En el mismo escenario, el Procurador hizo un análisis del estado litigioso de la Nación tomando cifras de la Contaduría General de la Nación, menciona que en el año 2010 el Estado desembolsó 1.1 billones de pesos por laudos, conciliaciones y sentencias condenatorias en su contra y en aproximadamente 230 mil procesos que cursan en contra de entidades públicas las pretensiones económicas en las demandas contra el Estado han oscilado entre 63 y 129 billones de pesos durante los últimos 4 años siendo el 2007 en el que alcanzaron su monto inferior y en el 2009 cuando llegaron al punto máximo.

En lo que se refiere a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el señor Procurador destaca la importancia de centralizar y especializar la defensa judicial con el objetivo de mejorar la gestión litigiosa en materia Nacional y en instancias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resaltar la creación de la Agencia sostiene:

No puedo menos que resaltar lo conveniente que resulta unificar esta competencia y la necesidad de contar con un centro especializado de decisión de estudio, de conceptualización respecto de la mejor manera de prevenir el daño y de optimizar la defensa judicial de las entidades públicas. (pág. 13)

El Ministerio Público plantea algunos aspectos importantes que el Estado Colombiano debe trabajar para fortalecer la defensa judicial y

contrarrestar la alta litigiosidad en contra del Estado, como son el establecimiento de políticas integrales de Gerencia Jurídica; diseño de estrategias de prevención de daño antijurídico; aplicación de precedentes jurisprudenciales; empleo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el manejo uniforme, especializado y contralado de la actividad litigiosa de la Nación.

Otro planteamiento importante es del Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero, ex Ministro de Justicia, se refiere al negocio en el que se ha convertido demandar al Estado:

(...) que se les cierran las puertas con absoluta decisión a aquellos casos que han venido a convertirse en una enfermedad gravísima que es la de la codicia de no pocas personas y de no pocos abogados que resuelven que hay que buscar hacer negocios a base de demandar al Estado, a ver cómo se consigue una plática. (p. 23)

Para el ex Ministro la Agencia debe encargarse de unificar criterios; acopiar, analizar y ordenar la información relacionada con este tipo de procesos que atenta contra el patrimonio público, buscar mecanismos de prevención y procurar una buena defensa de los derechos e intereses de las entidades públicas.

1.1. Procesos activos en contra de la Nación.

Con el fin de reflejar el estado actual de la actividad litigiosa de la Nación, se hace necesario analizar el volumen de procesos judiciales, el valor de las pretensiones y la participación de los sectores más relevantes. Para realizar esta labor se ha consultado la información en el Informe Sobre La Actividad Litigiosa Del Estado, el Informe De Gestión Año 2013, el Informe Sectorial De La Actividad Litigiosa Del Estado y el Reporte Diario De Movimientos De Procesos Judiciales, elaborados por la Agencia Nacional de

Defensa Jurídica del Estado según datos registrados en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado e-KOGUI.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha incrementado el monitoreo de la actividad litigiosa en un 88%, pasando de controlar 160 entidades en el 2010 a 282 entidades del orden nacional a diciembre de 2013.

- Cantidad de Procesos Activos

A 31 de diciembre de 2013 se registraba un total de 293.526 procesos activos en contra de la Nación y un total de pretensiones por valor de \$191.602.952.753.446.

En el último reporte al cual se tuvo acceso que corresponde al 29 de septiembre de 2014, el total de procesos activos es de 379.078, es decir que se ha presentado un incremento desde diciembre de 2013 de 85.552 procesos judiciales.

Los cinco sectores con mayor número de procesos activos son trabajo (119.847) participación del 40,83%; defensa nacional (65.435) participación del 22,29%, salud y protección social (22.334) participación del 7,61%; educación nacional (21.565) participación del 7,35% y hacienda y crédito público (14.182) participación del 4,83%. A continuación se muestra una parte del ranking de Sectores Administrativos por número de procesos activos², de acuerdo con cifras reportadas a diciembre de 2013:

² El ranking completo puede ser consultado en los anexos de este documento.

Tabla 1 Ranking (parcial) de Sectores Administrativos por número de procesos activos

No.	Sector Demandado	No. Procesos Activos a 31 de diciembre 2013
1	TRABAJO	119.847
2	DEFENSA NACIONAL	65.435
3	SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	22.334
4	EDUCACIÓN NACIONAL	21.565
5	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	14.182

Fuente: eKOGUI – Informe Sectorial de la actividad litigiosa del Estado.

De acuerdo con el informe de la Agencia la problemática del sector Trabajo se debe a entidades como el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, este sector sumado al de Defensa Nacional reúnen más de la mitad de los procesos activos contra la Nación.

- Valor de las Pretensiones

Respecto al valor de las pretensiones (millones), los cinco sectores con el mayor valor de pretensiones son hacienda y crédito público (\$76.264.800), comercio industria y turismo (\$51.942.797), fiscalía (\$37.192.965), defensa nacional (\$35.694.097) y Presidencia de la República (\$28.182.123). A continuación se presenta parte del ranking de Sectores Administrativos por valor de las pretensiones (cifras a 31 de diciembre de 2013):

Tabla 2 Ranking (parcial) de Sectores Administrativos por valor de las pretensiones

No.	Sector Demandado	Pretensiones (millones) a 31 de diciembre de 2013.
1	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	\$ 76.264.800
2	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	\$ 51.942.797
3	FISCALIA	\$ 37.192.965
4	DEFENSA NACIONAL	\$ 35.694.097
5	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	\$ 28.182.123

Fuente: eKOGUI – Informe Sectorial de la actividad litigiosa del Estado.

Según la Agencia la ventaja del sector Hacienda frente al resto se explica por el contexto en el que se encuentra la Superintendencia Financiera de Colombia que concentra el mayor valor de pretensiones para septiembre de 2013, las cuales ascienden a \$54.4 billones y se determina por litigios causados por falla del servicio por omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control, para evitar la captación ilegal de dinero. Hasta el momento la totalidad de los fallos de procesos por captadoras ilegales de dinero han sido favorables para la Nación y de continuar con la tendencia el alivio fiscal es significativo. (ANDJE, 2013, p. 17)

A diciembre 31 de 2013 existían 626 procesos activos con pretensiones superiores a \$20.000 millones, cuyo valor total pretendido es de \$132.132.210.277.521 lo que conlleva una participación de 68,96% frente al total de pretensiones de las demandas contra el Estado.

Además vale la pena mencionar que según reporte del Sistema de Gestión Documental, en el mes de septiembre de 2014 se recibieron casi 54.000 notificaciones de procesos judiciales, esto para dar una idea del flujo de información mensual en la Agencia:

Tabla 3 Notificaciones de procesos judiciales (mes de septiembre de 2014)

TIPO DE NOTIFICACIÓN	CANTIDAD
PROCESOS JUDICIALES	53.983
CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES	34.238
ARBITRAMENTOS	21

Fuente: Estadísticas del Sistema de Gestión Documental ORFEO (ANDJE)

- Tasa de éxito procesal

Al analizar este indicador se han encontrado metodologías diferentes para su cálculo ya que mientras el Banco Interamericano de Desarrollo establece que “El indicador tasa de éxito se limita a medir el número de demandas con sentencias favorables sobre el total de demandas (...) las

sentencias que suponen desembolsos parciales para el Estado son consideradas como no exitosas” (Grafe, 2014, p.20). La Agencia ha calculado la tasa de éxito procesal con el fin de realizar una adecuada gestión del riesgo y mide los procesos con fallo favorable sobre el total de procesos con fallo ejecutoriado.

Después de hacer esta precisión se tiene que en el 2013 para la Agencia la tasa de éxito procesal en promedio asciende a 51.8% a nivel nacional y para el BID el dato más reciente es del año 2011 con una tasa de éxito judicial de 27%. En esta ocasión el objetivo de este trabajo no se concentra en determinar cuál es la mejor fórmula para determinar la tasa de éxito procesal por lo cual queda abierta la discusión frente al tema.

1.2. Pasivo contingente por procesos judiciales.

Es importante tener en cuenta que la actividad litigiosa del Estado tiene un impacto fiscal significativo sobre el Presupuesto General de la Nación a causa del pago de sentencias y conciliaciones. De allí lo conveniente de hablar sobre el pasivo contingente y tener claro su concepto. La Contaduría General de la Nación (2013) afirma que el pasivo contingente:

Son las posibles obligaciones en virtud de hechos, condiciones o circunstancias pasados, cuya existencia ha de ser confirmada por la ocurrencia o no ocurrencia de uno o más eventos inciertos en el futuro que no están enteramente bajo el control de la entidad. (p.10)

El pasivo contingente es un aspecto importante al tener en cuenta el impacto fiscal de la gestión jurídica, por lo cual Grafe (2014) sostiene:

Se entiende por pasivos contingentes las obligaciones fiscales potenciales que surgen de hechos pasados y cuya materialización será confirmada solo por la ocurrencia o no ocurrencia de uno o más hechos futuros inciertos que pueden no caer enteramente dentro del control de la entidad pública (...) En el caso de Colombia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) utiliza el

procedimiento de asignar a todas las pretensiones una probabilidad de ocurrencia mediante un modelo probabilístico construido sobre los antecedentes de fallos judiciales en casos similares. En otros países, tan solo se contabilizan como pasivos contingentes las pretensiones que el Estado haya perdido en los tribunales en primera instancia. (p. 18)

Como respuesta a la necesidad de valorar el pasivo contingente de sentencias y conciliaciones por su incidencia en fiscal, surge la Ley 819 de 2003 que se refiere a normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, en su artículo 1° ordena al Gobierno Nacional presentar antes del 15 de junio de cada vigencia a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo que debe contener, entre otros, una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

Los pasivos contingentes referidos se encuentran en el artículo 3° de la misma ley, los que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998.

En concreto se puede decir que “los pasivos contingentes por actividad litigiosa se derivan de fallos contra el Estado en procesos judiciales o conciliaciones que generan indemnizaciones a terceros” (Min Hacienda, 2012, p.57).

Según el Informe Sobre Actividad Litigiosa del Estado en marzo de 2013 se estimó que las obligaciones contingentes por actividad litigiosa ascienden a \$102 billones de pesos (2013-2023) presentando un incremento de 8.5% respecto a las estimaciones realizadas el año anterior.

- Metodología de valoración del pasivo contingente por actividad litigiosa

La Subdirección de Riesgo del Ministerio de Hacienda en los procesos judiciales activos contra las distintas entidades estatales, ha establecido un mecanismo de valoración eficaz y acorde con el comportamiento de los litigios en Colombia, basado en árboles probabilísticos. Dichos árboles representan la dinámica de los procesos litigiosos cursados contra la Nación, los cuales se valoran a partir de su notificación a la parte demandada (o convocada), que en este caso es una Entidad Estatal. Eventualmente, el resultado o fallo de estos litigios podrá implicar una obligación de pago a favor de un tercero. El método busca estimar la probabilidad de fallo contra la Nación en cada uno de los procesos instaurados y en todas las instancias que deban surtir efecto hasta la sentencia definitiva.

En esta metodología se exige como requisito indispensable la calificación de riesgo por parte de los apoderados de las entidades. Esta información es constituida por la calificación de cuatro variables que son: la fortaleza de la demanda, la fortaleza probatoria, el riesgo procesal y el nivel de jurisprudencia.

1.3. Factores que afectan la actividad litigiosa.

Después de analizar distintos documentos que tratan sobre la gestión de defensa jurídica del Estado, se han identificado distintos factores que inciden notablemente en la problemática de la actividad litigiosa:

- Sistemas de Información

El común denominador identificado durante la recolección de información para la elaboración de esta investigación, es la falta de información litigiosa confiable, veraz, consolidada, y centralizada que aseveran distintos informes consultados.

A pesar que desde 1999 se creó la Dirección de Defensa Judicial de la Nación mediante Decreto 1890, otorgándole la función de diseñar y administrar un sistema de información sobre los procesos judiciales que se encontraban en curso en los que se involucre a la Nación, con la expedición del documento CONPES 3250 de 2003 se evidencia la inconsistencia y diversidad de cifras respecto a la actividad litigiosa, en el mismo documento se identifican distintos factores que contribuyen con esta problemática: en primer lugar que son varias entidades que recaudan información conforme a objetivos diversos por las necesidades propias de las funciones asignadas y con metodologías o parámetros diferentes; la entidades obligadas a reportar información diligencian información sin la precisión requerida y otras no cumplen con su obligación dejando de reportar la información.

De acuerdo con el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se requiere de sistemas registrales que capturen datos básicos de las demandas y permitan el seguimiento de los procesos; plantillas y formatos predefinidos para aliviar la carga de trabajo; consulta en bases externas de legislación y jurisprudencia; sistemas que permitan la consulta eficiente de antecedentes de estrategias de defensa en casos similares (gestión del conocimiento); que se genere información aprovechable por otras entidades y concretamente se refiere a que el reto es pasar de sistemas de *seguimiento* a sistemas de *gestión* que faciliten la gestión eficaz de los procesos de trabajo (Grafe, 2014).

- Capacidad técnica

Al existir una deficiente asesoría jurídica se aumenta la probabilidad de que una decisión administrativa termine en un litigio contra el Estado, es necesario contar con criterios jurídicos uniformes tanto en la labor administrativa propia de todas las Entidades como en los escenarios judiciales y extrajudiciales.

En el documento CONPES (2003) ya citado, se afirma:

Ha habido una ineficaz y precaria defensa técnica de los intereses estatales en litigio resultado de: deficiencias de tipo organizacional y funcional de las oficinas encargadas de la defensa legal, no empleo de los mecanismos alternos de solución de conflictos, inexistencia de mecanismos de coordinación entre las distintas oficinas jurídicas codemandadas, ausencia de criterios unificados para atender los litigios, ausencia de estímulos y derechos para quienes asumen la representación judicial de los litigios del estado y dificultad de controlar y hacer seguimiento al desempeño de las entidades”. (p.5)

Grafe (2014) propone como estrategias de prevención del daño antijurídico el rediseño de procedimientos administrativos y la capacitación de los funcionarios públicos.

- Gestión de Procesos de apoyo

Para llevar a cabo la implementación de soluciones a la problemática expuesta se requiere contar con los recursos financieros, tecnológicos, logísticos y en muchos casos legislativos, al respecto en el CONPES (2003) se sostiene: “Ha existido una carencia de recursos financieros y logísticos especializados que han impedido la implementación y fortalecimiento de medidas que contribuyan a prevenir el daño antijurídico estatal y por consiguiente, reducir el número de demandas contra la Nación” (p.5).

2. Modelo de gestión jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

En el desarrollo de este capítulo se explicará el modelo de gestión jurídica de la Agencia, para lo cual en primer lugar se establece la tipología de los modelos organizacionales para la defensa jurídica y concretamente se presentará el ciclo de defensa jurídica en el cual se estructura el modelo de gestión de la Agencia.

Acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – Prosperidad para todos – una de los mecanismos efectivos para alcanzar la prosperidad democrática es el fortalecimiento institucional por medio del Buen Gobierno, cuyas prácticas buscan mejores organizaciones, eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano con excelencia para el servicio público y mayor transparencia, para tal fin se cuentan con programas estratégicos para el Buen Gobierno dentro de los cuales se destaca la gestión jurídica pública (Departamento Nacional de Planeación DNP, s.f.). En este programa se ha realizado un análisis del modelo de gestión jurídica donde se identifican sus dificultades y se menciona de manera general la estrategia que se debe implementar para superarlas.

El modelo de gestión presenta dificultades complejas que parten de la ausencia de un sistema de información completo y funcional, cuestión que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo. En este sentido, en la actualidad no es posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes. Dado lo anterior, como punto de partida, es necesario diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación.

El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

Combinando una estrategia de corto plazo enfocada en la recolección de información, la elaboración de mapas de riesgo, la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la redefinición de la institucionalidad en la materia, la reingeniería del ciclo de gestión y la consolidación de un sistema de información. (Departamento Nacional de Planeación DNP, s.f.)

La problemática del modelo gestión jurídica expuesta por el Departamento Nacional de Planeación, recoge los factores expuestos en el capítulo anterior y demuestra nuevamente que la problemática presente en la actividad litigiosa de la Nación ha sido tratada en distintas oportunidades.

2.1. Modelo organizacional para la defensa jurídica del Estado.

- Modelos Organizativos de las Agencias

El Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado tres modelos organizativos en las Agencias o instituciones que se dedican a la defensa jurídica en diversos países (Brasil, Chile y Colombia): centralizado, mixto y descentralizado.

En conjunto, conforman una suerte de gradiente que va desde la concentración de atribuciones, funciones y mando hasta un esquema en el cual estas cuestiones se hallan más repartidas a lo largo de la institucionalidad del Estado. En el medio, el modelo mixto es un tipo de esquema con centralización de funciones pero que al mismo tiempo ofrece cierto margen de autonomía al resto de las organizaciones públicas (a través de sus oficinas jurídicas). (Grafe, 2014, pág. 28)

Como se observa son diferentes modelos que van transformando la facultad de la defensa jurídica concentrada en una sola institución hasta llegar a la desconcentración en diferentes oficinas jurídicas. Las tipologías de modelos de gestión de defensa se explican en la siguiente Tabla:

Tabla 4 Tipología de modelos de gestión de defensa jurídica

CONCENTRADO (Una sola institución responsable)	HÍBRIDO (Una institución reguladora/supervisora/coordinadora de varias instituciones/personas responsables)	DESCONCENTRADO (Varias instituciones responsables)
• Brasil • Chile • Ecuador • España • Italia • Estados Unidos (Federal) • Venezuela	• Perú • Colombia (desde 2012)	• Colombia (hasta 2011) • México • Francia

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica (2012) citado por (Carrillo Flórez & Varela, 2013)

En el desarrollo de la primera generación de políticas públicas de Defensa Jurídica Estatal, en Colombia se buscaron referentes exitosos en materia de defensa jurídica en otros países con el fin de desarrollar una institucionalidad propia que le permitiera gestionar la defensa judicial (Carrillo Flórez & Varela, 2013).

Con la creación de la ANDJE, Colombia adoptó el modelo descentralizado con una agencia central que tiene funciones definidas que se complementan con las funciones que cumplen las oficinas jurídicas de las entidades, ofreciendo amplitud de servicios jurídicos y atribuciones como la representación judicial. En este modelo a la Agencia le corresponde formular lineamientos, protocolos y políticas y en algún momento puede incorporarse al proceso judicial como interviniente o ejerciendo una labor de acompañamiento pero no sustituyendo la representación legal de la entidad.

Los servicios jurídicos de las entidades, aun cuando deban encuadrarse en el marco de la política pública de defensa jurídica dispuesta por la agencia

central y acatar las estrategias de defensa, están lejos de ser un actor secundario, como resulta usual en los modelos mono-institucionales, y por su complementariedad tienen una importancia tan destacada como los servicios centrales (...) Al no disponer de capacidad propia de ejecución (o de poseerla pero con limitaciones), el centro formulador necesita del apoyo de la periferia, la que a su vez debe actuar ajustándose a lo determinado por la rectoría y no según sus propios criterios. (Grafe, 2014, pág. 31)

El modelo descentralizado también afronta algunos retos de coordinación entre la Agencia y las oficinas jurídicas para articular adecuadamente políticas de prevención del daño antijurídico, estrategias de defensa jurídica y gestión de la información, lo que conlleva un intercambio constante entre el *centro y la periferia*³.

Por otro lado, en Colombia existe un antecedente de restructuración del modelo de gestión jurídica en la alcaldía del Distrito Capital de Bogotá durante 1998 y 2003, Carrillo (2013) sostiene que este proceso de fortalecimiento de la defensa judicial se realizó en dos fases:

En una primera etapa se enfocaron en el perfeccionamiento y actualización de las destrezas como litigantes de los abogados del Distrito, así como en la promoción del uso de Métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) como herramienta efectiva para la protección de los intereses públicos. En una segunda, adelantaron un proceso de reforma más amplio que denominaron de “gestión jurídica”, mediante el cual integraron los esfuerzos realizados en varios frentes bajo un enfoque preventivo (Veleño, 2010).

En esta fase se buscó la generación de lineamientos para la administración de recursos, el replanteamiento de las estructuras, la formulación de estrategias específicas para la ejecución efectiva de todas las funciones jurídicas relevantes, y la prevención del daño antijurídico en las entidades públicas

³ “El modelo descentralizado se corresponde con el *sistema federal*, donde existe una entidad central con atribuciones que se complementan con las funciones relativamente amplias de las unidades periféricas” (Grafe, 2014).

distritales. A partir de cambios básicos, como la articulación de diversas actividades jurídicas de dichas entidades y el empleo de herramientas gerenciales, se efectuó un salto cualitativo de la simple gestión reactiva a la proactiva, y se incrementó la capacidad de las entidades públicas para anticipar y manejar los riesgos jurídicos derivados de su operación. (pág. 5)

- Creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La función administrativa que cumple la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE tiene fundamento Constitucional en los artículos 209 al 211 que establecen, entre otras cosas, que la autoridad administrativa debe coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado; las entidades del orden nacional descentralizadas deben ser creadas por ley o autorización de la misma y la ley señala las funciones que el Presidente de la República puede delegar en las agencias del Estado.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es creada mediante Ley 1444 de 2011, como una Unidad Administrativa Especial, entidad descentralizada del orden nacional que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia.

Para entender el alcance de esta entidad es imperativo comprender el lugar que ocupa dentro de la estructura del Estado. La ANDJE es una unidad administrativa especial perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público. (Ibáñez, 2006) afirma: “las unidades administrativas especiales son entidades (...) públicas encargadas de formular y ejecutar programas especiales (...) las que tienen personería jurídica, son entidades descentralizadas del orden nacional” (p.250). Las entidades descentralizadas del orden nacional aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas

(República de Colombia, Congreso, 1998), en este caso al Ministerio de Justicia.

El 1 de noviembre de 2011 mediante Decreto 4085 de 2011 se desarrolla el alcance de la Agencia, señalando como objetivos el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado; (...) formulación, evaluación y difusión de las políticas en prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas (...) y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

El mencionado Decreto 4085, fija el alcance de la Defensa Jurídica de la Nación como el conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado; comprende las actividades relacionadas con la identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y el daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado; la administración y control de la información; utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; la definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas; la evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y conciliaciones y la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.

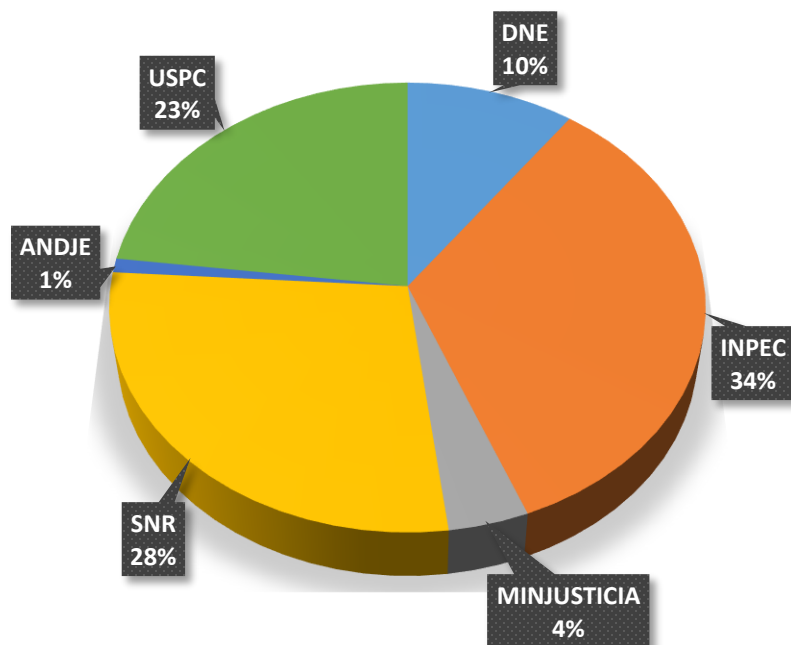
Acorde a sus objetivos, la Agencia dentro de su organigrama cuenta con una Dirección General y tres direcciones misionales; la Dirección de Políticas y Estrategias, la Dirección de Defensa Jurídica y la Dirección de Gestión de Información; como máximo órgano existe el Consejo Directivo integrado por cuatro Ministros del Gobierno, el Secretario Jurídico de la

Presidencia y dos asesores externos, este órgano es el rector de las políticas generales de la ANDJE, le siguen el Consejo Asesor conformado por cinco expertos de las más altas calidades personales y profesionales, pertenecientes al sector público y privado, designados por el Consejo Directivo.

- Aspectos presupuestales

Para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013, se aprobó para el sector justicia una apropiación inicial de \$2.552.090 millones, durante la ejecución se presentó un incremento del 3% para un total de \$2.624.373 millones. Al final de la vigencia la proporción de la totalidad de los recursos apropiados por cada entidad del sector fue:

Tabla 5 Recursos apropiados por cada entidad del sector Justicia



Fuente: Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación (ANDJE, 2013), Validado en el Presupuesto General de la Nación (MinHacienda)

En el siguiente cuadro se relaciona la participación por entidades del sector justicia, discriminando el presupuesto de funcionamiento e inversión:

Tabla 6 Detalle del presupuesto de funcionamiento e inversión en las entidades del sector Justicia

Entidad	Presupuesto Total	Peso %	Funcionamiento		Inversión	
			Presupuesto	Peso %	Presupuesto	Peso %
INPEC	891.265	34%	886.834	46%	4.431	1%
SNR	730.027	28%	374.716	19%	355.311	52%
SPC	606.537	23%	372.636	19%	233.901	34%
DNE	252.728	10%	219.492	11%	33.235	5%
Min Justicia	114.906	4%	65.880	3%	49.026	7%
ANDJE	28.912	1%	27.840	1%	1.072	0%
Total general	2.624.373	100%	1.947.398	100%	676.975	100%

Fuente: Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación (ANDJE, 2013)

En los gráficos anteriores se puede observar que la ANDJE tiene la más baja participación dentro del total del presupuesto asignado al sector justicia, le correspondió tan solo el 1% y se destaca que a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios SPC creada en el mismo año que la Agencia, se le asignó el 23% del presupuesto total.

2.2. Ciclo de defensa jurídica.

La defensa jurídica del Estado no se limita exclusivamente a la representación en sede judicial como demandante o demandado en contra o a favor de los intereses litigiosos y patrimoniales del Estado, también existen otras labores importantes que se han encuadrado en un ciclo que se compone por diferentes etapas que de manera genérica van desde la prevención del daño antijurídico, pasando por el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC, la representación judicial del Estado hasta llegar al cobro o pago como resultado de un fallo judicial.

La defensa jurídica se entenderá como un ciclo compuesto por diferentes etapas, incluidas la prevención de actos antijurídicos que puedan provocar demandas exitosas contra el Estado, la actuación a través de métodos alternativos de solución de conflictos, la representación ante sede judicial y la cobranza o el pago a partir de la decisión de los tribunales (...) 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. (Grafe, 2014)

El ciclo de defensa jurídico adoptado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, se muestra en el siguiente gráfico:

Ilustración 1 Ciclo de Defensa Jurídico



Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica (2013)

Conforme a lo establecido en la Resolución 035 de 2013, la ANDJE ha adoptado como su enfoque estratégico “innovar la defensa jurídica del Estado aplicando el concepto de “ciclo de defensa” que se sustenta en políticas de prevención, inteligencia de negocio y generación del conocimiento”. Por lo cual se puede establecer que este ciclo de defensa constituye el eje sobre el cual gira la función de esta entidad, a continuación se explicarán cada uno de los componentes del ciclo de defensa, de acuerdo a lo expuesto en el Informe sobre actividad litigiosa publicado por la ANDJE.

2.2.1. Sistema único de gestión de información litigiosa del Estado.

El Sistema Único de Gestión de Información litigiosa del Estado es una herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y atender los procesos que se deriven de aquella en los que se encuentran involucradas entidades públicas del orden nacional y entidades privadas que administren recursos públicos, de una forma eficaz, eficiente y oportuna. Tiene como objetivo contribuir a la generación del conocimiento, brindar información que permita formular políticas de prevención de daño antijurídico, generar estrategias de defensa jurídica y realizar una adecuada gestión del riesgo fiscal.

La preocupación del gobierno por un sistema de información de actividad litigiosa no es algo reciente, ya que mediante la Ley 790 de 2002 se fortaleció la Dirección de Defensa Judicial de la Nación que en ese momento funcionaba como una dependencia del Ministerio del Interior y de Justicia, se le otorgó, entre otras, la función de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las

eventualidades judiciales a que se expone el Estado. Posteriormente mediante Decreto 1795 de 2007 se adoptó el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado, se le dio un carácter de obligatoriedad para que todas las entidades del orden nacional lo utilizarán y lo denominó LITIGOB. Actualmente el sistema que maneja la Agencia ha cambiado el nombre a EKOGUI.

Otro ejemplo que evidencia la importancia de este componente dentro del ciclo de defensa, lo protagoniza la Alcaldía Mayor de Bogotá que hace más de una década sufrió un proceso de transformación de los servicios jurídicos que giró en torno a tres ejes⁴, uno de ellos es la instalación de un sistema de seguimiento de casos denominado Sistema de Información de Procesos Judiciales –SIPROJWEB, que tiene como finalidad la unificación de toda la información de carácter judicial relacionada con los procesos que se adelantan en contra de las entidades u organismos distritales hasta la verificación efectiva de su pago, en el evento de una condena a la administración. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2007).

Conforme al Decreto 4085 de 2011, a la Dirección de Gestión de Información de la ANDJE le corresponde administrar el Sistema Único de Gestión e Información de actividad litigiosa del Estado E-EKOGUI; implementando nuevos desarrollos, proponiendo políticas para garantizar la calidad de los datos, el manejo adecuado del sistema, garantizar el buen funcionamiento, la operación y sostenibilidad del mismo y el aseguramiento de la información, además le corresponden las siguientes funciones:

Notificaciones Judiciales: Recibir e incorporar al Sistema de Información las notificaciones de toda acción o proceso judicial de las entidades y organismos del orden nacional, notificaciones de las demandas en

⁴ (i) Reformulación del modelo de prevención; (ii) Reingeniería de los procesos de trabajo de gestión del caso en los tribunales y (iii) Nuevo sistema de seguimiento de casos.

contra de una entidad pública, como lo establece el Código General del Proceso en el inciso 6° del artículo 612: “En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde sea demandada una entidad pública, deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”, frente a la solicitud de conciliación extrajudicial, el artículo 613 plantea: “cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente.”

Calculo de la cuantía de los procesos: Incorporar al sistema la cuantía de los procesos judiciales, calculada conforme a la metodología diseñada por la Dirección de Políticas y Estrategias en coordinación con el Ministerio de Hacienda.

Capacitar a los usuarios del Sistema: Mantener actualizados en el manejo operativo a los usuarios del Sistema único de gestión e información de actividad litigiosa de la Nación.

2.2.2. Actuaciones prejudiciales.

La ANDJE entiende por acciones prejudiciales “aquel conjunto de actuaciones que se desarrollan para tratar de resolver un conflicto antes de someter tal diferencia o controversia a una decisión judicial o arbitral, tales como los mecanismos alternativos de solución de conflictos y la conciliación prejudicial.”

El propósito de esta etapa es la promoción de los MASC, lo cual genera un ahorro económico al no permitir que los conflictos lleguen a instancias judiciales. En esta etapa le corresponde a la Dirección de Políticas y

Estrategias de la ANDJE preparar protocolos para la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Comités de Conciliación. La Agencia por medio de la Dirección de Defensa Jurídica decide facultativamente intervenir en las solicitudes de conciliación extrajudicial a través de su participación con voz y voto en los comités de conciliación de las entidades convocadas.

Artículo 17. Parágrafo. Las entidades tendrán la obligación de informar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sobre la celebración de las sesiones de los Comités de Conciliación y la obligación de remitir de manera oportuna la ficha técnica correspondiente por medios electrónicos, en los plazos y términos que señale el Director de la Agencia. (República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011)

Otra función relevante en esta etapa y que establece el Decreto 4085, es la mediación de conflictos que se originen entre entidades administrativas del orden nacional.

La mediación es un proceso voluntario que se lleva a cabo con carácter confidencial, en el que una persona idónea e imparcial, a la que se denomina el mediador, presta ayuda a las partes para llegar a un acuerdo negociado en relación con una controversia o diferencia, y en el que las propia partes están en control de la decisión para resolver definitivamente el asunto. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014)

2.2.3. Proceso judicial.

Según la ANDJE el proceso judicial es el conjunto de actuaciones que se producen desde el momento que se solicita a un juez o tribunal la resolución de una controversia mediante una decisión Judicial. Aplica también en el caso de la justicia arbitral.

En esta etapa cobran gran importancia las funciones asignadas a la Dirección de Defensa Jurídica de la Agencia,

Selección de Casos. La Dirección de Defensa Jurídica debe proponer al Director de la Agencia los casos en los cuales debe ejercer la representación judicial de las entidades y la actuación judicial como interviniente; en concordancia con el Decreto 4085, el Código General del Proceso plantea:

ARTÍCULO 610. INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:

1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.
2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actúe como interviniente, tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso y en especial, las siguientes:

- a) Proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda.
- b) Aportar y solicitar la práctica de pruebas e intervenir en su práctica.
- c) Interponer recursos ordinarios y extraordinarios.
- d) Recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o que terminen el proceso por cualquier causa.
- e) Solicitar la práctica de medidas cautelares o solicitar el levantamiento de las mismas, sin necesidad de prestar caución.

f) Llamar en garantía.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado obre como apoderada judicial de una entidad pública, esta le otorgará poder a aquella.

La actuación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en todos los eventos, se ejercerá a través del abogado o abogados que designe bajo las reglas del otorgamiento de poderes.

PARÁGRAFO 3o. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá interponer acciones de tutela en representación de las entidades públicas.

Así mismo, en toda tutela, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá solicitarle a la Corte Constitucional la revisión de que trata el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 .

ARTÍCULO 611. SUSPENSIÓN DEL PROCESO POR INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, se suspenderán por el término de treinta (30) días cuando la Agencia Nacional de Defensa del Estado manifieste su intención de intervenir en el proceso, mediante escrito presentado ante el juez de conocimiento. La suspensión tendrá efectos automáticos para todas las partes desde el momento en que se radique el respectivo escrito. Esta suspensión sólo operará en los eventos en que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no haya actuado en el proceso y siempre y cuando este se encuentre en etapa posterior al vencimiento del término de traslado de la demanda. (República de Colombia, Congreso, 2012)

De lo anterior, se destaca la potestad que otorga la Ley a la ANDJE para participar como **interviniente** con las mismas facultades de las entidades vinculadas como parte en el proceso; como **apoderado judicial** a través de los abogados que está designe mediante poder judicial y la facultad de

insistencia para la selección de sentencias de tutela para revisión por la Corte Constitucional.

Como apoyo o acompañamiento de la defensa jurídica, conforme a sus funciones se pronunciará cuando lo estime conveniente sobre las estrategias de defensa en procesos judiciales de entidades y organismos de la Administración Pública Nacional.

En instancias internacionales, le corresponde coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante organismos y jueces internacionales y apoyar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la defensa de las controversias comerciales internacionales del Estado colombiano en relación con obligaciones contenidas en tratados internacionales en materia de inversión.

2.2.4. Cumplimiento de pagos y sentencias.

Por cumplimiento y pago de sentencias se entiende el deber del Estado de atender la parte resolutive de las providencias judiciales y arbitrales en cuanto a las obligaciones de hacer y/o pagar oportunamente una suma de dinero. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013)

Al Director General de la ANDJE le corresponde presentar de manera periódica al CONFIS⁵ informes sobre el estado de avance de las estrategias, planes y acciones que por su relevancia fiscal el Ministerio de Hacienda y Crédito Público haya definido como prioritarios, y reportar semestralmente al mismo, la información relacionada con el impacto presupuestal y fiscal de los procesos en curso y los pagos de sentencias y conciliaciones de las entidades del orden nacional y de aquellas que administren recursos públicos. (República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011)

⁵ El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal.

2.2.5. Acción de repetición y recuperación de recursos públicos.

Se entiende por acción de repetición aquella que se ejerce por el Estado contra el funcionario o servidor público responsable de las indemnizaciones que deba pagar la Administración causadas por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013)

La Agencia tiene la facultad de ejercer directamente la acción de repetición, en el caso que la entidad facultada no lo haga y de igual manera debe poner en conocimiento de los organismos de control que pueda constituir incumplimiento al deber legal frente a la acción de repetición.

Artículo 17. No. 11. Hacer seguimiento al ejercicio de la acción de repetición que instauren las entidades del orden nacional o ejercer la acción directamente, siempre que así lo indique el Director de la Agencia, de conformidad con lo establecido por el artículo 8o de la Ley 678 de 2001, modificada por el artículo 6o de la Ley 1474 de 2011.

No. 12. Poner en conocimiento de los organismos de control cualquier evento que, a juicio del Director de la Agencia, pueda constituir un incumplimiento del correspondiente deber legal frente a la acción de repetición de parte de las entidades del orden nacional. (República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011)

Artículo 8. (...) Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición: (...) El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación o quien haga sus veces. (República de Colombia, Congreso, 2001)

Frente a la recuperación de recursos públicos, de acuerdo con el Decreto 4085 le corresponde a la Agencia adelantar las acciones judiciales y administrativas pertinentes con la finalidad de recuperar recursos públicos, de acuerdo con las directrices del Consejo Directivo. En el Código General del Proceso se otorga a la

ANDJE la facultad para el levantamiento de embargos que recaen sobre recursos públicos que producen insostenibilidad fiscal o presupuestal del ente demandado.

2.2.6. Prevención del daño antijurídico.

Se entiende por daño antijurídico aquel perjuicio provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Se tomarán medidas o acciones para evitar que este daño se produzca por causas imputables al Estado.

En esta etapa del Ciclo de Defensa, en la ANDJE actúa la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica, a la cual le corresponde:

Expedir protocolos en los que se establezcan estrategias de defensa y directrices de actuación en los procesos judiciales; proponer, implementar y hacer seguimiento a la política pública de prevención del daño antijurídico; analizar las providencias judiciales y arbitrales que afecten los intereses del Estado, con el fin de identificar líneas jurisprudenciales y doctrinales que permitan coadyuvar en la defensa de los intereses litigiosos del Estado; elaborar los planes y estrategias para la atención de los temas de defensa judicial que hayan sido identificados como prioritarios por su relevancia fiscal, generando una agenda de trabajo conjunta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; elaborar documentos de análisis tendientes a definir la adopción de políticas de prevención del daño, conductas y actos antijurídicos, con el fin de proponer correctivos y/o reformas normativas y realizar estudios, investigaciones y mapas de riesgos sobre las principales causas generadoras de litigiosidad en contra del Estado. (República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011)

3. Acciones implementadas por la ANDJE para hacer efectivo su modelo de gestión jurídica.

En el capítulo anterior se describió el ciclo de defensa jurídica que ha estructurado la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su modelo de gestión jurídica, indicando en cada etapa las facultades y funciones que tiene asignadas de acuerdo con la Ley y como se encuentran distribuidas en cada una de las Direcciones.

Previamente al desarrollo del último capítulo de este documento, es necesario puntualizar el concepto de efectividad, el Diccionario de la Real Academia Española lo define como: “la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”; en este sentido al hablar concretamente del indicador de efectividad “este concepto involucra la eficiencia y la eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles. Es la medida del impacto de nuestros productos en el objetivo y el logro del impacto está dado por los atributos que tienen los productos lanzados al objetivo” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, pág. 19)

La efectividad de los organismos de defensa jurídica implica tener éxito en el ciclo de defensa jurídica, el cual podría medirse con las sentencias favorables, así lo afirma Grafe (2014):

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. (pág. 3)

De tal manera que, para poder establecer la efectividad del modelo de gestión jurídica, se requiere además de conocer los componentes del ciclo de

defensa, mostrar las acciones implementadas en cada etapa del ciclo, lo cual se presenta a continuación conforme a la información reportada en el informe de gestión vigencia 2013, publicado por la ANDJE.

3.1. Prevención del daño antijurídico

Lanzamiento del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI, que es una herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación. Al sistema anterior denominado LITIGOB se le han agregado nuevas y modernas funcionalidades, como el módulo de arbitraje, comités de conciliación, tutelas, cumplimiento de sentencias, así como el de jurisprudencia y el de reportes gerenciales, que pone a disposición de las entidades herramientas útiles para la toma de decisiones y para el seguimiento a la actividad de sus apoderados judiciales.

En el link de noticias publicado con ocasión del evento de sensibilización del Sistema, realizado en mayo de 2014, se sostiene:

El Sistema eKOGUI brinda soluciones efectivas a los funcionarios públicos y a las diversas entidades gubernamentales a través de la producción, el procesamiento, el análisis y la difusión de información sobre la situación real de la actividad litigiosa de las entidades públicas, tomándola como insumo para la toma de decisiones sobre las políticas de prevención del daño antijurídico, la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y el diseño de estrategias de defensa de las entidades públicas en los estrados judiciales. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014)

Con éste Sistema se logró incrementar en un 88% el monitoreo de la actividad litigiosa pasando de controlar 160 entidades (2010) a más de 282 entidades del orden nacional (2013), haciendo seguimiento a más de 293.000 procesos que cursan en la actualidad contra el Estado por valor de \$190.9 billones en pretensiones, cuyo valor en riesgo de pérdida es de \$102 billones.

Después de un proceso de validación de información reportada por las entidades, se logró reducir el pasivo contingente en un 77.4% entre 2012 y 2013. Así el valor inicial de las pretensiones era de \$1.276 billones, hoy después del trabajo de la Agencia es de \$190.9 billones.

La Agencia ha ejecutado proyectos a través de cinco componentes: a) Estudios empíricos sobre el litigio; b) Información jurisprudencial; c) Guías metodológicas para el diseño de políticas y estrategias; d) Apoyo a la implementación y difusión de políticas y estrategias de defensa y e) Evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

a) Estudios empíricos sobre el litigio contra la Nación:

- Modelo de probabilidad del éxito del Estado⁶. Se construyeron dos modelos que permiten determinar la probabilidad de éxito de la Nación en los procesos que se inician en su contra con base en un análisis estadístico. El ejercicio realizado es similar al utilizado por las entidades financieras para determinar el riesgo de un potencial deudor (“puntaje Datacrédito”).

Con los resultados de estos modelos se puede identificar cuáles son los factores que aumentan o reducen la probabilidad de éxito procesal para el Estado. Junto al documento del estudio se incluye un archivo de Excel que brinda la posibilidad de calcular la probabilidad de éxito de un proceso teniendo en cuenta sus características particulares.

- Inventario del recurso humano destinado a la defensa judicial.⁷ La Agencia analizó las hojas de vida de 5.154 abogados de 195 entidades públicas del orden nacional. De estos abogados, 3.248 se dedican exclusivamente a ejercer la defensa judicial de la Nación y los restantes

⁶ El modelo puede ser consultado en http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Paginas/modelo_probabilistico.aspx

⁷ El documento actualmente se encuentra en revisión para publicación en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

realizan labores jurídicas varias tales como asesorar a las diferentes áreas, emitir conceptos, apoyar la contratación de las entidades, entre otras.

En el estudio, se logró obtener información completa de 2.926 abogados de los cuales:

- 1) 37% son funcionarios de planta y 63% son contratados por las entidades.
- 2) La remuneración promedio de los abogados de planta es de 4,2 millones y de los contratistas es de 5,6 millones.
- 3) El 56% son hombres y el 44% mujeres.
- 4) 5 universidades forman al 37% de los abogados que ejercen la defensa de la Nación. Estas están ubicadas en Bogotá y son, en orden del número de abogados graduados de pregrado: la Universidad Libre (11.1%), la Santo Tomás (7.3%), la Católica de Colombia (6.8%), la Gran Colombia (6.1%) y el Externado de Colombia (5.8%); v) el 69% tiene estudios de postgrado: el 64.7% ha realizado al menos una especialización, el 4% ha cursado estudios de maestría y el 0,3% tiene grado de doctorado.

- Estudio y proyecto normativo para optimizar el pago de sentencias y conciliaciones.⁸ Se analizaron 1.973 resoluciones de pago para un estudio empírico que permitió estructurar un proyecto normativo que logrará reducir el pago de intereses de mora y optimizar el proceso de pago de sentencias y conciliaciones. El 15% de los pagos del rubro de sentencias y conciliaciones es por concepto de intereses, se espera que con este proyecto este porcentaje se reduzca a por lo menos 7%, lo que equivale a una reducción

⁸ El proyecto de decreto se puede consultar en:

http://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/proyectos_normatividad/Lists/Proyecto%20Normatividad/DispForm.aspx?ID=1&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fproyectos_normatividad%2FPaginas%2Fdefault%2Easpx&ContentTypeId=0x010038AE89856580BC4EA50AEBE0BB6ADDE3

aproximada de 80.000 millones de pesos usando cifras de 2012. El documento con

- Cálculo de escenarios para evaluar la cuantía en procesos de la CIDH. Se estimó el monto de las posibles condenas en los procesos que se adelantan en la Corte Interamericana de derechos humanos en contra del Estado colombiano (en particular, Génesis y Palacio de Justicia). El proceso de cálculo de estas cuantías sirve para la estimación posterior de la posible condena al Estado colombiano en otros procesos en su contra en esta instancia.

b) Estudios empíricos sobre el litigio contra la Nación:

- Líneas jurisprudenciales. La Dirección, como insumo para la elaboración de políticas y estrategias de defensa, terminó la construcción de 4 líneas jurisprudenciales sobre los siguientes temas:

Conciliación prejudicial y judicial en lo contencioso administrativo. Su objetivo es construir una herramienta para que las entidades estén al tanto de las subreglas procesales que en materia de conciliación fija la jurisprudencia.⁹

Privación Injusta de la libertad: entre el derecho penal y el derecho administrativo. El objetivo de esta publicación es contar con insumos teóricos y evidencia empírica que indiquen cual es el pensamiento de las altas cortes en materia de responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad.¹⁰

Línea jurisprudencial – privación injusta de la libertad. El objetivo es construir una herramienta para que los abogados puedan anticipar la decisión judicial,

⁹ Documento especializado No. 10 disponible en http://defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla_n10lineamientos_jurisprudenciales_190614.pdf

¹⁰ Documento especializado No. 2 disponible en http://defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/privacion_injusta_libertad.pdf

con el fin de elaborar la correspondiente estrategia de defensa prejudicial y judicial.¹¹

Esquema de decisión adecuada para imponer una medida cautelar de privación de libertad. Su objetivo es construir un esquema de decisión correcto a efectos de reducir el daño antijurídico resultado de la imposición de la medida cautelar de privación de la libertad.¹²

c) Guías metodológicas para el diseño de políticas y estrategias.

- Prevención del daño antijurídico. Se diseñó una metodología para que las entidades formulen sus propias políticas de prevención del daño antijurídico y se redactaron dos guías prácticas para: a) prevenir posibles daños por el uso indebido de los poderes excepcionales en asuntos contractuales y b) guiar la imposición de medidas cautelares de privación de la libertad. Al respecto se han publicado los siguientes documentos:

Guía para la generación de políticas de prevención del daño antijurídico. Su objetivo es definir los elementos conceptuales para la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico y formular recomendaciones generales para su elaboración.¹³

Manual para la elaboración de una política pública de prevención del daño antijurídico. Su objetivo es diseñar un manual que contenga el paso a paso para la formulación de la política pública de prevención del daño antijurídico por parte de las entidades del orden nacional.¹⁴

¹¹ Documento especializado No. 12 disponible en

http://defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla12_250814.pdf

¹² Documento especializado No. 9 disponible en http://defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla9_250814.pdf

¹³ Documento Especializado No. 1 disponible en http://defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Lists/Gua%20para%20la%20Generacin%20de%20Politica%20de%20Prevencin%20del/Attachments/1/parametros_prevencion_del_dano_v7.pdf

¹⁴ Documento especializado No. 11, publicado en

http://defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla11_250814.pdf

Modelo óptimo de gestión de la defensa jurídica del Estado. El objetivo es diseñar e implementar un modelo óptimo de gestión de la defensa jurídica del Estado replicable en las entidades públicas del orden nacional que permita la identificación y estandarización de buenas prácticas y soluciones para incrementar el éxito de la gestión de las dependencias encargadas de la defensa jurídica. Este proyecto se desarrolla en varias etapas: 1) Construcción de un instrumento para recolección sistemática de la información relevante que terminará en febrero de 2014; 2) aplicación del instrumento en 20 entidades y elaboración de un diagnóstico de la situación actual en materia de defensa jurídica que se desarrollará entre marzo y junio de 2014; 3) Diseño de un modelo óptimo de defensa jurídica replicable que estará listo en diciembre de 2014. Posteriormente, durante 2015 y 2016 se implementará el modelo óptimo diseñado en por lo menos 20 entidades del orden nacional.

Manual para la defensa del Estado en los procesos de tutela. Se desarrolló un manual que aclara aspectos doctrinales sobre la acción de tutela y desarrolla mecanismos y recomendaciones que sirven a los abogados que ejercen la defensa del Estado para mejorar su actuación procesal en los procesos de tutela.

d) Apoyo a la implementación y difusión de políticas y estrategias de defensa.

- Diálogos jurídicos. Su objetivo es actualizar a los operadores jurídicos de las entidades públicas del orden nacional en temas relevantes para la defensa jurídica del Estado, a través de charlas informales con altos funcionarios de la Rama Judicial. En el 2013 se realizaron 7 diálogos jurídicos que contaron con la asistencia de 225 funcionarios, representantes de 63 entidades públicas del orden nacional

- Talleres de oralidad. Su objetivo es fortalecer las competencias de los operadores jurídicos de las entidades públicas del orden nacional para un mejor ejercicio de la defensa judicial, de acuerdo a los requerimientos que

impone la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el 2013 se realizaron 2 talleres con los operadores judiciales de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa que contaron con la participación de 64 abogados defensores del Estado.

3.2. Promoción de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC

La Dirección de Defensa Jurídica ha coordinado conciliaciones prejudiciales y extrajudiciales por valor de \$4.5 billones y Gestiones de Mediación en conflictos entre entidades públicas por valor de \$314 mil millones (cifras a diciembre de 2013).

- Mediación. En el 2013 se adelantó formulación de proyecto para creación y puesta en marcha del centro de mediación de conflictos institucionales de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado; se realizó un análisis de la información estadística sobre conflictos entre entidades públicas y el Marco Normativo nacional y de derecho comparado y un proyecto de decreto con el cual se reglamenta la función de mediación que corresponde a la ANDJE. La Agencia adelantó gestiones de mediación en conflictos de Entidades como FINAGRO - Banco Agrario, CES - GENSA Y EBSA, CISA – FOGACOOOP y en comités de conciliación con entidades como INPEC, AUNAP, CASUR, FONADE, ASMET, Rama Judicial, Ecopetrol y Ministerio de Minas y Energía, entre otras.

El pasado 31 de julio de 2014 se llevó a cabo el evento de lanzamiento de la función de mediación de conflictos entre entidades públicas, dirigido a representantes legales, jefes jurídicos y funcionarios de las oficinas jurídicas de entidades públicas del orden nacional.

Para dar trámite a la mediación se requiere solicitud de cualquiera de las partes o por iniciativa de la Agencia, en todo caso se

requiere el consentimiento de las entidades en conflicto. Cada caso cuenta con un administrador quien es el encargado de dar trámite y es el enlace entre las entidades y la Agencia; el inicio de la gestión de mediación no suspende ningún termino de prescripción de derechos ni de caducidad de acciones, ni interrumpe el procedimiento extrajudicial ni los procesos judiciales en curso (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).¹⁵

- **Comités de Conciliación.** La Dirección de defensa Jurídica proyectó la Circular Externa que fija los parámetros con base en los cuales la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado asistirá a las reuniones de los Comités de Conciliación, así como, las formas y procedimientos para el envío oportuno de las convocatorias o invitaciones a las sesiones. Además se ha dispuesto en la página web un buzón electrónico dedicado a recibir las invitaciones a los comités de conciliación, lo que se busca es facilitar las herramientas para que las invitaciones lleguen a la Agencia con la debida antelación, conforme a la circular No. 08 de 2013 debe ser mínimo de 10 días hábiles.

Según informe de la Agencia a 2013 se recibieron un total de 747 invitaciones a comités de conciliación de entidades del orden nacional, de las cuales 333 fueron recibidas dentro de los tiempos establecidos en la circular 08 y se gestionó el 50,8% de lo que llegó a tiempo. La gestión no implica necesariamente asistencia porque al estudiar cada caso se puede concluir que quizás no es necesaria la participación de la Agencia, por lo cual es importante anotar que en el 2013 se asistieron 31 sesiones de los comités de conciliación de distintas entidades (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013)

Como otros de sus logros en el 2013, se adoptó la política de conciliación en la mesa interinstitucional que trabajo la situación salarial IPC

¹⁵ Se anexa el folleto de mediación que fue publicado en el lanzamiento, aun no se encuentra publicado en página web.

militares en retiro para la promoción de la conciliación extrajudicial y judicial, logrando un éxito del 90%.

3.3. Defensa Judicial

Se adelantó la revisión del marco jurídico que determina los criterios de intervención de la Agencia, para lo cual se preparó proyecto de acuerdo por medio del cual se determinan los criterios de intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se determina el proceso de selección de procesos objeto de intervención o coordinación por parte de la Dirección de Defensa Jurídica.

- Instancia de Selección. La ANDJE expide el 27 de febrero de 2014, la Resolución No. 44 por la cual se reglamente el proceso de selección de casos por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 01 de 2013. El objeto es escoger los procesos judiciales y arbitrales, en los cuales las entidades públicas del orden nacional por medio de sus Representantes Legales hayan solicitado revisión de la estrategia de defensa; también podrá seleccionar los casos en los cuales intervendrá ya sea como demandante, interviniente, apoderado o agente, conforme lo establece el Decreto 4085 de 2011. Respecto a las solicitudes de conciliación extrajudicial radicadas en la Agencia, en la instancia se decidirá en cuales la Agencia asistirá con voz y voto a los comités de conciliación que correspondan. Para que un caso sea estudiado por la Agencia se deben cumplir los siguientes requisitos, de acuerdo al artículo 3 de la citada Resolución:

Cuando las entidades y organismos del orden nacional soliciten la intervención o participación de la Agencia en solicitudes de conciliación extrajudicial o en los procesos judiciales, la petición será estudiada por la Instancia de Selección de que trata el Capítulo II de la presente Resolución, siempre y cuando el escrito esté acompañado por lo menos de la solicitud de conciliación extrajudicial, o la demanda y su contestación, y contenga el sustento de hecho

y de derecho que permita establecer que los casos objeto de solicitud cumplen con alguna de las siguientes condiciones, de conformidad con el artículo 3° del Acuerdo 001 de 2013:

1. Complejidad del caso, determinado por la valoración de criterios como la cuantía de las pretensiones, el impacto patrimonial o fiscal de la demanda y la materia u objeto propios del proceso, en relación con el contingente judicial de la Nación. Para el efecto se verificará la calificación del riesgo realizada por la entidad en el Sistema Único de Información Litigiosa de la Nación.
2. Recurrencia del caso, definida en función del carácter reiterado de las causas de un litigio, y se establecerá por el número de procesos similares o la reincidencia de los fundamentos fácticos o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo, en un número significativo de procesos similares en curso en relación con el sector al cual pertenece la entidad solicitante. (República de Colombia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014)

Con el fin de facilitar el estudio de casos que se realiza en cada sesión de la Instancia de Selección, se diseñó un formato de ficha técnica (Ver anexos) donde se consignan datos generales del proceso, identificación en Rama Judicial y Sistema de Información EKOGUI; antecedentes facticos, pretensiones, los fallos obtenidos en cada instancia y lo que sobresale es que en el caso de solicitudes que provienen de las entidades, en dicha ficha se consignan los argumentos expuestos por el Representante Legal y finalmente para todos los casos la Secretaria Técnica de la Instancia de Selección ofrece una recomendación respecto a la selección o no del caso concreto.

- Gestión en procesos judiciales. Antes de la creación de la Instancia de Selección, en el 2013 la ANDJE coordinaba la estrategia de defensa en 302 pleitos, cuyas pretensiones suman \$44 billones. Realizó intervención en 37 conflictos de competencia que conoce el Consejo de Estado iniciados por captación ilegal de dineros; se realizó acompañamiento bajo la modalidad de mesa de trabajo en la Acción de Grupo iniciada por Claudia

Esnela León Ortega contra CRC y MinTic, pleito que asciende a 1.4 billones de pesos; se implementaron mesas de coordinación de estrategia defensa en temas neurálgicos como problemática pensional, procesos ejecutivos de COLPENSIONES, pago de sentencias ejecutivas ejecutoriadas por parte de COLPENSIONES, Captación ilegal de dineros, uso abusivo de beneficios propios del Régimen de Transición-CAJANAL, Prima de servicios docentes-Ministerio de educación, Ola invernal en zona del canal del dique, situación salarial IPC militares en retiro, gestión para recuperación de dineros públicos y se trabajó en la formulación de una estrategia de defensa estatal en coordinación con el ISS y COLPENSIONES.

La ANDJE interviene obligatoriamente en los 25 procesos más cuantiosos del estado, que superan un billón de pesos en pretensiones cada uno y en total superan los \$63.2 billones. De estos 25 procesos, se encuentran los más costosos del país que han sido iniciados por el fenómeno de captación ilegal de recursos; los que pretenden la nulidad de la emisión de acciones en ISA, las reparaciones por aspersiones con glifosato, las indemnizaciones que se persiguen por temas tarifarios en el mercado de telecomunicaciones, entre otros. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013)

En materia Internacional, la Agencia mediante su intervención, en los Casos Santo Domingo y Operación Génesis, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, logró que la instancia internacional reconociera la validez de nuestros mecanismos internos de reparación de víctimas frente a las cuantiosas pretensiones económicas que se perseguían ante el sistema. En el caso de la Operación Génesis, la Corte reconoció que la operación militar Génesis no fue la causa del desplazamiento forzado de la población de Caucaria.

3.4. Recuperación de recursos públicos

- **Acción de Repetición.** La Agencia participa en comités de conciliación de las 14 entidades con mayor registro de pago de sentencias y conciliaciones en el 2012, con el fin de promover una cultura institucional en cuanto al ejercicio de la acción de repetición. Para llevar a cabo esta gestión, se expidió en julio de 2013 la Circular No. 06 donde exhorta a las entidades perjudicadas con el pago de sentencias y conciliaciones, a realizar el estudio sobre la procedencia de la Acción de Repetición y ejercerla si es procedente en un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuada por la entidad pública, además de brindar otras instrucciones para el ejercicio de la acción. Sin embargo, es importante resaltar que en esta circular anuncia su acompañamiento a las entidades que durante el 2012 pagaron más de diez mil millones de pesos y solicita ser invitada a los comités de conciliación en los que se decida sobre la procedencia de la Acción de Repetición.

Cabe anotar que hasta ahora, la Agencia no ha utilizado su facultad de iniciar directamente la Acción de Repetición.

- **Recuperación de Recursos Públicos y Asesoría Territorial.** En el 2013 la Agencia preparó un proyecto de Decreto por medio del cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1551 de 2012 que dispone que la Agencia asesorará los procesos de defensa judicial de los Municipios de 4ª, 5ª, y 6ª categoría, finalmente el reglamento fue expedido mediante Decreto 058 de 2014, el cual define que la asesoría que brinda la Agencia a los Municipios de estas categorías se realizará mediante recomendaciones generales en materia de procesos ejecutivos y contenciosos contra recursos del Sistema General de Participación, Regalías y rentas propias con destinación específica para el gasto social de los municipios.

Teniendo en cuenta que el mencionado Decreto ordena la creación del Grupo de Asesoría Municipal, recientemente la ANDJE mediante Resolución 254 del

15 de septiembre de 2014 crea y conforma el Grupo Interno de Trabajo de Asesoría Territorial a Municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, Recuperación de Recursos Públicos y Acción de Repetición – GRAT.

Conclusiones

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como todas las Entidades tiene como objetivo cumplir los fines esenciales del Estado, la defensa jurídica no se trata de desconocer el daño causado por sus Agentes, sino salvaguardar los recursos públicos y no desgastarlos en pagos de condenas que han sido incrementados cuantiosamente a causa de una deficiente defensa técnica del Estado, la falta de voluntad o el temor ante los entes de control para llegar a un acuerdo en el marco de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, la demora en el pago de las sentencias generando así intereses y cometiendo reiteradamente las mismas fallas en el servicio que ocasionan nuevas demandas en contra del Estado. Como se observa el objetivo de una Agencia de Defensa del Estado es gestionar efectivamente la defensa desde la prevención del daño antijurídico, las actuaciones prejudiciales, el proceso judicial, el pago de las sentencias o conciliaciones y la recuperación del patrimonio público. Dicho esto, a continuación se exponen las conclusiones a las cuales se ha llegado luego de la investigación.

El modelo organizativo descentralizado adoptado por el gobierno colombiano a través de la Agencia, se encamina a dictar políticas, lineamientos y a constituirse en apoyo de las oficinas jurídicas de las Entidades públicas del orden Nacional y en ningún momento pretende sustituir a las mismas.

La creación y puesta en marcha de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no ha implicado necesariamente la reducción de la actividad litigiosa en contra del Estado, conforme lo demuestran las cifras expuestas en el desarrollo de la investigación respecto a la cantidad de procesos activos desde diciembre de 2013 a septiembre de 2014, se observa un incremento de 85.552 procesos en tan solo 9 meses. En cuanto a la medición de la tasa de éxito procesal existe una diferencia significativa por las

variables empleadas en la fórmula que aplica la Agencia frente a la del BID, la primera arroja un resultado favorable de 51,8% y el segundo del 27%, teniendo en cuenta la discrepancia en las cifras es necesario que en futuras investigaciones se identifique la fórmula más adecuada para medir el éxito procesal.

El modelo de gestión jurídica que ha adoptado la ANDJE, se estructura sobre el ciclo de defensa jurídica que abarca no solamente la etapa del proceso judicial, que determina que la Agencia no está dedicada exclusivamente a defender al Estado en los estrados judiciales sino que ha diseñado estrategias, planes y programas para actuar efectivamente en la fase prejudicial que incluye la promoción de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, en la recuperación de recursos públicos y en la prevención del daño antijurídico.

El ciclo de defensa le ha permitido a la Agencia estructurar y plantear las acciones necesarias para lograr los resultados propuestos en cada una de las etapas, la efectividad del modelo de gestión es posible medirla por medio del cumplimiento de las acciones propuestas y los resultados obtenidos; desde este punto de vista es viable concluir que es efectivo en cuanto las acciones implementadas responden a los logros propuestos en el ciclo de defensa; sin embargo si se toma en cuenta el indicador de “éxito” sobre todo el ciclo, medible a partir de los fallos favorables, se concluye que no es posible aun establecer la efectividad del modelo de gestión jurídica, entre otras causas porque los tiempos para fallar un proceso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo son bastante largos y todavía no se aprecian los resultados de las estrategias de defensa.

Un Sistema de Información adecuado para la gestión de la defensa jurídica, debe incluir una estrategia efectiva para la recolección de datos que permita el registro continuo de las novedades presentadas en los procesos

judiciales, facilitando la generación de informes inmediatos que se conviertan en herramientas para la toma de decisiones oportunas que apoyen la estrategia de defensa jurídica y además sean el insumo para la formulación de políticas de prevención de daño antijurídico. Se observa en el modelo de gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que se han trabajado en las mejoras del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI para fortalecer la gestión jurídica de las Entidades, sin embargo en la información analizada no es posible identificar las mejoras que se han incluido para la gestión interna de la información que se produce una vez se ha decidido intervenir o brindar un tipo de acompañamiento por parte de la Agencia; prueba de ello es que al solicitar la relación de los procesos en los cuales se está interviniendo o brindando acompañamiento, los informes son generados por bases de datos en Excel y nada tienen que ver con el Sistema eKOGUI.

Partiendo de la base que la información es pública es interesante que en un futuro la consulta estadística de los procesos judiciales, este a disposición de la ciudadanía, no se pretenden conocer de fondo los procesos pero si tener la facilidad de acceder a los indicadores sobre el número de procesos en contra del Estado como demandados, los procesos que ha iniciado como demandante, las solicitudes de conciliación extrajudicial que diariamente ingresan al sistema de información, etc.

Respecto a la fase de Recuperación de Recursos Públicos se observa que no se han implementado muchas acciones, no obstante se destaca la reciente creación del grupo de Recuperación de Recursos Públicos y Asesoría Territorial y Acción de Repetición – GRAT, y se considera que más adelante puede constituirse en objeto de observación para medir sus resultados respecto a la asesoría a los municipios, el levantamiento de medidas cautelares sobre recursos inembargables y la recuperación de recursos públicos gracias al ejercicio de la acción de repetición.

Otra conclusión importante y que constituye un aporte de esta investigación, es el trabajo que ha realizado la Agencia estudiando diversas problemáticas que generan litigio y que han sido consagradas en documentos especializados, con el fin de que se constituyan en una herramienta de solución de conflictos y prevención de daño antijurídico, hasta el momento se han socializado con las Entidades pero pueden ser un insumo para futuras investigaciones, por lo tanto es importante ponerlas en conocimiento de la ciudadanía en general. A la fecha existen doce documentos especializados publicados en la página web.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2012). *Cartilla Misión Defensa*. Bogotá.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2013). *Informe de Gestión Vigencia 2013*. Bogotá. Recuperado el 10 de julio de 2014, de <http://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Paginas/default.aspx>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2013). *Informe de Procesos 2013*. Recuperado el Septiembre de 2014, de Documento de trabajo
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2013). *Informe Sobre Actividad Litigiosa de la Nación*. Bogotá. Recuperado el Abril de 2014, de <http://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Paginas/default.aspx>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). *Mediación de conflictos entre entidades del orden nacional*.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (22 de Mayo de 2014). e-KOGUI, una solución efectiva para el fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado. Recuperado el 10 de Junio de 2014, de <http://defensajuridica.gov.co/saladeprensa/noticias/Paginas/220514.aspx>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (17 de diciembre de 2007). *Manual del usuario del Sistema de Información de Procesos Judiciales - SIPROJWEB Bogotá*. Recuperado el 4 de julio de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/awdoc.jsp?i=673#0>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (24 y 25 de octubre de 2011). *8° Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública*. Bogotá. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/awdoc.jsp?p=&i=1702>
- Carrillo Flórez, F., & Varela, D. F. (Junio de 2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: situación y perspectivas de una política pública en Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(56).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (20 de Octubre de 2003). Documento CONPES 3250. Bogotá.

- Contaduría General de la Nación. (2013). *Seminario Aspectos Generales, conceptuales y técnicos: política de regulación contable pública-NICSP-NIIF*. Obtenido de <http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/9990d9b8-3b93-470a-8257-8c9d19912ad1/Presentaci%C3%B3n+seminarios+Freddy+Casta%C3%B1o.pdf?MOD=AJPERES>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (s.f.). *Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2014, de https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (s.f.). *Gestión DNP-Buen Gobierno*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/programas-estrategicos-para-el-buen-gobierno/Paginas/gestion-juridica-publica.aspx>
- Grafe, F. (febrero de 2014). *¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina*. Documento de Debate, Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Ibáñez, J. E. (2006). *Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas* (1a. ed.). Bogotá D.C., Colombia: Justicia y desarrollo sostenible Ltda.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política.
- República de Colombia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (27 de Febrero de 2014). Resolución No. 044. *Por la cual se reglamenta el proceso de selección de casos por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 01 de 2013*.
- República de Colombia, Congreso. (29 de diciembre de 1998). Ley 489. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189*.
- República de Colombia, Congreso. (3 de Agosto de 2001). Ley 678. *por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la*

acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

República de Colombia, Congreso. (18 de Enero de 2011). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

República de Colombia, Congreso. (4 de Mayo de 2011). Ley 1444. *Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dict.*

República de Colombia, Congreso. (12 de Julio de 2011). Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

República de Colombia, Congreso. (12 de Julio de 2012). Ley 1564. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.*

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. (01 de Noviembre de 2011). Decreto 4085. *Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*

República de Colombia, Ministerio de Justicia y el Derecho. (16 de Enero de 2014). Decreto 058. *Por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1551 de 2012.*

Anexos

Anexo A. Ranking de Sectores Administrativos por número de procesos activos en contra y valor de pretensión.

Anexo B. Ranking de Sectores Administrativos por número de procesos en contra admitidos en 2013 y valor de pretensiones.

Anexo C. Folleto Mediación de conflictos entre entidades del orden nacional.

Anexo D. Formato Ficha Técnica de la Instancia de Selección.

Anexo A. Ranking de Sectores Administrativos por número de procesos activos en contra y valor de pretensión.

No.	Sector Demandado	No. Procesos Activos a 31 de Diciembre 2013	No.	Sector Demandado	Pretensiones (Millones) a 31 de Diciembre 2013
1	TRABAJO	119,847	1	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	\$76,264,800
2	DEFENSA NACIONAL	65,435	2	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	\$51,942,797
3	SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	22,334	3	FISCALIA	\$37,192,965
4	EDUCACION NACIONAL	21,565	4	DEFENSA NACIONAL	\$35,694,097
5	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	14,182	5	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	\$28,182,123
6	FISCALIA	11,458	6	TRANSPORTE	\$18,339,053
7	RAMA JUDICIAL	7,217	7	MINAS Y ENERGIA	\$17,715,591
8	TRANSPORTE	5,994	8	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	\$13,090,733
9	JUSTICIA Y DEL DERECHO	4,908	9	RAMA JUDICIAL	\$11,015,094
10	PLANEACIÓN	4,653	10	INTERIOR	\$9,701,762
11	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	4,368	11	SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	\$7,079,597
12	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	3,426	12	PLANEACIÓN	\$6,929,584
13	INTELIGENCIA	3,122	13	JUSTICIA Y DEL DERECHO	\$6,127,963
14	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	3,057	14	TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES	\$5,613,326
15	MINAS Y ENERGIA	2,928	15	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	\$5,222,042
16	ORGANOS DE CONTROL	2,035	16	INTELIGENCIA	\$4,911,849
17	TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES	1,990	17	TRABAJO	\$3,390,198
18	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1,206	18	CONGRESO	\$2,724,004
19	INTERIOR	998	19	RELACIONES EXTERIORES	\$1,413,175
20	INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	602	20	ORGANOS DE CONTROL	\$993,405
21	ORGANIZACION ELECTORAL	508	21	ESTADISTICA	\$770,702
22	RELACIONES EXTERIORES	378	22	EDUCACION NACIONAL	\$758,037
23	VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	376	23	INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	\$625,088
24	EMPLEO PÚBLICO	328	24	VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	\$528,049
25	CULTURA	257	25	ORGANIZACION ELECTORAL	\$140,267
26	ORGANISMOS AUTONOMOS	256	26	EMPLEO PÚBLICO	\$114,019
27	CONGRESO	186	27	CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	\$40,513
28	ESTADISTICA	146	28	CULTURA	\$30,095
29	DEPORTE Y RECREACION	70	29	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	\$27,343
30	CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	11	30	DEPORTE Y RECREACION	\$13,909
TOTAL NACIONAL PROCESOS ACTIVOS EN CONTRA		293,526	TOTAL NACIONAL PROCESOS ACTIVOS EN CONTRA		\$191,602,953

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Anexo B. Ranking de Sectores Administrativos por número de procesos en contra admitidos en 2013 y valor de pretensiones.

No.	Sector Demandado	No. Procesos Admitidos en 2013	Participación de los procesos admitidos a 2013 en la radicación total
1	TRABAJO	16.957	85.0%
2	DEFENSA NACIONAL	9.472	85.0%
3	EDUCACION NACIONAL	4.415	71.5%
4	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	4.082	71.7%
5	SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	2.321	43.0%
6	FISCALIA	985	81.4%
7	RAMA JUDICIAL	679	83.9%
8	JUSTICIA Y DEL DERECHO	629	24.1%
9	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	583	23.7%
10	INTELIGENCIA	572	64.1%
11	TRANSPORTE	563	56.0%
12	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	426	32.5%
13	MINAS Y ENERGÍA	387	29.7%
14	PLANIFICACIÓN	313	33.5%
15	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	312	30.7%
16	ORGANOS DE CONTROL	251	32.0%
17	INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	200	66.2%
18	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	177	67.0%
19	TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES	155	23.2%
20	INTERIOR	121	58.7%
21	RELACIONES EXTERIORES	120	69.4%
22	VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	86	29.7%
23	ORGANIZACION ELECTORAL	84	51.5%
24	EMPLEO PUBLICO	76	32.1%
25	ORGANISMOS AUTONOMOS	69	29.1%
26	CONGRESO	16	33.3%
27	ESTADISTICA	15	44.1%
28	CULTURA	4	5.4%
29	DEPORTE Y RECREACION	2	16.7%
30	CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	1	33.3%
TOTAL NACIONAL PROCESOS ACTIVOS EN CONTRA, ADMITIDOS EN 2013		42.023	67.2%

No.	Sector Demandado	Pretensiones (Millones) admitidas en 2013	Participación de las pretensiones admitidas a 2013 en la radicación total
1	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	\$3.560.946	72.2%
2	DEFENSA NACIONAL	\$3.352.683	88.0%
3	PLANIFICACION	\$2.677.317	68.9%
4	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	\$1.454.519	55.1%
5	FISCALIA	\$1.117.598	81.2%
6	TRANSPORTE	\$651.058	68.6%
7	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	\$586.172	87.8%
8	RAMA JUDICIAL	\$551.919	81.6%
9	MINAS Y ENERGÍA	\$512.763	30.9%
10	SALUD Y PROTECCION SOCIAL	\$442.310	53.8%
11	JUSTICIA Y DEL DERECHO	\$410.827	22.3%
12	INTERIOR	\$403.792	81.5%
13	TRABAJO	\$345.071	82.6%
14	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	\$323.915	76.9%
15	VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	\$303.514	68.7%
16	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	\$261.336	44.6%
17	TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES	\$149.121	42.5%
18	ORGANOS DE CONTROL	\$145.696	30.4%
19	EDUCACION NACIONAL	\$120.802	51.8%
20	INTELIGENCIA	\$110.400	29.2%
21	INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	\$65.575	67.6%
22	RELACIONES EXTERIORES	\$41.089	64.7%
23	EMPLEO PUBLICO	\$27.828	85.5%
24	ORGANIZACION ELECTORAL	\$10.999	66.9%
25	ESTADISTICA	\$6.568	51.4%
26	ORGANISMOS AUTONOMOS	\$4.112	15.4%
27	CONGRESO	\$2.134	3.4%
28	DEPORTE Y RECREACION	\$538	32.9%
29	CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	\$36	12.1%
30	CULTURA	\$34	1.4%
TOTAL NACIONAL PROCESOS ACTIVOS EN CONTRA, ADMITIDOS EN 2013		\$11.599.350	58.4%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Anexo C. Folleto Mediación de conflictos entre entidades del orden nacional.

Anexo D. Formato Ficha Técnica de la Instancia de Selección.



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

FICHA TÉCNICA-

DATOS GENERALES DEL PROCESO

TIPO ACCIÓN	FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA	DEMANDANTE(S)	DEMANDADO(S)

1. INFORMACIÓN RADICACIÓN DEL PROCESO – RAMA JUDICIAL

RADICACIÓN	SECTOR	CUANTÍA INDEXADA	ESTADO DEL PROCESO	UBICACIÓN EXP.	FECHA CONSULTA

2. INFORMACIÓN LITIGIOB

ID LITIGIOB	CUANTÍA INDEXADA	ESTADO DEL PROCESO	UBICACIÓN EXP.	FECHA CONSULTA

4. ANTECEDENTES FACTICOS

--

5. PRETENSIONES

--

6. DECISION EN PRIMERA INSTANCIA

--

7. RECURSO

TIPO	RECURRENTE	AUTORIDAD JUDICIAL ANTE EL CUAL SE INTERPUSO

8. DECISION EN SEGUNDA INSTANCIA

--

9. OTROS RECURSOS

--

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia
Carrera 7 # 75- 66
Conmutador (571) 255 8955
www.defensajudicial.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

--

10. ARGUMENTOS DE LA ENTIDAD QUE SOLICITA LA INTERVENCIÓN POR PARTE DE LA AGENCIA
--

-

11. Recomendación Secretaria Técnica Instancia de Selección
--

--

Preparó:

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia
Carrera 7 # 75- 66
Conmutador (571) 255 8955
www.defensajuridica.gov.co

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.