

### 3.4.3 Política de Defensa Jurídica

La Política de Defensa Jurídica tiene como objetivo que las entidades públicas orienten sus actividades dentro de un modelo de Gerencia Jurídica Pública eficiente y eficaz, lo que permitirá una reducción sostenible tanto en el número de demandas en su contra como en el valor de las condenas a su cargo.

Este enfoque se complementa con una mejora en su desempeño durante la etapa judicial y en la recuperación de recursos públicos a través de acciones como la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición que permiten que la Administración recupere las sumas pagadas por concepto sentencias, conciliaciones o laudos arbitrales, cuando sea procedente.

La política transversal de defensa jurídica del Estado: (i) establece los lineamientos estratégicos y componentes necesarios para una gestión adecuada del Ciclo de Defensa Jurídica por parte de todas las entidades estatales y (ii) se enmarca en el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, cuyo objetivo es fortalecer la defensa jurídica del Estado, mejorar las calidades y condiciones de los abogados defensores del Estado, promover estándares y condiciones para el ejercicio de la función de la defensa jurídica del Estado, propiciar la generación y circulación de buenas prácticas y administrar los recursos promoviendo la disminución del impacto fiscal derivado de la litigiosidad.

la articulación institucional para la implementación de la política pública de defensa jurídica en el país.

#### Marco Normativo

- ✓ Constitución Política de Colombia
- ✓ Legislación

<a href="#">Ley 2294 de 2023</a>	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”
<a href="#">Ley 2195 de 2022</a>	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.
<a href="#">Ley 2220 de 2022</a>	Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones
<a href="#">Ley 1955 de 2019</a>	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
<a href="#">Ley 1564 de 2012</a>	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
<a href="#">Ley 1474 de 2011</a>	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.
<a href="#">Ley 1437 de 2011</a>	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
<a href="#">Ley 1285 de 2009</a>	Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.
<a href="#">Ley 678 de 2001</a>	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
<a href="#">Ley 640 de 2001</a>	Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.



## Función Pública

<a href="#">Ley 446 de 1998</a>	Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.
<a href="#">Ley 190 de 1995</a>	Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

### ✓ Decretos

Decreto 2269 de 2019	de	Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Decreto 979 de 2017	de	Por el cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y se adopta el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027.
Decreto 2468 de 2015	de	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1609 de 2013, modificado por los Decretos 2316 de 2013 y 1512 de 2014.
<a href="#">Decreto 1069 de 2015</a>	de	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho
Decreto 1068 de 2015	de	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público
Decreto 1365 de 2013	de	Por el cual se reglamenta algunas disposiciones de la Ley 1564 de 2012, relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
Decreto 4085 de 2011	de	Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Decreto 1716 de 2009	de	Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.
Decreto 196 de 1971	de	Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía

### Ámbito de Aplicación

Entidades que cuenten con personería jurídica y no estén en proceso de liquidación y que cuenten con la siguiente naturaleza jurídica:

- |                                                         |                                                            |                       |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------|
| ✓ Agencia del Estado                                    | ✓ Empresas de servicios públicos domiciliarios - oficiales | ✓ Gobernación         |
| ✓ Alcaldía                                              | ✓ Empresas industriales y comerciales del Estado           | ✓ Ministerio          |
| ✓ Área metropolitana                                    | ✓ Entidad descentralizada indirecta                        | ✓ Naturaleza especial |
| ✓ Departamento administrativo                           | ✓ Establecimiento público                                  |                       |
| ✓ Empresas de servicios públicos domiciliarios - mixtas |                                                            |                       |



## Función Pública

### Ciclo de Defensa Jurídica del Estado y arreglos institucionales

Es el conjunto de dimensiones que surgen con ocasión de la posible generación de un daño antijurídico.

Las dimensiones que comprende el ciclo de defensa jurídica del Estado son: (i) prevención del daño antijurídico, (ii) gestión extrajudicial, (iii) gestión de la defensa judicial, (iv) gestión del cumplimiento de créditos judiciales, (v) gestión de los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público, y (vi) gestión de la información y del conocimiento como un elemento transversal.

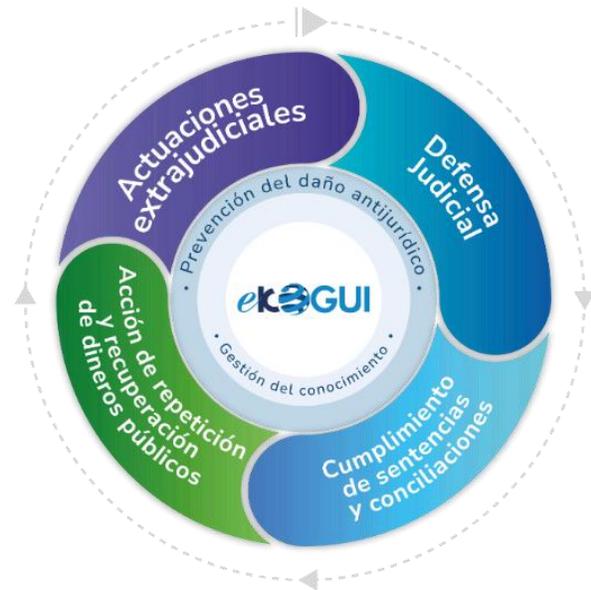
La implementación de la política se realizará principalmente a través de los Comités de Conciliación y del Comité Institucional y de Gestión de Desempeño de las entidades, cuya responsabilidad es asegurar la efectiva aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Los líderes clave en este proceso dentro de las entidades públicas incluyen al(la) jefe de la Oficina Jurídica o su equivalente, al Representante Legal de la Entidad, al Representante de la Alta Dirección o su equivalente, a los miembros del Comité de Desarrollo Administrativo, al Secretario(a) y a los miembros del Comité de Conciliación, a los(as) apoderados(as), al Jefe de la Oficina de Planeación o su equivalente, al Jefe Financiero o su equivalente, al Jefe de Control Interno o su equivalente, al Administrador del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado o de otros sistemas litigiosos existentes en cada entidad territorial en caso de no contar con usuario de eKOGUI, así como a los funcionarios encargados de prevenir y mitigar el daño antijurídico dentro de cada entidad.

El [Comité de Conciliación](#) es la instancia administrativa principal encargada de defender los intereses de la entidad. Este órgano toma decisiones específicas en cada caso respecto a la viabilidad de la conciliación u otros métodos de resolución de conflictos, siempre en estricta conformidad con las normas jurídicas vigentes, las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia de las Altas Cortes.

Además, el Comité de Conciliación tiene la responsabilidad de aprobar las políticas de defensa jurídica en la entidad, tales como la de prevención del daño antijurídico, los lineamientos para la conciliación, las estrategias de defensa jurídica y los lineamientos de acción de repetición.

Estas acciones se orientan hacia la protección y recuperación del patrimonio público y abarcan tanto a las entidades de derecho público como a los organismos públicos a nivel nacional, departamental y distrital, así como a los municipios que ostenten la categoría de capital de departamento y sus entidades descentralizadas. En aquellas entidades que no tienen la obligación de constituir un Comité de Conciliación, la obligación de aprobar y adoptar las políticas de defensa jurídica de la entidad está en cabeza del representante legal.





## Función Pública

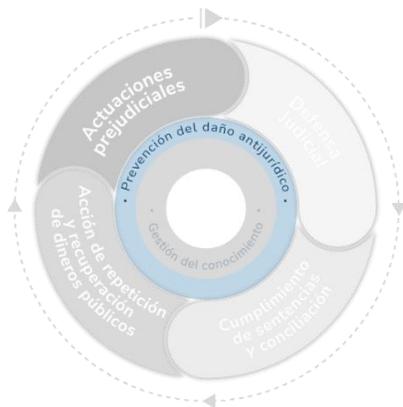
Con el objetivo de apoyar a los Comités de Conciliación, la ANDJE ha diseñado el aplicativo Gestión y Plan de Acción del Comité de Conciliación ([Descargar](#)), así como también el [Modelo de reglamento del Comité de Conciliación](#).

### Lineamientos generales para la implementación

A continuación, se enuncian las actividades a desarrollar en cada una de las etapas que componen el ciclo de la defensa jurídica de acuerdo con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE–.

A continuación, se presentan los lineamientos generales para la implementación de la Política de Defensa Jurídica teniendo en cuenta cada una de las dimensiones que comprende el ciclo de defensa jurídica del Estado y el portafolio de productos y servicios que ofrece la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

#### ✓ Prevención del daño antijurídico



La prevención del daño antijurídico hace referencia a las actividades, estrategias, herramientas y/o acciones que se desarrollen para buscar la solución a los problemas asociados a los actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas que generan litigiosidad y condenas.

Lo anterior supone una actividad transversal y sistémica de todas las áreas de la entidad y, en especial, del área generadora del daño para mejorar la gestión y reducir el nivel de litigiosidad en su contra. Una adecuada prevención del daño antijurídico demuestra un conocimiento real de la misión, objetivos y funciones de la entidad.

Cada entidad, a través de sus comités de conciliación, áreas de planeación y control interno o quien haga sus veces, es la única responsable del proceso de formulación, aprobación, implementación y seguimiento de su Política de Prevención del Daño Antijurídico - PPDA.

#### – Políticas de Prevención del Daño Antijurídico

Las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico – PPDA (Dec.1069-2015. Art. 2.2.4.3.1.2.5./ Ley 2220 de 2022 artículo 120) responden a la necesidad de identificar las situaciones que generan o pueden generar un daño antijurídico y en consecuencia comprometen el patrimonio del Estado. El estudio de la litigiosidad, una adecuada identificación de causas y subcausas permite determinar e implementar acciones concretas y eficaces dirigidas a eliminar o minimizar el daño antijurídico.

Las entidades públicas de cualquier orden deben formular estas políticas, realizar su implementación y hacer el seguimiento de los resultados obtenidos al final del periodo de implementación, para así tomar decisiones hacia el futuro que permitan avanzar y consolidar la cultura de prevención del daño antijurídico.

Para el proceso de formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico se deben los siguientes parámetros:

- Generarse bajo un procedimiento de Formulación, Implementación, Aprobación y Seguimiento de las



## Función Pública

Políticas de Prevención del Daño antijurídico incorporado en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad (Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico).

- Formularse teniendo en cuenta los lineamientos que sean vinculantes emitidos por la ANDJE.
- Formularse con una periodicidad máxima de 2 años.
- Contar en el proceso de formulación con la participación de los servidores públicos del nivel directivo, de las áreas administrativas, misionales, y de los servidores de las áreas donde se genera la falla, error u omisión que ocasiona el daño antijurídico o los riesgos que pueden ocasionarlo.
- Contar con un estudio con la identificación y análisis de la actividad litigiosa y/o identificación de los riesgos.
- Contener acciones para prevenir una o más de las 10 causas de mayor litigiosidad de la entidad, por número de procesos y/o por valor de pretensiones, o formularse bajo el enfoque de riesgos en caso de no tener litigiosidad (mapa de riesgos que deben elaborar las entidades).
- Estar aprobada por los Comités de Conciliación para las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. O en su defecto, la PPDA debe ser adoptada por el representante legal. (Ley 23/1991 Art. 65-b y Dec.1069/2015 Art. 2.2.4.3.1.2.5 parágrafo).
- Incorporar los riesgos de defensa jurídica que se identifiquen en el proceso de formulación de la PPDA en el mapa de riesgos institucionales de la entidad.
- Integrar las actividades adoptadas en la PPDA en el Plan de Acción Institucional de las áreas administrativas y/o misionales donde se generan las fallas, errores u omisiones que ocasionan el daño antijurídico.
- Integrar las actividades adoptadas en la PPDA en los compromisos laborales de los funcionarios de las áreas administrativas y/o misionales donde se generan las fallas, errores u omisiones que ocasionan el daño antijurídico.
- Divulgarse a servidores y contratistas.
- Contar con el seguimiento efectivo, del Comité de Conciliación o quien haga sus veces, a las áreas responsables de la implementación y al impacto generado, para verificar los cambios en la litigiosidad.
- Contar con el seguimiento efectivo del Comité Institucional de Gestión y Desempeño a la implementación y al impacto generado, para verificar los cambios en la litigiosidad.

Las entidades públicas del orden nacional deben aplicar las Circulares Externas Nos. 5/2019 y 9/2023 proferidas por la ANDJE, las cuales contienen los [Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico](#).

Las PPDA de las entidades públicas del orden nacional debe ser formulada en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKOGUI). Para las entidades territoriales que aún no cuentan con usuario eKOGUI, la ANDJE pone a disposición la siguiente herramienta para la formulación de la PPDA: ([Aplicativo para la Formulación PPDA](#)). En todo caso, las entidades territoriales pueden vincularse a eKOGUI en el siguiente enlace: [Formulario de Vinculación eKOGUI](#).

### – Lineamientos o Circulares Externas

A su vez, la ANDJE emite circulares externas y comunicaciones interinstitucionales en causas de litigio específicas que contienen lineamientos para prevenir el daño antijurídico, las cuales son vinculantes para las entidades destinatarias (por ejemplo: [Lineamientos y recomendaciones para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionario en provisionalidad](#); [Actualización de los lineamientos y recomendaciones para la prevención del daño antijurídico en materia de la responsabilidad penal por daños al medio ambiente](#)).



## Función Pública

Para las entidades del orden territorial se recomienda utilizar e incorporar las circulares, los lineamientos, las comunicaciones e instrumentos en sus procesos y procedimientos como referente de buena práctica (Por ejemplo: [Recomendaciones para prevenir el daño antijurídico: la prestación del servicio público de acueducto y el saneamiento básico en el departamento de La Guajira](#); o [Recomendaciones para garantizar los derechos al trabajo y a la vivienda cuando se adoptan medidas encaminadas a recuperar el espacio público](#))

### – Otras herramientas en prevención

La ANDJE pone a disposición de las entidades la Caja de Herramientas donde se puede encontrar toda la información relevante para la formulación de las PPDA: ([Caja de Herramientas](#)). En esta también encuentran metodologías, documentos y lineamientos expedidos por la ANDJE en otras materias, de utilidad para la gestión de la defensa jurídica.

Los instructivos que expida la ANDJE en referencia a eKOGUI son vinculantes para las entidades del orden nacional y aplicables para las entidades del orden territorial que ya estén registradas en esta plataforma ([Lineamientos e instructivos de eKOGUI](#) o [Manual del Abogado 2.0](#)).

La ANDJE ha dispuesto la herramienta para la identificación del nivel de riesgo de anulación de los actos administrativos de carácter general y abstracto, para acompañar a las entidades en la valoración del riesgo de daño antijurídico en la expedición de actos administrativos de carácter general ([Calculadora de Riesgo Normativo](#)).

### ✓ Actuaciones extrajudiciales



Esta dimensión comprende las actuaciones que realiza la entidad a partir de la solicitud de resarcir un presunto daño antijurídico causado por su acción u omisión y hasta antes de la interposición de la acción judicial en su contra por parte del afectado.

En esta etapa, las entidades deben explorar y promover la utilización de los mecanismos de autocomposición y heterocomposición de solución de conflictos a través de los cuales las partes puedan satisfacer sus respectivos intereses y solucionar las controversias antes de formular un caso en sede judicial o arbitral.

Con esto se busca la descongestión judicial, la disminución de las demandas en contra del Estado y la identificación y aprovechamiento de situaciones en las que resultaría más rentable finalizar la controversia antes de la etapa judicial, previa evaluación de la existencia e indiscutibilidad del derecho, y un análisis de costo de oportunidad.

Para el logro de estos fines, las entidades deben:

- Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, transacción y conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.
- Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación.



## Función Pública

- Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades sean sometidos al trámite de mediación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Decreto 1069 de 2015. Art. 2.2.4.3.1.2.5 y Ley 2220 de 2022 Art. 120.12).

Con fundamento en el acervo probatorio allegado al expediente y en la jurisprudencia reiterada y decantada de las altas Cortes, las entidades deberán analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se generen criterios para adoptar posteriormente la decisión de conciliar (o no) en aquellos casos donde exista identidad de supuestos facticos y jurídicos y no se discuta la titularidad del derecho que se pretende.

Para el desarrollo de estas funciones, la ANDJE diseñó una metodología para la formulación de directrices institucionales de conciliación con el fin de optimizar el proceso de decisión de las entidades públicas mediante la unificación de criterios basado en un análisis jurídico detallado que permite determinar para un problema jurídico concreto la posición de promover o no la conciliación. ([Documento metodológico de Conciliación; Aplicativo para la formulación de Directrices de Conciliación](#)). Las entidades públicas del orden territorial pueden adoptar la metodología establecida por la ANDJE, como una buena práctica.

Las Directrices de Conciliación deben cumplir con las siguientes pautas:

- Generarse bajo un procedimiento de Formulación, Implementación y Seguimiento de las Políticas de Conciliación incorporado en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad.
- Ser formulada por el Comité de Conciliación en las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. En caso de lo contrario, la política de conciliación la formula el representante legal.
- Formularse en, al menos, una de las 10 causas de mayor probabilidad de pérdida y que representan los mayores riesgos fiscales.
- Esta política debe actualizarse mínimo cada 4 años.
- Divulgarse a través de un repositorio de información en la Entidad al que los apoderados pueden acceder.

El análisis de cada caso y gestión ante el Comité de Conciliación debe cumplir con los siguientes parámetros:

En las entidades del orden nacional:

- Aplicar la directriz que, para la categoría de caso, fue generada por la entidad mediante la aplicación de la metodología propuesta por la ANDJE (Metodología para formular directriz de conciliación y Directrices Institucionales de conciliación).
- Aplicar los lineamientos de conciliación en casos particulares emitidas por la ANDJE, las cuales son vinculantes (por ejemplo: Lineamientos para la adopción de una política de conciliación en relación con la Prima Especial Art. 14 Ley 4 de 7992)
- Todos los(as) Secretarios(as) de los Comités de Conciliación y los apoderados deben contar con usuario en eKOGUI.
- Todos los casos extrajudiciales deben estar registrados en eKOGUI (Ver: Lineamiento para el registro de conciliaciones extrajudiciales en eKOGUI).
- El(la) Secretario(a) del Comité de Conciliación deberá utilizar el módulo de Gestión de Comités de Conciliación en eKOGUI. Es decir, el orden del día de los Comités de Conciliación, la invitación a los miembros y el envío de los anexos (fichas de estudio de conciliaciones), y las actas de Comités de Conciliación se deben gestionar a través de eKOGUI.
- Los(as) apoderados(as) deberán utilizar el Módulo de Gestión de Casos prejudiciales en eKOGUI y todos los casos deberán contar con las fichas para el estudio del caso ante el Comité de Conciliación.

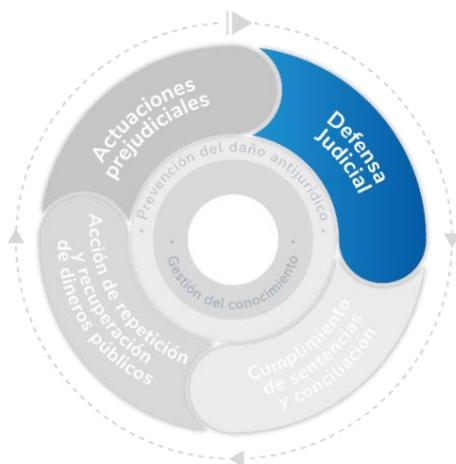
Las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico deberán utilizar el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado -eKOGUI.

Los(as) apoderados(as) de la entidad que la representan dentro de un trámite conciliatorio son los responsables directos del reporte oportuno y de la actualización de la información de las conciliaciones en trámite, así como del diligenciamiento de las fichas técnicas de estudio correspondientes.

Los(as) apoderados(as) externos(as) deberán tener usuario individual en eKOGUI y aplicar los lineamientos que expida la ANDJE en referencia a eKOGUI, los cuales son vinculantes para las entidades del orden nacional ([Lineamientos e instructivos de eKOGUI](#) o [Manual del Abogado 2.0](#)).

Para el caso de las entidades territoriales se les recomienda vincularse a eKOGUI, o en su defecto contar con bases de datos que contengan el inventario completo de las solicitudes de conciliación y trámites extrajudiciales en los que son parte con su respectivo valor para entre otras cosas, poder reportar a la Contraloría General de la Nación y a la Contaduría General de la Nación. Para vincularse a eKOGUI: [Formulario de Vinculación eKOGUI](#).

### ✓ Defensa Judicial



Esta dimensión del ciclo de defensa jurídica inicia con la presentación de la demanda, continúa con el ejercicio de representación y la defensa técnica, y termina con una decisión judicial ejecutoriada que pone fin a la actuación procesal.

En esta sede, las entidades deben gestionar los procesos judiciales o arbitrales en los que son parte, de forma que se salvaguarden el ordenamiento constitucional, legal y los intereses litigiosos de la entidad, se logre un entendimiento generalizado de las fallas y/o aciertos de la defensa técnica y se tomen decisiones que contribuyan a la mejora generalizada de la defensa judicial. Para el logro de estos fines, las entidades deben:

- Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad
- Ejercer la representación judicial de los procesos que cursen en contra o favor de la entidad.
- Las entidades públicas del orden nacional deben formular la política que orientará la defensa técnica de sus intereses litigiosos atendiendo criterios de caracterización del litigio en el cual son parte.
- Las políticas y directrices de defensa técnica deben cumplir con los siguientes parámetros:
  - La política deberá tener en cuenta los protocolos que la ANDJE emite en los que se establecen estrategias de defensa y las directrices de actuación en los procesos judiciales los cuales son vinculantes para los apoderados que ejercen la representación judicial de las entidades del orden nacional, salvo razones justificadas para apartarse de los mismos, de las cuales se deberá dejar constancia.
  - Ser formulada teniendo en cuenta las causas generadoras de los conflictos, el índice de condenas, los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado, la jurisprudencia, y las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.



## Función Pública

- Además, se debe estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la entidad.
- Ser formulada en alguna de las 10 causas de mayor probabilidad de pérdida y que representan los mayores riesgos fiscales.
  - Ser formulada por el Comité de Conciliación para las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. En caso de entidades no obligadas a constituirlo o que facultativamente no lo hayan hecho, la política debe ser formulada por el representante legal. (Gestión y plan de acción del comité de conciliación)
  - Esta política debe actualizarse mínimo cada 4 años.
  - Divulgarse a través de un repositorio de información en la Entidad al que los apoderados pueden acceder.

Adicionalmente, las entidades del orden nacional deberán:

- Contar con un procedimiento de defensa judicial cuando el Estado actúa como parte demandante e incorporarlo en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad
- Contar con un procedimiento de defensa judicial cuando el Estado actúa como parte demandada e incorporarlo en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad
- Contar con un procedimiento para la atención de acciones de tutela e incorporarlo en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad
- Aplicar la directriz de defensa judicial que, para la categoría de caso, fue generada por la entidad.
- Aplicar, para la categoría del caso, los protocolos y lineamientos para la defensa judicial que emita la ANDJE, los cuales son vinculantes para los(as) abogados(as) que ejercen la representación judicial de las entidades del orden nacional, salvo razones justificadas para apartarse de los mismos, de las cuales se deberá dejar constancia. (Por ejemplo: Lineamientos prueba pericial, Lineamiento prueba documental; Lineamiento prueba testimonial, Lineamiento mensajes de datos; Lineamiento Costas Procesales; Lineamiento Poderes; Lineamiento Nulidad y Restablecimiento del Derecho).
- Aplicar las directrices de gestión de la defensa jurídica que, fueron generadas por la ANDJE.
- En el diseño de la estrategia de defensa jurídica, el(la) apoderado(a) debe consultar las sentencias similares condenatorias y absolutorias cargadas en eKOGUI, así como consultar el Módulo de Jurisprudencia.
- Todos los(as) apoderados(as) deben contar con usuario en eKOGUI.
- Todos los casos judiciales y arbitrales deben estar registrados en eKOGUI.
- Los(as) apoderados(as) deberán utilizar el Módulo de Gestión de Casos Judiciales y Arbitrales, llevar el registro de las actuaciones y cargar las piezas procesales.

En la página de gerencia jurídica se pueden encontrar algunos aplicativos (por ejemplo, el relacionado con la [Defensa Judicial del Estado como parte demandada](#); [el de Gestión documental](#) o el de [Valoración del riesgo en el ciclo de defensa jurídica](#)).

Las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico deberán utilizar el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado -eKOGUI.

Los(as) apoderados(as) de la entidad que la representan dentro de un trámite judicial son los responsables directos del reporte oportuno y de la actualización de la información de los procesos en trámite, así como del diligenciamiento de las fichas técnicas de estudio correspondientes.

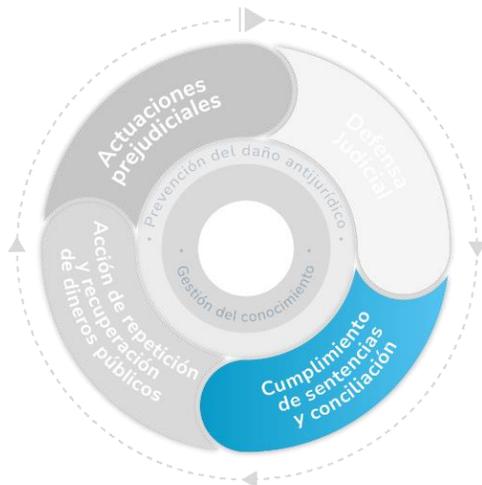
Los(as) apoderados(as) externos deberán tener usuario individual en eKOGUI y aplicar los lineamientos que expida la ANDJE en referencia a eKOGUI, los cuales son vinculantes para las entidades del orden nacional ([Lineamientos e instructivos de eKOGUI](#) o [Manual del Abogado 2.0](#)).



## Función Pública

Para el caso de las entidades territoriales se les recomienda vincularse a eKOGUI, o en su defecto contar con sistemas de información o bases de datos que contengan el inventario completo de los procesos judiciales y arbitrales en los que son parte con su respectivo valor para entre otras cosas, poder reportar a la Contraloría General de la Nación y a la Contaduría General de la Nación. Para vincularse a eKOGUI: [Formulario de Vinculación eKOGUI](#).

### ✓ Gestión financiera de la actividad litigiosa y cumplimiento de sentencias y conciliaciones



#### – Provisión contable de procesos y conciliaciones

De acuerdo con la normatividad expedida por la Contaduría General de la República<sup>26</sup>, las entidades estatales deberán (i) llevar el registro contable de los procesos adelantados en su contra; (ii) contar con una metodología de reconocido valor técnico para elaborar la provisión contable de sentencias y conciliaciones, y (iii) evaluar la probabilidad de pérdida de las conciliaciones extrajudiciales, procesos judiciales y laudos arbitrales.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado pone a disposición de las entidades públicas del orden nacional y territorial herramientas diseñadas para efectuar la provisión contable de las conciliaciones extrajudiciales, procesos judiciales y

trámites arbitrales, en cumplimiento de la normatividad contable:

- [Metodología para el cálculo de la obligación contingente de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales](#) (Circular Externa 10/2023).
- [Resolución 431 de 2023](#).
- Otros insumos se encuentran en la [Caja de Herramientas](#) como el Modelo de Resolución o la Plantilla de ayuda.

El Sistema eKOGUI tiene incorporada la herramienta de calificación de riesgo de los procesos y ofrece el cálculo automático de la provisión contable de cada proceso judicial.

#### – Pasivo Contingente y Fondo de Contingencias

La Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier orden deberán incluir en su presupuesto del servicio de la deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo, de conformidad con el artículo 1º de la Ley 448 de 1998.

Así mismo, el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011, señala que todas las entidades estatales que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno nacional, para todos los procesos judiciales que se

<sup>26</sup> La Resolución 533 de 2015, expedida por la CGN, incorpora, en el RCP, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual está conformado por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública. La Resolución 116 de 2017 incorporó, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, actualizado por las Resoluciones 080 y 231 de 2021, y 064 de 2022.

adelanten en su contra. En desarrollo de lo anterior, las entidades estatales deberán efectuar aportes, por dicho concepto, al Fondo de Contingencias, regulado por el Decreto 1266 de 2020.

Esta disposición también se aplicará a las entidades territoriales y demás descentralizadas de todo orden obligadas al manejo presupuestal de contingencias y sometidas a dicho régimen de conformidad con la Ley 448 de 1998 y las disposiciones que la reglamenten.

De esta forma, las entidades deberán cumplir con los siguientes parámetros:

- Realizar la valoración del Pasivo Contingente Judicial aplicando la metodología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para las entidades nacionales o una metodología propia de lo contrario. Las entidades del orden nacional lo podrán hacer a través de eKOGUI y las territoriales si cuentan con usuario.
- Incorporar en el marco fiscal de mediano plazo (4 años) de la Entidad una relación de los pasivos contingentes. (Ley 819 de 2003)
- Crear el Fondo de Contingencias de la Entidad Estatal (FCEE)(Ley 448 de 1998).
- Utilizar la metodología de Aportes al FCEE diseñada por el MHCP<sup>27</sup>.
- Diseñar el Plan de Aportes al Fondo de Contingencias. Las entidades del orden nacional lo podrán hacer a través de eKOGUI y las territoriales si cuentan con usuario.

#### ✓ **Cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones**

Esta etapa comprende la gestión del procedimiento de cumplimiento y pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales.

Esta debe adelantarse bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia, con el propósito de que las entidades reduzcan la causación de intereses por la mora en el pago, mitiguen el impacto fiscal de las condenas y eviten nuevas fuentes de litigiosidad, tales como procesos ejecutivos.

Para las entidades del orden nacional que utilicen el código SIIF, el proceso para el cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones debe cumplir con los siguientes parámetros:

- Contar con un procedimiento de cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones de acuerdo con lo previsto en el Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público e incorporarlo en el Sistema de Gestión y Desempeño de la Entidad.
- Todos los pagos deben estar registrados en eKOGUI y su registro no debe ser posterior a un mes de efectuado.
- Los pagos deben tener discriminado el capital y los intereses en eKOGUI.
- Todos los pagos deben tener registrado el código SIIF
- El(la) jefe Financiero de la Entidad debe tener usuario en eKOGUI.

Las entidades públicas del orden nacional deben aplicar las circulares externas que contienen lineamientos sobre gestión de cumplimiento y pago de sentencias, conciliaciones y fortalecimiento institucional, emitidos por la ANDJE (Por ejemplo: [Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y](#)

---

<sup>27</sup> El numeral 8 del artículo 33 del Decreto 4712 del 2008, determina como función a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aprobar las valoraciones de las obligaciones contingentes que asuman las Entidades Estatales que efectúen aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, realizar el seguimiento a la evolución de los riesgos cubiertos y determinar el incremento o disminución de los aportes.

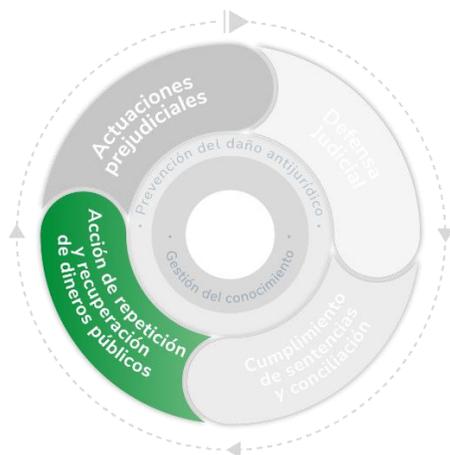
[conciliaciones y Alcance a la circular 10 sobre lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones\)](#)

Las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico deberán utilizar y alimentar el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI.

Los(as) jefes financieros y jurídicos deberán mantener la información sobre el pago y cumplimiento de sentencias actualizada, conforme los despliegues funcionales del Sistema eKOGUI. Los lineamientos que expida la ANDJE en referencia a eKOGUI, son vinculantes para las entidades del orden nacional.

Para el caso de las entidades territoriales se les recomienda vincularse a eKOGUI, o en su defecto contar con sistemas de información o bases de datos que contengan el inventario completo de los procesos judiciales y arbitrales en los que son parte con su respectivo valor para entre otras cosas, poder reportar a la Contraloría General de la Nación y a la Contaduría General de la Nación. Para vincularse a eKOGUI: [Formulario de Vinculación eKOGUI.](#)

#### ✓ **Recuperación de recursos públicos**



Cuando el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico, debe repetir contra el agente que con su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a ese daño o formular la pretensión de repetición dentro del mismo proceso en el cual se pretenda la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública<sup>28</sup>. Para el logro de estos fines, las entidades deben:

- Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición. Una vez se acredite el pago total de una condena, conciliación, laudo o de cualquier otro crédito derivado de la terminación de un conflicto en contra de la entidad pública, esta debe realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición, adoptar la decisión y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamentan.
- Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición. La entidad debe pronunciarse sobre la formulación del llamamiento en garantía con fines de repetición, antes del vencimiento del término para contestar la demanda de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho o de controversias contractuales. Es una actuación procesal de defensa jurídica, que se hace efectiva en el trámite del proceso ordinario contencioso administrativo, bajo la modalidad de intervención de terceros.
- Contar con un procedimiento para iniciar la acción de repetición e incorporarlo en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad.

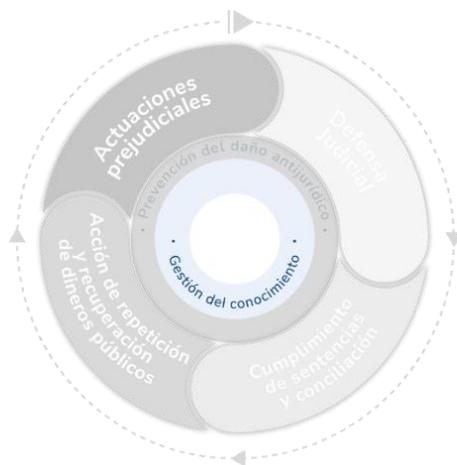
<sup>28</sup> Ley 2195 de 2022.



## Función Pública

- Aplicar, para la categoría del caso, los protocolos y lineamientos para la acción de repetición y llamamiento en garantía que emita la ANDJE (Guía Práctica para el mejor ejercicio de la acción de repetición y la utilización del llamamiento en garantía con fines de repetición en las entidades públicas).
- En el caso de entidades públicas del orden nacional, los estudios deberán realizarse en las fichas técnicas dispuestas para el efecto en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado -eKOGUI, y todos los procesos de acción de repetición deben estar registrados en eKOGUI.
- Informar a la Procuraduría General de la Nación las correspondientes decisiones y anexar copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalar el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.
- Esta obligación legal debe ser cumplida por el Comité de Conciliación para las entidades obligadas a constituirlos o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. En caso contrario, la obligación la debe cumplir el representante legal.

### ✓ Gestión del conocimiento



La gestión de conocimiento es un factor crítico de transformación para incorporar el aprendizaje histórico como base de la defensa jurídica del Estado. La litigiosidad contra el Estado es dinámica, por lo tanto, requiere innovación permanente. Esta etapa apunta a consolidar las capacidades institucionales para la defensa del Estado a través de la transferencia efectiva de conocimiento.

La Comunidad Jurídica del Conocimiento facilita a los operadores jurídicos de las entidades públicas el acceso, intercambio y sistematización de información relevante para la defensa jurídica. Busca establecer vínculos de colaboración, generar canales de articulación y fortalecer las competencias institucionales para la defensa estratégica del Estado.

Las entidades públicas del orden nacional y territorial pueden vincularse a la Comunidad Jurídica del Conocimiento mediante el registro de sus servidores y colaboradores ([Formulario de Registro](#)).

De este modo, pueden aprovechar la oferta de contenidos disponibles en la plataforma virtual de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el plan de entrenamiento virtual y presencial ofrecido para cada vigencia.

La participación en estos espacios se encuentra ligada a la implementación de esquemas de acreditación, evaluación y certificación de los defensores del Estado.

Para consultar **Circulares Externas**, dirijase [aquí](#).

### ✓ Administración de los Apoderados para la Defensa Jurídica

Las entidades deben definir los criterios objetivos para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos

encomendados (Dec.1069-2015. Art. 2.2.4.3.1.2.5), atendiendo razones de conveniencia, especialidad, idoneidad y confianza para el cumplimiento de sus propósitos.

Esta función debe ser desarrollada por el Comité de Conciliación para las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. En caso de lo contrario, la función la debe cumplir el representante legal.

Algunos de los criterios sugeridos para la selección de apoderados(as) externos son:

Antes de la contratación:

- Experiencia como apoderado(a) del Estado.
- Tasa de Éxito de los Apoderados en eKOGUI, si la hubiere, y en la causa para la cual ejercerá la representación judicial.
- Formación con el Diplomado de la ANDJE/ESAP.
- Verificar incompatibilidades e inhabilidades como, por ejemplo, llevar procesos contra la entidad.
- Análisis de carga procesal.

En la contratación:

- Incluir en los contratos una cláusula de obligatoriedad de utilizar eKOGUI o el sistema de información litigiosa existente, de evaluar el riesgo de los procesos, de cargar las piezas procesales y cargar el material probatorio en el sistema.

Los(as) jefes jurídicos o quien hagan sus veces deberán hacer seguimiento a los procesos encomendados a los apoderados externos.

La asignación de casos y evaluación de apoderados(as) internos(as) debe cumplir con las siguientes pautas:

- Verificar la Tasa de Éxito de los Apoderados en eKOGUI, si la hubiere, y en la causa para la cual ejercerá la representación judicial.
- Verificar carga procesal para la efectiva asignación de casos.
- Incorporar en la evaluación de desempeño los lineamientos impartidos por la ANDJE (verificación de actualización de actuaciones en eKOGUI, carga de piezas procesales y material probatorio)
- Verificar actualización de información en los procesos a su cargo en eKOGUI, calificación de riesgo procesal y cargue de piezas procesales.
- Verificar si cuenta con el Diplomado de la ANDJE/ESAP.
- Verificar si está inscrito en la Comunidad Jurídica del Conocimiento de la ANDJE.

### ✓ **Control y Seguimiento**

El control por parte de las entidades del orden nacional debe cumplir con los siguientes parámetros:

**Jefe de la Oficina Jurídica:**

- Debe tener usuario eKOGUI.
- Utilizar eKOGUI para hacer seguimiento y control de los casos y procesos que lleva la Entidad.
- Utilizar el dashbord en eKOGUI para hacer seguimiento a los indicadores de la gestión de Defensa Jurídica.
- Reasignación de casos basado en el análisis de desempeño de los apoderados y en el análisis de riesgo de perder el caso.

**Jefe de Control Interno** ([Instructivo del sistema único de gestión e información litigiosa del estado eKOGUI - perfil control interno](#)):

- Debe tener usuario de eKOGUI
- Incluir en el Plan de Auditoría anual la revisión de pago de sentencias y conciliaciones si la Entidad tuvo pagos superiores a 1000 SMLV.
- Generar la Certificación semestral de Control Interno en eKOGUI
- Generar el reporte F-9 de la Contraloría General de la República desde eKOGUI y complementarlo con la información de tutelas.

**Comité de Gestión y Desempeño Institucional:**

- Hacer seguimiento al plan de acción y al(los) indicador(es) formulado(s) en las políticas de prevención del daño antijurídico, conciliaciones, tutelas, demandas, pagos, deuda y analizar el Informe sectorial y por entidad que genera la ANDJE.

Estos parámetros podrán ser utilizados por las entidades territoriales que cuenten con eKOGUI u otros sistemas de información litigiosa existentes. En este último caso, se sugiere hacer la respectiva adaptación para cumplir con los parámetros de seguimiento y control.

**Criterios diferenciales para la política de Defensa Jurídica**

Para esta política el criterio diferencial se define desde su marco normativo.

**3.4.4 Política de Mejora normativa**

La política de Mejora Normativa tiene como objetivo promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias, a fin de lograr que las normas expedidas por la Rama Ejecutiva del Poder Público, en los órdenes nacional y territorial, revistan los parámetros de calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples, en aras de fortalecer la seguridad jurídica y un marco regulatorio y reglamentario que facilite el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social.

En Colombia, la mejora normativa se ha venido trabajando desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, dadas sus funciones misionales, en aras de proponer lineamientos para la formulación de política y metodologías para asegurar que la producción normativa de la administración pública sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de ofrecer seguridad jurídica. Ahora bien, la política de Mejora Normativa sienta sus bases en el Documento CONPES 3816 de 2014: Mejora Normativa: Análisis de Impacto, cuyo objetivo es generar las capacidades en el uso de las herramientas de la política. Posteriormente, la política se incluyó en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad; específicamente, en el Pacto de Emprendimiento, línea de “Estado Simple: menos trámites, regulación clara y más competencia”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se establecieron tres objetivos respecto a la política de mejora regulatoria: 1) establecer el Análisis de Impacto Normativo ex ante, para mejorar la calidad de la nueva regulación), 2) adoptar buenas prácticas de revisión y simplificación de la regulación existente, y, finalmente, 3) fortalecer los mecanismos de participación y transparencia en el desarrollo de la regulación.