



89111

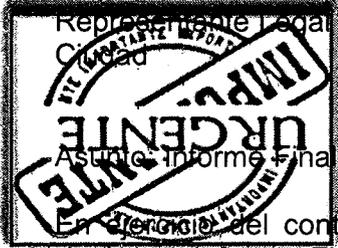
Bogotá,

Contraloría General de la República :: SGD 18-06-2014 16:36  
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0107340 Fol:1 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 89111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA JUSTICIA Y SEG. :  
RAFAEL ENRIQUE ROMERO CRUZ  
DESTINO ADRIANA GUILLEN ARANGO  
ASUNTO INFORME FINAL? PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTJURIDICO (DEFENSA JUDICIAL DEL  
OBS

2014EE0107340



Doctora  
**ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO**



Al responder por favor cite este numero 20148000676902  
Fecha Radicado 2014-06-27 14:10:27 Radicador: LRUBIO  
Folios 40 Desc. Anexos  
AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Asunto: Informe Final – Prevención Del Daño Antijurídico (Defensa Judicial Del Estado)

En el ejercicio del control fiscal adelantado en la entidad a su cargo, de manera atenta remito el Informe Final de la Prevención del Daño Antijurídico (Defensa Judicial Del Estado) – Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, periodo evaluado 2010-2013.

Del informe de auditoría, se desprenden importantes compromisos, que atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos misionales.

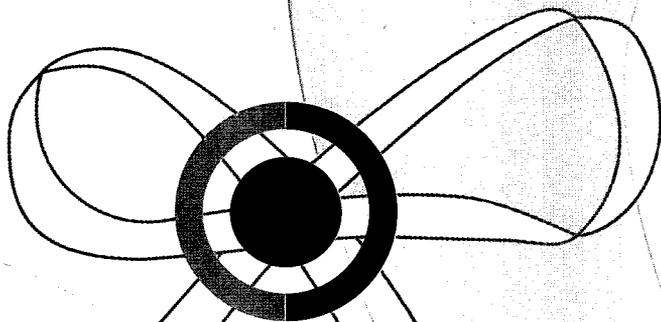
La entidad evaluada dentro de este proceso auditor, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – “SIRECI”-, adoptado mediante la Resolución Orgánica de la CGR No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición del mismo. Por lo anterior le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de 20 días hábiles a partir del recibo del presente informe.

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento; no obstante será insumo para un próximo proceso auditor que adelante el órgano de control.

Cordialmente,

RAFAEL ENRIQUE ROMERO CRUZ  
Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Anexo: Lo anunciado



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA





## INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

### PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS” VIGENCIAS 2010-2014

CGR – CDDJS-DES No.018  
Junio de 2014

*RERC*



**INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS  
PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (DEFENSA JUDICIAL DEL  
ESTADO)**

<b>Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad</b>	Rafael Enrique Romero Cruz
<b>Director de Estudios Sectoriales</b>	Pascual Carlos Andrés Uribe Martínez
<b>Director de Vigilancia Fiscal</b>	José Antonio Botero Garrido
<b>Supervisor Nivel Central</b>	Carlos Enrique Uribe Lozada
<b>Responsable de Auditoría</b>	Carlos Enrique Uribe Lozada
<b>Audidores Equipo de Trabajo</b>	Esther Pérez Martínez (Contadora) Blanca Maria Gonzalez Aldana (Abogada) Doris Parra Salas (Administradora Pública) Juan Alejandro Morales Sierra (Economista)

*RERC*



## TABLA DE CONTENIDO

PÁG.

1. DICTAMEN	4
1.1. ALCANCE	5
1.2. DICTAMEN	6
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	7
1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO	10
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO)	11
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	11
2.1.1 Información General de la Política	13
2.1.2 Actores	16
2.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA	16
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	45
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	46
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada	47
3. ANEXOS	49

*REPC*



Doctora  
**ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO**  
Representante Legal  
Ciudad

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública: *Prevención del Daño Antijurídico — (Defensa Judicial del Estado)*, bajo los lineamientos de medir el avance de la política de prevención del daño antijurídico, verificando la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, para el período 2010-2013, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos*", 2010-2014, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, Eficiencia y Eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA'S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

*RECE*



## 1.1 ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe, se realizó sobre el análisis de las estadísticas de la entidad orientado al cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Estratégico 2013-2014, así como la ejecución de los proyectos de inversión encaminados al logro de las mismas. Así mismo, para este estudio se priorizaron las políticas de prevención del daño antijurídico y la calidad del acceso a la información litigiosa de la entidad.

Dicha selección es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen.

Así mismo, se tuvo en cuenta para el estudio el cumplimiento de los objetivos propuestos en la misión y visión de la entidad diseñado en seis estrategias:

1. Asegurar la disponibilidad de la información litigiosa con estándares de calidad y oportunidad, para la toma de decisiones estratégicas tanto a nivel interno como externo.
2. Prevenir el daño antijurídico a través de la generación de incentivos y protocolos que permitan lograr una gerencia pública eficaz, para proteger el patrimonio público.
3. Generar estrategias de defensa eficaces para la exitosa participación de la ANDJE en los procesos en los cuales participe o sea parte.
4. Generar desarrollo institucional mediante el desarrollo de un modelo de Gestión del Conocimiento.
5. Fortalecer la institucionalidad dedicada a la defensa jurídica del Estado a través de la difusión de buenas prácticas de gerencia pública y acompañamiento a los servicios jurídicos.
6. Impulsar la Gerencia pública, innovación institucional y el monitoreo y evaluación de resultados de todas las dependencias.

En el desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance del trabajo.

## 1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública de *Prevención del Daño Antijurídico — (Defensa Judicial del Estado)*, dictamina que la misma **cumple parcialmente** con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto:

*EEER*



Inicialmente, para mejor entendimiento del desarrollo de la gestión por parte de la Agencia se debe tener en cuenta que la entidad apenas fue creada desde el año 2011, e inició labores realmente a partir del segundo semestre de 2012. En materia de **prevención del daño antijurídico**, se puede afirmar que la entidad cumplió con dicho objetivo dado que ejecutó una serie de acciones e instituciones tales como la elaboración de documentos y talleres contentivos de lineamientos para la generación de la política pública en este sentido.

Igualmente, se pudo verificar de acuerdo a los antecedentes de la contratación revisada derivada de los proyectos de inversión de la entidad, que la misma está conforme a la legalidad, necesidad, oportunidad, y dentro de los principios de la gestión fiscal y en cumplimiento del Plan Estratégico de la Entidad.

Lo mismo se afirma de la evaluación realizada sobre el **nivel de coordinación** en la ejecución de la política pública entre el Ministerio de Justicia y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, puesto que se pudo establecer y evidenciar las acciones tendientes al desarrollo del concepto de "coordinación" por parte del Ministerio como cabeza del sector con respecto a la entidad durante el periodo analizado.

Sin embargo, por parte del sistema de información existente en el **Litigob** se dictamina que este es inconsistente. En primer lugar, la incoherencia se manifiesta en que la propia entidad maneja cifras diferentes en cuanto al monto de las pretensiones por demandas en contra de las entidades del orden nacional que alimentan Litigob. En segundo lugar, igualmente se reportan diferencias entre la información de la agencia con respecto a lo consignado por estas entidades en su balance general en cuanto al valor de dichas pretensiones. Esto demuestra falta de gestión de la entidad para depurar la base de datos del Litigob eliminando duplicidades sobre evaluaciones y subevaluaciones del valor de las demandas en contra del Estado.

Por otra parte, en la evaluación presupuestal se evidenció que en la vigencia 2012, la ejecución de sus recursos fue de \$18.898.7 millones, de los cuales se ejecutó \$6.265.2 millones, correspondientes a un 33%, quedando pendiente por ejecutar lo correspondiente a \$12.633.5 millones, correspondientes a un 66%.

Para la vigencia 2013, se asignó una apropiación definitiva de \$28.911.8 millones, de los cuales se ejecutó por vía compromiso lo correspondiente a \$24.061.2 millones correspondientes a un 83%, quedando al cierre de la

*PEPC*



vigencia un saldo sin ejecutar de \$4.850.1 millones correspondiente a un 17% al cierre de la vigencia.

De igual forma, en la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia, puesto que con esta política de prevención de daño antijurídico se pretende evitar el ejercicio arbitrario del poder del Estado, que de una u otra manera lesiona derechos de los administrados que finalmente conlleva a la discusión litigiosa y el consecuente pago de condenas. El incremento de las demandas significa de alguna manera en el ejercicio de la autoridad excede los límites legales y constitucionales. Denota que muchas de las prácticas administrativas no están guiadas por los principios constitucionales.

Además, desde el elemento del ciclo de defensa la protección de los intereses estatales en el debate judicial, busca evitar la destinación de recursos públicos en el pago de condenas, que finalmente deberían ser destinados en la materialización de los derechos de las personas.

Por otra parte, el equipo auditor considera que con la política en cuestión se alcanzaron los fines esenciales del Estado y la materialización de derechos en las vigencias estudiadas, dado que la entidad alcanza las metas institucionales en relación con la prevención, y aunque es prematuro conocer el efecto del direccionamiento de la política con tan solo año y medio de funcionamiento de la entidad, el esfuerzo en la producción de política preventiva implica que a mediano y largo plazo se consiga reducir los índices de demandas contra el Estado.

### 1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos, con las siguientes connotaciones:

Tabla No. 1  
Relación de Hallazgos

Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidad donde se detectó
Administrativo	2	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Fiscal		
Indagación Preliminar		
Disciplinario		
Penal		
Otras incidencias		
Función de Advertencia		
Beneficio de Auditoría		

Elaboró: Equipo Auditor

*REPE*



## Hallazgo No.1

### Evaluación Presupuestal Vigencia 2012

Analizado el presupuesto de la vigencia 2012, se evidencia que la apropiación Definitiva fue de \$18.898.7 millones los cuales se ejecutó por vía compromiso \$6.265.2 millones, equivalente al 33%, de su ejecución y se obligó \$6.226.0 millones, equivalentes al 33% y se efectuaron pagos correspondiente a \$5.521.6 millones, equivalentes al 29% respectivamente, quedando un saldo pendiente por ejecutar al cierre de la vigencia por \$12.633.5 millones correspondiente al 66% del total del presupuesto.

En consecuencia el seguimiento y control efectuado a los proyectos durante la vigencia fue inoportuno por cuanto no se realizaron a tiempo las actualizaciones a las actividades como a la ejecución de los recursos lo que conllevó a una ejecución inoportuna de los recursos de inversión.

La anterior situación evidenció deficiencias en la gestión administrativa para la ejecución de los recursos y debilidades en los mecanismos de control interno, el Plan Anual de Compras y el cumplimiento de las metas en lo referente a la prevención del daño antijurídico y la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad.

Incumpliendo lo establecido en el Decreto 111 de 1.993 en su art.17 programación integral, Planeación. Lo que generó falta de gestión en materia fiscal afectando el logro de sus objetivos misionales de la Entidad.

### Ejecución Presupuestal 2013

Respecto de su asignación y ejecución para la vigencia 2013, se asignó una apropiación definitiva de \$28.911.8 millones, de los cuales se ejecutó por vía compromiso lo correspondiente a \$24.061.2 millones correspondientes a un 83% se obligó lo correspondiente a \$23.798.4 millones con un porcentaje de 82,3 % y se pagó lo correspondiente a \$21.757,3 millones correspondientes a un 75%, quedando al cierre de la vigencia un saldo sin ejecutar de \$4.850.1 millones correspondiente a un 17% al cierre de la vigencia.

Al analizar el presupuesto de la vigencia se evidencia un saldo \$4.850.1 millones pendiente por ejecutar correspondientes al 17%, siendo lo más representativo los gastos de personal y entre otros el rubro 101-8 Otros gastos de personal por \$220.4 millones que su ejecución fue cero.

Lo anterior evidencia falta de planeación en la ejecución de los recursos, por parte de la entidad al presupuestar al cierre de la vigencia rubros en cero y llevar al no cumplimiento en lo referente al avance de la política de

*Pope*



prevención del daño antijurídico y el no cumplimiento de los objetivos institucionales.

## Hallazgo No. 2

### Litigob

Pese a los esfuerzos realizados por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado –ANDJE- la información registrada en el sistema LITIGOB no es confiable y presenta numerosas inconsistencias frente a lo registrado contablemente por las Entidades del Orden Nacional. Analizada la información contable algunas de las entidades con mayores pretensiones en contra por concepto de demandas, se evidencian inconsistencias al cierre de las vigencias 2012 y 2013 frente a lo registrada en la base LITIGOB. Al verificar los estados contables de la Fiscalía, Casur, Cremil y el Ministerio de Defensa, se estableció que la información financiera presentada en cada uno de los balances al cierre de las vigencias difiere de lo registrado en el sistema LITIGOB.

Lo anterior refleja que las entidades no han venido cumpliendo con lo estipulado en el Plan General de Contabilidad Pública en el Capítulo V numeral 3, Reconocimiento de Obligaciones, donde cada una de las entidades debe de efectuar un estudio de reconocido valor técnico de cada uno de los procesos donde determina si la contingencia es probable de cada una de las demandas, arbitrajes y conciliaciones que se interpongan contra a la Entidad contable pública.

Aunque la inconsistencia no parte únicamente de la Agencia, sino que involucra a las entidades del orden nacional que reportan información litigiosa así como los organismos de control, se puede concluir que a la ANDJE no ha podido superar los problemas de coordinación, depuración y gestión de la información contenida en el sistema LITIGOB. De hecho, se plantea ajustar a este sistema y superar los inconvenientes que este plantea. Sin embargo, aún si la nueva plataforma logra trabajar con éxito faltará de la Agencia un mayor énfasis y gestión direccionada a las entidades del Estado, para que diligencien, coordinen y depuren los datos que incorporen al nuevo sistema.

El anterior hallazgo dará lugar a expedir la respectiva **función de advertencia** por parte de esta Contraloría Delegada.

*PERO*



## 1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública no exitosas, la entidad interviniente en la que se haya detectado, deberán formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)<sup>1</sup>, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

El plan de mejoramiento se rendirá dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del presente informe. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes-SIRECI, es necesario que la Entidad remita el oficio de radicación y/o documento soporte, que evidencia la fecha exacta de recibo del mismo, al correo electrónico [cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co).

Sobre dichos planes la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C.



**RAFAEL ENRIQUE ROMERO CRUZ**

Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Revisó: Pascual Uribe Martínez      Director Estudios Sectoriales *pu*  
Revisó: Carlos Enrique Uribe - Supervisor  
Elaboró: Equipo Auditor

<sup>1</sup> Resolución Orgánica No.7350 del 29 de noviembre de 2013



## RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO (DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO)

### 2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

La Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, tuvo su creación en el artículo 5° de la Ley 1444 de 4 de mayo 2011 como Entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Presidente de la República, con el Decreto 4085 de 2011, expedido el 1° de noviembre de 2011, dispuso los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La creación de la Agencia tuvo como fundamento las modificaciones en la estructura, organización y funciones del actual Ministerio de Justicia y del Derecho, que fue creado en la Ley 1444 de 2011.

El cambio en la estructura de la Rama Ejecutiva se dio mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006, en la línea *"Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado"*, que buscaba un Estado gerencial basado en: i) la austeridad; y ii) la eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados. Fue así como se expidió el Conpes 3248 de 2003 (Renovación de la Administración Pública), que se enrutó a la reorganización de la institucionalidad sectorial, para un adecuado funcionamiento de la Administración Pública en temas como, Gobierno Electrónico, Sistemas de Información, Estrategia Antitrámites, Sistema de Contratación Pública, Regulación, Supervisión y Control, Racionalización Normativa y Defensa Judicial de la Nación.

Una referencia importante de estos cambios estructurales, es el Conpes 3722 de 2012, que en sus antecedentes afirma que se requiere formular una política pública focalizada, con los siguientes componentes:

1. Controlar los procesos que se adelantan contra la Nación.
2. Sistematizar la información.
3. Unificar las estrategias de defensa.
4. Determinar los criterios de actuación, seguimiento y responsabilidades.

Igualmente se plantea la necesidad de desarrollar una institucionalidad coherente y eficiente para atender la defensa de los intereses estatales.

*PERO*



### Aspectos relevantes:

Algunos aspectos deben destacarse, como el concepto de intereses litigiosos de la Nación para el cumplimiento de los fines institucionales:

1. Aquellos en los cuales esté comprometida una entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso.
2. Aquellos relacionados con procesos en los cuales haya sido demandado un acto proferido por una autoridad pública o un órgano estatal del orden nacional, tales como leyes y actos administrativos, así como aquellos procesos en los cuales se controvierta su interpretación o aplicación.
3. Aquellos relacionados con procesos en los cuales se controvierta una conducta de un servidor público del orden nacional.
4. Aquellos relacionados con procesos en el orden regional o internacional en los cuales haya sido demandada la Nación.
5. Los demás que determine el Consejo Directivo de esta Agencia dentro de los lineamientos y prioridades señalados por el Gobierno Nacional.
6. Dentro del marco normativo de la entidad se encuentra el decreto 1485 de 2011 que dispone el objeto misional de la entidad

La Contraloría General de la República inició la presente Actuación Especial que comprende el dictamen a los componentes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y las políticas públicas priorizadas en materia de justicia y de daño antijurídico, con el fin de dictaminar el cumplimiento de las metas y objetivos relacionados de la defensa del Estado del Plan Nacional de Desarrollo.

El objetivo de la actuación especial se centró especialmente en medir el avance de la prevención del daño antijurídico. Verificando la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de los fines esenciales del estado. Para el efecto, el equipo auditor verificó el cumplimiento de la normatividad en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con la prevención del daño antijurídico, observando los Planes de la entidad, Plan Estratégico del Ministerio de Justicia y del Derecho y Plan Nacional de Desarrollo, así como el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y cumplimiento de los derechos humanos.



### 2.1.1 Información general de la política

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el aspecto de consolidación de la paz, tiene como fundamento la garantía y prevalencia del Estado de Derecho, mediante el afianzamiento de la seguridad, observancia plena de los derechos humanos, y funcionamiento eficaz de la justicia. Esta última tiene acciones esenciales para garantizar la seguridad y la observancia de los derechos que humanos: eliminación de la impunidad, mayor acceso a mecanismos formales y no formales de justicia, eficiencia de las entidades responsables y una política criminal penitenciaria consistente.

Entre los lineamientos estratégicos se considera que la eficiencia de la justicia es fundamental para el cumplimiento de los derechos ciudadanos. La promoción del respeto de estos últimos, en todas las entidades del Estado, y de la misma ciudadanía, el apoyo de políticas de reparación, propicia condiciones de seguridad para avanzar en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social. Entre los diversos lineamientos de la justicia se encuentra, la prevención del daño antijurídico- defensa judicial.

Allí se expone la necesidad de contar con una *Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado.*

Entre éstos, el desarrollo de un sistema de administración del riesgo jurídico que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos, promoción de la conciliación extrajudicial, el arbitramento, además del uso de mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales, la defensa articulada del Estado en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

Igualmente en los soportes transversales de la prosperidad democrática, se encuentran los Programas estratégicos para el Buen Gobierno, conocidos como reformas transversales, que buscan mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración Pública en áreas estratégicas y de alto impacto. Se considerarán los programas más urgentes y de gran valor público para superar los problemas estructurales de la administración. Entre ellos se encuentra la **gestión jurídica pública**.

La entidad cuenta con un Plan Estratégico 2013-2014, herramienta de Gestión Institucional que se encuentra estructurada en los objetivos de

*DEPP*



Buen Gobierno y orientado por los principios de búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa. Este Plan se encuentra enmarcado en las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", el Plan Estratégico del Sector Justicia y del Derecho, el Sistema de Metas de Gobierno – SISMEG y la normatividad aplicable a las entidades públicas.

La entidad definió en el Plan Estratégico 2013-2014, que para el cumplimiento de su función y objetivos debe: *"Liderar la defensa jurídica del Estado Colombiano articulando los actores del ciclo de Defensa a través de una gestión efectiva, integral y permanente, que respete derechos y principios constitucionales y que permita optimizar los recursos públicos en beneficio de los colombianos"*.

Igualmente, tiene como visión que al año 2017 logre un aumento significativo en la tasa de éxito procesal y cambios positivos en la cultura de litigiosidad como resultado de su efectiva gestión jurídica pública.

La entidad para el cumplimiento de los objetivos propuestos en su misión y visión diseñó seis estrategias que acompañan sus actividades:

1. Asegurar la disponibilidad de la información litigiosa con estándares de calidad y oportunidad, para la toma de decisiones estratégicas tanto a nivel interno como externo.
2. Prevenir el daño antijurídico mediante la generación de incentivos y protocolos que permitan lograr una gerencia pública eficaz, para proteger el patrimonio público.
3. Generar estrategias de defensa eficaces para la exitosa participación de la ANDJE en los procesos en los cuales participe o sea parte.
4. Generar desarrollo institucional mediante el desarrollo de un modelo de Gestión del Conocimiento.
5. Fortalecer la institucionalidad dedicada a la defensa jurídica del Estado a través de la difusión de buenas prácticas de gerencia pública y acompañamiento a los servicios jurídicos.
6. Impulsar la Gerencia pública, innovación institucional y el monitoreo y evaluación de resultados de todas las dependencias.

### **Evaluación presupuestal 2012:**

Para el presupuesto de la vigencia 2012, se evidencia que la apropiación Definitiva fue de \$18.898.7 millones los cuales se ejecutó por vía compromiso \$6.265.2 millones, equivalente al 33%, de su ejecución y se obligó \$6.226.0 millones, equivalentes al 33% y se efectuaron pagos correspondiente a \$5.521.6 millones, equivalentes al 29% respectivamente,



quedando un saldo pendiente por ejecutar al cierre de la vigencia por \$12.633.5 millones correspondiente al 66% del total del presupuesto.

Tabla No.2  
Ejecución Presupuestal 2012

Cifras millones

	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISO	% CRP	SALDO SIN EJECUTAR	% SIN	OBLIGACION	% OBLIG	PAGOS	% PAG
G. PERSONALES	10.339.0	4.409.7	43%	5.929.3	57%	4.389.7	42%	3.889.6	38%
G. GENERALES	7.394.0	1.755.8	24%	5.638.2	76%	1.736.6	23%	1.569.3	21%
TRANSFERENCIAS	0	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
G. FUNCIONAMIENTO	17.733.0	6.165.5	35%	11.567.5	65%	6.126.3	34%	5.458.9	31%
INVERSION	1.165.7	99.7	9%	1.066	91%	99.7	9%	62.7	5%
TOTAL AGENCIA	18.898.7	6.265.2	33%	12.633.5	66%	6.226.0	33%	5.521.6	29%

### Ejecución Presupuestal 2013:

Respecto de su asignación y ejecución para la vigencia 2013, se asignó una apropiación definitiva de \$28.911.8 millones, de los cuales se ejecutó por vía compromiso lo correspondiente a \$24.061.2 millones correspondientes a un 83% se obligó lo correspondiente a \$23.798.4 millones con un porcentaje de 82,3 % y se pagó lo correspondiente a \$21.757,3 millones correspondientes a un 75%, quedando al cierre de la vigencia un saldo sin ejecutar de \$4.850.1 millones correspondiente a un 17% al cierre de la vigencia.

*DECE*



Tabla No.3  
Ejecución Presupuestal 2013

Cifras millones

	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISO	% GRP	SALDO SIN EJECUTAR	% SIN	OBLIGACION	% OBLIG	PAGOS	% PAG
G. PERSONALES	18.872.0	15.372.2	81%	3.499.8	19%	15.240.7	81%	14.466.0	76%
—	8.767.0	7.590.5	86%	1.177.2	13%	7.538.0	86%	6.729.5	76%
TRANSFERENCIAS	200.0	35.9	18%	164.1	82%	35.9	18%	35.9	18%
G. FUNCIONAMIENTO	27.839.8	22.998.6	83%	4.841.1	17%	22.814.6	82%	21.231.5	76%
INVERSION	1.072.0	1.062	99%	9.0	0.8%	983.8	92%	525.9	49%
TOTAL AGENCIA	28.911.8	24.061.2	83%	4.850.1	17%	23.798.4	82.3%	21.757.3	75%

## 2.1.2 Actores

El Ministerio de Justicia y del Derecho como cabeza del sector, junto con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como entidad adscrita a este último, es la ejecutora de la política y son las dos entidades vinculadas con la Política Pública.

## 2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

### Avances de la agencia jurídica del estado en materia de prevención del daño antijurídico

De acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el objetivo justicia, una de las estrategias es la prevención del daño antijurídico (Defensa Judicial del Estado), y el indicador la creación de una entidad para la defensa judicial de la Nación, que efectivamente se cumplió con la expedición de la normatividad que permitió su vida jurídica.

En el plan estratégico ajustado del sector administrativo de justicia y del derecho para el período 2011-2014, el indicador es el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado desarrollado y puesto a disposición de las entidades y organismos del mismo, mientras que la meta del cuatrienio, es el Sistema Único de Información con ocho módulos



desarrollados: procesos judiciales, prejudiciales, tutelas, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, arbitramento, pago de sentencias, jurisprudencia, pasivo contingente; módulos que deben estar puestos a disposición de las entidades y organismos del Estado.

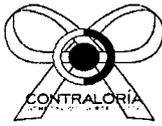
A nivel de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante la Resolución 35 del 7 de febrero de 2013, oficializó su plataforma estratégica en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan Estratégico Sectorial y el marco estratégico de la entidad. El Plan Estratégico 2013, de la entidad propuso *Fortalecer el modelo de gobernabilidad de la Agencia*, que se reflejó a su vez en los Planes de Acción Anual de cada dependencia.

La Agencia lanzó el nuevo Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado e-Kogui, que se caracteriza por la producción, procesamiento, análisis y difusión de información sobre la situación real de la actividad litigiosa de las entidades públicas, que busca entre otros objetivos, servir de 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.

De acuerdo con la entidad, el Sistema de Información E-Kogui, integró el antiguo sistema LITIGOB y lo escalonó a través de mejoras importantes. El Sistema cuenta con los módulos: prejudiciales, judiciales, arbitramento, SIDH, tutelas, arbitramento, pago de sentencias, comités de conciliación, cumplimiento de sentencias jurisprudencia y reportes gerenciales, así como provisión; que pone a disposición de las entidades insumos para la toma de decisiones y seguimiento a la actividad de los apoderados judiciales, que de acuerdo con la entidad llega a más de 300 entidades del orden nacional, con el fin de monitorear más de 290.000 procesos que cursan en la actualidad contra el Estado. El e-KOGUI, tiene el mejoramiento de módulos a través de la administración de tablas, perfiles y usuarios.

El Sistema busca ser instrumento útil a los apoderados de las entidades públicas del orden nacional que defienden intereses litigiosos, Jefes de Oficinas Jurídicas, Financieras, de Control Interno y Secretarios Técnicos de Comités de Conciliación, para acceder a datos que reflejen la realidad de la actividad litigiosa, y faciliten mayor prevención del daño antijurídico y una adecuada defensa de los intereses litigiosos del Estado. El sistema ha estado en pruebas en el segundo semestre de 2014 será puesto en funcionamiento y es analizado en otro capítulo de este informe.

*PERO*



## **Formulación de políticas y estrategias para la prevención del daño antijurídico**

El ciclo de defensa jurídica del Estado, corresponde al conjunto de las actuaciones dirigidas a garantizar los derechos de la Nación y la protección efectiva del patrimonio público, así como de los principios y postulados fundamentales que los fundamentan sustentan. Dentro de este ciclo la prevención del daño antijurídico busca anticiparse a su ocurrencia, cuando entre otros eventos, con la expedición o suscripción de un acto o contrato, la ocurrencia del hecho u omisión administrativa, la entidad genera una lesión a un bien jurídico y lo que puede provocar el inicio de una acción judicial en contra del Estado.

Dada la importancia de la prevención del daño antijurídico, por mandato legal, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tiene entre sus objetivos principales el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; *la formulación, difusión y evaluación de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos.*

En relación con la prevención debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el decreto 1716 de 2000 el Comité de Conciliación de cada entidad, es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la misma. Corresponde a las entidades de acuerdo con su realidad administrativa generar las estrategias institucionales de prevención.

En la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica se creó la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica, que entre otras, tiene como función, conforme al numeral 1 del artículo 18, del decreto 4085 de 2011: ***proponer, implementar y hacer seguimiento a la política pública de prevención del daño, las conductas y los actos antijurídicos.***

Esta dependencia elabora y está en proceso de construcción de documentos especializados, que contienen resultados de las investigaciones, con el fin de generar de política pública de prevención del daño antijurídico, con el fin de que hagan parte del discurso y las prácticas públicas.

El primero de esos documentos es la ***Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico***, que trata de los fundamentos que cada entidad debe formular como política propia de prevención del daño, para mejorar procesos internos, que implican la toma de decisiones estatales, y la identificación de las causas generadoras de perjuicios a los



particulares, la entidad realizó evento de difusión de la Guía al que fueron invitados representantes de algunas entidades del orden nacional.

De acuerdo con el documento no conviene un control centralizado de la actividad pública en materia de generación de políticas, *cada entidad, utilizando su conocimiento en relación con el funcionamiento, contexto y restricciones que enmarcan su respectiva actividad, debe diseñar su propia política de prevención*, como lo exige el citado Decreto 1716 de 2009 que ordena que cada comité de conciliación formule políticas sobre prevención de daño antijurídico.

El documento es una pauta general para que los Comités tengan herramientas para generar su propia política de prevención, de manera estandarizada y comparable, para realizar seguimiento a su propia actividad administrativa.

Por otra parte, en relación con el cumplimiento de este objetivo, se evidenció en la presente Auditoría que la dependencia produjo otros documentos para generar política pública en materia de prevención del daño antijurídico, relacionados a continuación:

- **Manual para la elaboración de política de Prevención del Daño Antijurídico** (próximo a publicarse), el objetivo del manual es generar una pauta estándar para el desarrollo de esta política que pueda servirle a las entidades en el cumplimiento de sus funciones sobre prevención del daño.

- **Lineamientos para la implementación de la conciliación en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado originados en la privación injusta de la libertad** que trata sobre la litigiosidad con implicaciones patrimoniales, derivada de la privación injusta de la libertad, desde la jurisprudencia. El estudio encontró una tendencia hacia la objetivación de los criterios jurisprudenciales para juzgar estos casos, fundada en fuentes normativas internas e internacionales, evidencia además falta de concordancia de operadores jurídicos en relación con la *contundencia* normativa; respecto al tema la entidad resalta el documento de política *Privación Injusta de la Libertad: entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, y el foro: *Aspectos relevantes de la privación injusta de la libertad*, con todo lo anterior, la Agencia concluye que existe la necesidad de una política criminal dirigida a evitar el detrimento del erario debido a decisiones injustas.

El estudio ofrece una ayuda teórica y práctica a los Comités de Conciliación para aumentar la seguridad en la toma de decisiones relacionadas con los casos de solicitud o demanda de reparación patrimonial derivada de la denominada privación injusta de la libertad.

*REDE*



**-Responsabilidad extracontractual del Estado por daños causados con armas de dotación oficial y por daños sufridos por miembros de la Fuerza Pública**, que con base en el análisis jurisprudencial del Consejo de Estado, ofrece herramientas prácticas, para preparar la estrategia de defensa de las entidades demandadas; maneja un método que parte de los supuestos fácticos y la solución que ofrece el Consejo de Estado, en casos de responsabilidad estatal por uso de arma oficial; daños padecidos por integrantes de la Fuerza Pública, vinculados obligatoriamente al servicio; y responsabilidad por los daños causados a los integrantes voluntarios de la Fuerza Pública.

**-Lineamientos jurisprudenciales relevantes para el fortalecimiento de la defensa jurídica y la implementación de la conciliación en casos de responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados con vehículos oficiales** ofrece a los comités de conciliación de las entidades del orden nacional, elementos para realizar análisis sobre el grado de riesgo de pérdida o éxito de cada caso, a partir del estado de la jurisprudencia del Consejo de Estado, con base en los supuestos fácticos relacionados con el uso de vehículos en la actividad oficial.

**-Responsabilidad patrimonial del Estado por daños sufridos por quienes se encuentran privados de la libertad. Lineamientos para la implementación de la conciliación**, el estudio analiza la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en casos referidos a daños sufridos por personas privadas de la libertad: en que existe orden judicial, de condena o de medida preventiva, y los que se encuentran sin orden judicial. Se establece diferencias, semejanzas, y resolución del problema jurídico por la Justicia Administrativa. Exponiendo la conceptualización de la custodia, protección y cuidado de las personas restringidas en su libertad, estos casos se articulan con los referidos a la responsabilidad patrimonial del Estado originados en la privación injusta de la libertad.

**-Responsabilidad patrimonial del Estado fundada en el principio de no enriquecimiento sin justa causa**; estudia la jurisprudencia del Consejo de Estado, en cuanto al tema no es pacífico e involucra tensión entre el principio de la buena fe y el de la seguridad jurídica.

**- Modelo Probabilístico del Éxito de las demandas en contra del Estado** documento que presenta dos modelos para determinar la probabilidad de éxito de la Nación en los procesos iniciados en su contra, para identificar los factores que aumentan o reducen la probabilidad de éxito procesal para el Estado, con un archivo de Excel para el cálculo de probabilidad de éxito de un proceso teniendo en cuenta sus características particulares.



**-Análisis del procedimiento de pago de créditos judiciales (2014)**

Analiza los pagos realizados por la Nación en 2011 y 2012 a través del rubro, *sentencias y conciliaciones* del Presupuesto General de la Nación. Se pretende determinar el monto que la Nación paga por concepto de intereses de mora y las causas que los originan, para generar recomendaciones de política que contribuyan a la reducción de la cuantía liquidada por este concepto. Se revisó y analizó las resoluciones de una muestra representativa de los pagos realizados en las vigencias referidas.

En relación con modificaciones normativas a partir de un estudio sobre los pagos de sentencias y conciliaciones, la Agencia definió un proyecto de decreto para unificar normativamente el tema y reglamentar el artículo 194 del CPACA, en esta vigencia se discutirá. Generó igualmente un aplicativo para el cálculo de intereses de mora de acuerdo a los parámetros establecidos en el Decreto 01 de 1984.

Igualmente la Auditoría evidenció la producción de documentos que se encuentran en revisión para su próxima publicación: ***Estructura de la relación de trabajo en el sector público***, con recomendaciones de política pública para evitar demandas por la existencia de una relación laboral a través de contratos de prestación de servicio, tres ***Protocolos acerca de la acción de tutela*** que contienen análisis de sentencias de la corte constitucional, ***Formato único de información litigiosa y conciliaciones, fugcc***, con recolección de información relativa al mecanismo de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo, ***Inventario, perfiles y caracterización de la vinculación de los abogados que ejercen la defensa de la Nación***, documento relativo a conocer las condiciones en que se ejerce dicha defensa.

La entidad igualmente, realizó un seminario - taller en materia de necesidades de oralidad de lo contencioso administrativo dirigido a Jefes o Directores de las oficinas jurídicas de los Ministerios y Departamentos Administrativos, para recopilar las necesidades existentes dentro de las oficinas jurídicas de los Ministerios y Departamentos Administrativos.

En relación con el modelo de Gerencia Pública la entidad recaudo información básica en cuatro entidades del Gobierno Nacional con el fin de conocer: estructura, funcionamiento, necesidades, capacidad de las oficinas jurídicas.

Con el fin de realizar su aplicación la Agencia desarrolló un piloto en la Policía Nacional para los casos de accidentes con arma de dotación oficial, iniciando la difusión y retroalimentación del producto diseñado. La Agencia continuó con actividades de análisis en relación con 34 entidades públicas del orden nacional, en cuanto a sus políticas de prevención del daño antijurídico.

*PERC*



Igualmente, realizó cálculo de escenarios para evaluar la cuantía en procesos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en los casos Génesis y Palacio de Justicia, que sirvió para la estimación posterior de la posible condena al Estado colombiano en otros procesos en su contra en esta instancia.

En relación con la construcción de líneas jurisprudenciales, la entidad para la elaboración de políticas y estrategias de defensa, terminó la construcción de las mismas en torno a: privación injusta de la libertad, liquidación y reestructuración de entidades públicas, conciliación prejudicial y judicial en lo contencioso administrativo; registro, entrega de ayuda humanitaria de emergencia, reparación administrativa y judicial dentro del sistema de justicia transicional a partir de un análisis en sede de tutela y de las órdenes impartidas de distintas instancias judiciales.

- **Guía jurisprudencial sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo**, en revisión para publicación, que da a conocer a los funcionarios encargados de la defensa jurídica de las diferentes entidades del orden nacional, y a los Comités de Conciliación de las mismas, los principales pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en torno a los diferentes aspectos de la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo, estudia temas como: asuntos conciliables y no conciliables, comités de conciliación, aprobación judicial de la conciliación, conciliaciones lesivas para el Estado, actuación del Ministerio Público en el trámite de conciliaciones, entre otros.

La Agencia expidió lineamientos para el ejercicio de la acción de repetición con el fin de que las entidades adelanten el estudio de procedibilidad y se exhorta a las entidades a constituir las pruebas conducentes que acrediten los requisitos de la Acción de Repetición, mediante la expedición de la Circular 6 del 9 de julio de 2013.

La Agencia con voz y voto en quince comités de conciliación y defensa judicial, a los que fue convocada, por la Fiscalía General de la Nación, INPEC, Ministerio de Educación, Rama Judicial, entidades que se encuentran con mayor registro de pago de sentencias y conciliaciones en el 2012, así como también en otras entidades, Universidad Nacional de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Servicio Geológico Colombiano. Además formuló recomendaciones frente al ejercicio de la acción de repetición en cuarenta casos.

La Agencia realizó siete diálogos jurídicos y dos talleres de oralidad en 2013; con el objeto como objetivo acercar a los operadores jurídicos a aspectos jurisprudenciales que afectan en la defensa de las entidades.



De otra parte, la Agencia ha dispuesto mecanismos que permiten a los ciudadanos conocer derechos y deberes frente a la entidad como: **Carta trato digno al Ciudadano**, que además **expone** deberes de la entidad con los ciudadanos de acuerdo a la Ley 1437 de 2011, así como los mecanismos definidos para su atención.

Así mismo, dispuso de espacios en su página web, que contiene información referida a: planes, proyectos, informes, contratación, servicio al ciudadano, horario de atención, preguntas frecuentes, y el vínculo *Atención al Ciudadano*, con formulario denominado Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias-PQRS, que expone de forma sucinta glosario de los principales conceptos a tener en cuenta al momento de diligenciar la PQRS, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011 del Código Contencioso Administrativo, buzón de *Solicitudes De Conciliación* que permite facilitar el mecanismo de acreditación de Conciliación Prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación de uso exclusivo de los ciudadanos.

De igual manera, la **Cartilla Misión Defensa**, que contiene los siguientes temas: motivo su creación, estructura y gestión, y **Plan Anticorrupción** que trata de las actividades realizadas de acuerdo a los componentes (Mapa de riesgos de corrupción, estrategia anti trámites, estrategia de rendición de cuentas y mecanismo para mejorar la atención al ciudadano).

## **Derechos Humanos y Fines Esenciales del Estado**

En el análisis acerca del ejercicio y garantía de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en cuanto a la política pública de prevención del daño antijurídico, tiene como resultado la consideración desde dos perspectivas: en primer lugar, con esta política se pretende evitar el ejercicio arbitrario del poder del Estado, que de una u otra manera lesiona derechos de los administrados que finalmente conlleva a la discusión litigiosa y el consecuente pago de condenas. El incremento de las demandas significa de alguna manera en el ejercicio de la autoridad excede los límites legales y constitucionales. Denota que muchas de las prácticas administrativas no están guiadas por los principios constitucionales.

La otra perspectiva, ya no desde la prevención sino desde otro elemento del ciclo de defensa: la protección de los intereses estatales en el debate judicial, busca evitar la destinación de recursos públicos en el pago de condenas, que finalmente deberían ser destinados en la materialización de los derechos de las personas.

*RECC*



Desde la prevención del daño antijurídico debe afirmarse en primer término que la creación jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, per se, implica un avance en la política pública, dado que genera lineamientos generales que permiten a las entidades del orden nacional tener elementos para prevenir el daño antijurídico, concientizarse que desde allí se puede mejorar su práctica y discurso institucional que debe guiarse por el cumplimiento de los derroteros constitucionales.

Se considera que la Agencia Nacional cumple con los fines esenciales del Estado y la materialización de derechos en las vigencias estudiadas, dado que alcanza las metas institucionales en relación con la prevención, y aunque es prematuro conocer el efecto del direccionamiento de la política con tan solo un año y medio de funcionamiento de la entidad, el esfuerzo en la producción de política preventiva implica que a mediano y largo plazo se consiga reducir los índices de demandas contra el Estado.

### **Análisis al sistema único de información litigiosa del Estado - LITIGOB - EKOGUI**

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, le correspondía al Ministerio del Interior y de Justicia crear un instrumento para administrar la información de la actividad litigiosa del Estado. El documento Conpes 3250 de 2003, por su parte, sentó las bases de lo que debería ser un sistema único de información el cual debía garantizar la centralización y unificación de las cifras y, en general, plasmar la gestión jurídica que desarrollan las entidades de la administración pública con respecto a toda la actividad litigiosa del Estado. Finalmente, a través del decreto 1795 de 2007, se crea y reglamenta el Sistema Único de Información de Gestión Jurídica del Estado – LITIGOB, cuya definición técnica y administración general estuvo inicialmente a cargo de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, mientras que su alimentación se realizaba directamente por parte de las entidades y organismos estatales del orden nacional con procesos jurídicos vigentes.

A partir de la creación de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, la gestión, análisis y seguimiento del sistema LITIGOB quedo en manos de esta última entidad. Por otra parte, la Ley 1564 de 2012 Código Único de Proceso, ordena a los jueces notificar a la Agencia todos los autos admisorios y resoluciones de pago que se expidan en contra del Estado, siendo ella quien directamente alimenta la base de datos de LITIGOB. El presente acápite evaluará la labor de la ANDJE en la implementación, administración y gestión del sistema analizando; igualmente, la coordinación, coherencia e interrelación con las entidades del orden nacional que registran información en LITIGOB.



## LITIGOB - EKOGUI

La Agencia fue creada para defender los intereses litigiosos de las entidades públicas del orden nacional y aunque la ley no le atribuyó la función de crear un "banco de datos de sentencias y jurisprudencia", debía tener una herramienta confiable y apropiada para atender los asuntos litigiosos en contra del Estado.

Sin embargo, la información existente en el sistema LITIGOB no es la más apropiada, completa, coherente y confiable. En relación con las sentencias por ejemplo el LITIGOB no registra el valor de las sentencias en contra de las entidades de orden público del orden nacional, toda vez que el Código General del Proceso, solo establece la obligación para los convocantes de comunicar la solicitud de conciliación y para el caso de los despachos judiciales notificar a esta entidad la demanda en los mismos términos que para los demandados. En ese orden ideas, la Agencia dispuso mejorar la plataforma y desde entonces ha realizado notables reformas. Por ejemplo, se crearon nuevos perfiles e incluso existe un módulo para el formulario No 9 de Contraloría.

Pese a ello, LITIGOB es una base poco amigable y confiable. De allí nace la idea de crear una nueva versión del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado: EKOGUI. En el 2013, se diseñó y desarrolló esta nueva plataforma dentro de la versión anterior incluyendo un módulo de pago de sentencias y conciliaciones, donde las entidades, apoderados o quienes sean parte de los procesos están obligados a actualizar la información en los términos establecidos en el Decreto 4085 de 2011, como el registrar el valor de las sentencias y conciliaciones, y gestionar su debido pago dentro del módulo. No obstante, en la actualidad la nueva plataforma se encuentra en pruebas y entrará en producción sólo hasta el segundo semestre de 2014.

La Agencia por lo tanto, a dedicado gran parte de sus esfuerzos a agregar valor al análisis jurisprudencial mediante la identificación y construcción de líneas y tendencias jurisprudenciales de los temas prioritarios para la defensa jurídica del Estado, consultando para tal fin los datos disponibles en los bancos de datos como es el caso del banco de sentencias de Juriscol del Banco de la República o los bancos de sentencias organizados y administrados por las Altas Cortes: Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema y Consejo Superior de la Judicatura. Además, utiliza la información consignada en las relatorías de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Tribunales Administrativos. Con estas actividades y teniendo en cuenta la información registrada en LITIGOB, la Agencia identifica y analiza de manera permanente la jurisprudencia que resulte relevante para la Defensa Jurídica, elaborando informes y reportes sobre las demandas y procesos en contra del Estado.

*RRR*



Por otra parte, la Agencia consolida, depura y determina la información necesaria para estimar el pasivo contingente del Estado que está a cargo del Ministerio de Hacienda. Las funciones de la Agencia dentro del cálculo del pasivo contingente son las incorporar dentro del Sistema Único de Gestión e Información las variables estadísticas que se requieran para la estimación permanente y actualizada del pasivo contingente por sentencias y conciliaciones de las entidades públicas, de acuerdo con los requisitos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, está encargada de diseñar bajo su coordinación, la metodología para la valoración de las cuantías de los procesos la cual deberá ser incorporada en el Sistema Único de Gestión e Información.

Para el cumplimiento de estas actividades, la Agencia celebró un convenio en 2013 con el Ministerio cuyo objeto es: *"Aunar esfuerzos operacionales y técnicos entre la AGENCIA y el MINISTERIO con el fin de implementar la metodología de valoración del pasivo contingente; y el desarrollo y actualización de una segunda metodología para la valoración de las cuantías de los procesos y escalonamiento y desarrollo de nuevos módulos en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado."* Este convenio tendrá una duración de 5 años en los cuales se espera que la metodología para el cálculo del pasivo contingente quede incorporada en el Sistema de Gestión de la Información Litigiosa del Estado. De hecho, la nueva plataforma EKOGUI incluye un módulo de pagos de Sentencias y Conciliaciones con una interfaz que permitirá ayudar a calcular el Pasivo Contingente.

Por lo tanto, en el marco de este convenio la Agencia apoyará al Ministerio de Hacienda en la definición de una metodología para calcular la cuantía a pagar en condenas en contra del Estado, partiendo de una herramienta útil con información procesal y jurídica pertinente. Sin embargo, el cálculo y valoración del pasivo contingente y los criterios usados para la realización de la misma son de la discrecionalidad del Ministerio de Hacienda que utiliza este cálculo para la fijación del marco fiscal de mediano plazo.

### **Estado actual de las demandas y procesos en contra del estado**

De acuerdo con la información reportada por la Agencia<sup>2</sup>, a diciembre 31 de 2013, se encontraban registradas 293.526 demandas activas cuyas pretensiones ascendían a \$191 billones. El cuadro y gráfico 1, muestran las diez entidades más demandadas del orden nacional con el 80.2% (235.422) del total de procesos y apenas el 47.1% (\$90 billones) del monto total de las pretensiones en contra del Estado.

<sup>2</sup> Más adelante se analizará este punto ya que aquí existe una clara falencia en la gestión en la administración de la información tanto por parte de la Agencia como de las Entidades del orden Nacional que tienen litigios en contra.



En este caso, se observa que el ISS es la Entidad más demandada. Pasó de 98.823 procesos activos en diciembre de 2012 a 99.733 procesos en diciembre de 2013 (variación del 0,95%) y unas pretensiones de \$2,3 billones a unas de \$2,4 billones, durante el mismo periodo. Las causas de las demandas se concentran en los asuntos de indexación y reajuste de pensión (48%) y en los de no reconocimiento de pensión (26%). Sumados equivalen al 60% de las pretensiones (\$ 871,650 mil). Debido a que esta entidad está en proceso de liquidación, sus procesos fueron entregados a Colpensiones y a la UGPP, proceso que deberá reflejarse próximamente en el sistema.

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional es la segunda entidad más demandada. Pasó de tener registrados 16.964 procesos activos con unas pretensiones de \$255.213 millones en diciembre de 2012 a 20.970 procesos activos por un valor de \$322 mil millones en diciembre de 2013. Los procesos por las causas de asuntos de no reconocimiento de reajuste de asignación de retiro e IPC son predominantes con el 63% (8.133) seguido por el no reconocimiento de prima de actividad 23% (2.987). Esta información contiene muchos procesos activos de los que no han reportado su finalización, sin embargo con este objetivo, la información de esta entidad se encuentra en proceso de migración masiva al sistema.

El Fondo de Prestaciones del Magisterio es la tercera entidad más demandada. En diciembre de 2012 tenía 14.321 procesos activos registrados en el sistema por un valor de \$367.842 millones, que aumentaron a 19.218 procesos por un valor \$472 mil millones, en diciembre de 2013. Para el Magisterio las demandas están concentradas en reclamaciones referentes a cesantías (25%), pensiones (23%) y reliquidaciones pensionales (17%).

**Cuadro 4**  
**Entidades del Orden Nacional con mayor número de Demandas 2013**

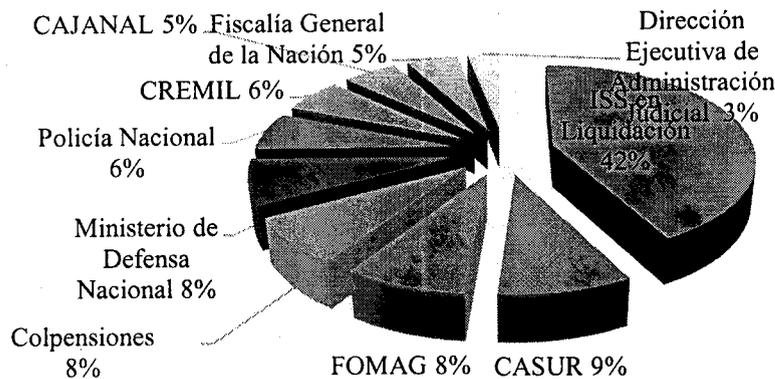
Entidad	Procesos Activos Dic. 2013	Pretensiones 2013*
Instituto de Seguros Sociales en Liquidación	99.733	\$ 2.485
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	20.970	\$ 322
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG	19.218	\$ 472
Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones	18.482	\$ 248
Ministerio de Defensa Nacional	18.031	\$ 17.786
Policía Nacional	14.715	\$ 20.093
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	13.492	\$ 298
Caja Nacional de Previsión Social-Cajanal En Liquidación	12.184	\$ 167
Fiscalía General de la Nación	11.380	\$ 37.157
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	7.217	\$ 11.015
<b>Total</b>	<b>235.422</b>	<b>\$ 90.045</b>

\*Cifras en miles de millones  
Fuente: LITIGOB - ANDJE - DGI

*BERC*



Gráfico 1.  
Entidades del Orden Nacional con mayor Número de Demandas 2013



Fuente: LITIGOB - ANDJE - DGI

Si el análisis se realiza por el valor de la pretensión de las demandas en contra del Estado el panorama cambia ostensiblemente. De hecho se presenta una grave inconsistencia entre la información que registra la propia Agencia. De acuerdo con esta última, en un comunicado publicado en su página web el pasado 29 de mayo, reitero que existían en registrados en el sistema LITIGOB 293.526 procesos contra entidades del Estado, con pretensiones de \$191.6 billones a diciembre 31 de 2013 como ya se había citado.

Sin embargo, en una relación reciente enviada a la Contraloría General de la República con sólo las diez entidades con mayor valor de sus pretensiones en su contra, las demandas suman \$277.1 billones (ver el cuadro y gráfico 2). Es decir, que faltando por relacionar los otros 231.465 procesos, la cifra de pretensiones rebasa claramente lo establecido reiteradamente por la Agencia. Lo anterior, también contrasta con la estimación de la Contraloría General de la República, publicada el pasado 31 de mayo en El Tiempo, que da cuenta de un estimativo de \$412 billones, aunque este cálculo incluye entes territoriales que suman \$47.8 billones (el 12% del total)<sup>3</sup>.

Ante esta inquietante diferencia, la Auditoría Especial realizada por la Contraloría a la Agencia en el primer semestre de 2014, tomó una muestra de cuatro de las Entidades con mayores pretensiones para cruzar su información con la suministrada por la Agencia. Observando la información enviada por el Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nación, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Casur – y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, se encontró que existe una diferencia substancial entre

<sup>3</sup> El Tiempo, "Demandas al Estado ya suman \$412 billones", mayo 31 de 2014, página 1, Economía y Negocios".



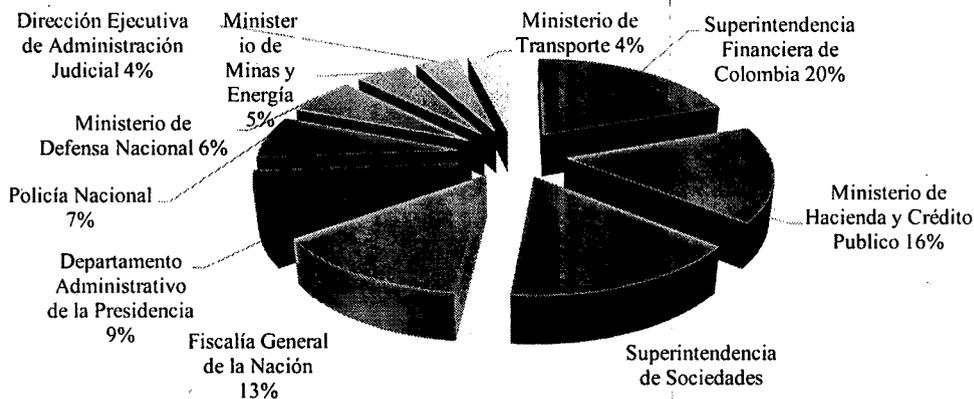
lo registrado en sus balances como Cuentas Acreedoras con los registrado en el LITIGOB. El cuadro 3, muestra estas diferencias.

**Cuadro 5**  
**Entidades del Orden Nacional con valor en la Pretensión en las Demandas 2013**

Entidad	Procesos Activos Dic. 2013	Pretensiones 2013*
Superintendencia Financiera de Colombia	890	\$ 54.281
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.533	\$ 45.170
Superintendencia de Sociedades	757	\$ 43.935
Fiscalía General de la Nación	11.380	\$ 37.157
Departamento Administrativo de la Presidencia	1.137	\$ 23.928
Policía Nacional	14.715	\$ 20.093
Ministerio de Defensa Nacional	18.031	\$ 17.786
Ministerio de Minas y Energía	1.063	\$ 13.356
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	7.217	\$ 11.015
Ministerio de Transporte	2.338	\$ 10.409
<b>Total</b>	<b>62.061</b>	<b>\$ 277.129</b>

\*Cifras en miles de millones  
Fuente: LITIGOB - ANDJE - DGI

**Gráfico 2.**  
**Entidades del Orden Nacional con mayor Valor de las Pretensiones 2013**



*RECC*



**Cuadro 6**  
**Diferencia en el Valor registrado en el Balance General en la Pretensión en las Demandas de algunas Entidades del Orden Nacional y lo registrado en LITIGOB 2012-2013**

Entidad	Procesos Activos Dic. 2012	Procesos Activos Dic. 2013	Pretensiones 2012 Agencia en millones	Cuentas Acreedoras + Pasivos Contingentes Entidad 2012	Diferencia	Pretensiones 2013 Agencia en millones	Cuentas Acreedoras + Pasivos Contingentes Entidad 2013	Diferencia
FISCALIA	10.214	11.380	\$ 25.643.922	\$ 33.899.553	\$ 8.255.631	\$ 37.157.476	\$ 34.931.813	(\$ 2.225.664)
CASUR	16.964	20.970	\$ 255.213	\$ 14.909.661	\$ 14.654.447	\$ 322.496	\$ 17.270.015	\$ 16.947.519
CREMIL	3.562	14.920		\$ 13.407.353	\$ 13.407.353	\$ 298.480	\$ 12.959.850	\$ 12.661.370
MINDEFENSA	13.951	18.031	\$ 12.604.561	\$ 9.508.670	(\$ 3.095.891)	\$ 17.785.789	\$ 9.297.627	(\$ 8.488.162)
<b>Total</b>	<b>44.691</b>	<b>65.301</b>	<b>38.503.697</b>	<b>71.725.237</b>	<b>33.221.540</b>	<b>55.564.242</b>	<b>74.459.304</b>	<b>18.895.063</b>

\*Cifras en millones

Fuente: LITIGOB - ANDJE - DGI, Fiscalía General de la República, Ministerio de Defensa, CASUR y CREMIL

En solo estas cuatro entidades, como se muestra en el cuadro 3, existe una diferencia en la estimación de las pretensiones de \$33.2 billones en el 2012 y de \$18.8 billones en 2013. Aunque la diferencia se ha reducido, aun se puede evidenciar que existe una gran inconsistencia entre las entidades del orden nacional y el sistema LITIGOB.

La Agencia, en este sentido, se ha quedado corta en su rol de coordinadora de la actividad litigiosa al ser incapaz de depurar la base de datos pues claramente existen inconsistencias como la sobrevaluación y subvaluación de las pretensiones así como la duplicidad de la información entre entidades. En este caso, se puede corroborar que existen procesos judiciales donde varias entidades están involucradas sin ser la parte principal, como es el caso del Ministerio de Hacienda.

Existe así mismo, varias dificultades que expresan tanto las entidades como la Agencia para que la Información Litigiosa del Estado sea única. En primer lugar, se tiene dificultades con la alimentación del sistema LITIGOB, por ser dispendiosa al ser incorporadas, desde que lo tomo la Agencia, varias modificaciones al formato de diligenciamiento de la información lo cual por el volumen de la misma hace difícil su ejecución. Esto ha limitado las posibilidades de la migración, depuración y actualización de los datos especialmente en entidades como las citadas que manejan una cantidad considerable de procesos y litigios, al no tener la capacidad técnica ni humana para hacer frente a los requerimientos de manera eficiente y oportuna.

Por otra parte, pese a las modificaciones realizadas al sistema LITIGOB este presenta serias inconsistencias. Por ejemplo, las etapas procesales no son las mismas que las del formato 9 SIRECI de la Contraloría. Además, estas



no se ajustan a ley 1437 de 2011 y algunas de ellas están repetidas en el mismo listado.

No existe posibilidad dentro del sistema de identificar y diferenciar entre un Pasivo Estimado (Procesos con fallo en contra con apelados que siguen vigentes) y un Pasivo Real (Procesos ejecutoriados con fallo en contra y pendientes de pago). En este punto, se ha manifestado la Agencia al indicar que el sistema sólo está en capacidad de registrar el valor de las pretensiones y por esta razón es imposible comparar el valor de las pretensiones y lo que contablemente se registra como una provisión para contingentes lo cual obedece a un cálculo muchas veces subjetivo.

### Sentencias y conciliaciones

Verificado el hecho de las deficiencias en la información que contiene LITIGOB, el Ministerio de Hacienda se basa en ella para hacer una estimación del pasivo contingente. Para el total de las entidades consideradas por la Agencia, durante la vigencia 2013 se apropiaron inicialmente \$950 mil millones en el rubro de sentencias y conciliaciones y se adicionaron otros \$476 mil millones. Al final del año pasado se pagaron en total \$1.2 billones por este concepto. Así mismo, se registraron 50.958 (\$27.2 Billones) solicitudes de conciliación, de las cuales 35.989 fueron presentadas en el año 2013 y cuyas pretensiones alcanzan los \$18.7 billones. Por otra parte, durante ese año se finalizaron 9.898 procesos, de los cuales 4.547 terminaron con fallo favorable, arrojando una tasa de éxito procesal del orden de 45.9%. A continuación se presenta el comportamiento de los pagos efectuados por las entidades del orden nacional correspondiente al rubro presupuestal de sentencias y conciliaciones del presupuesto general de la nación para el periodo 2000-2013.

**Cuadro 7**  
**Pagos efectuados por las Entidades del Orden Nacional**  
**Sentencias y Conciliaciones 2000 - 2013**

Año	Pagos a Precios Constantes de 2013	TES Precios Constantes 2013	Pagos a Precios Corrientes	TES Precios Corrientes
2000	\$109.095	\$19.920	\$213.998	\$39.075
2001	\$113.671	\$6.393	\$205.034	\$11.531
2002	\$72.803	\$1.540	\$121.986	\$2.580
2003	\$120.564	\$8.185	\$188.815	\$12.819
2004	\$163.499	\$9.299	\$240.450	\$13.676
2005	\$207.097	\$-	\$288.690	\$-
2006	\$258.956	\$192.321	\$344.283	\$255.691
2007	\$337.104	\$-	\$428.963	\$-
2008	\$386.316	\$88.020	\$465.120	\$105.975
2009	\$471.862	\$-	\$527.646	\$-
2010	\$609.611	\$-	\$668.313	\$-
2011	\$810.865	\$-	\$861.633	\$-

*REPC*



2012	\$1.165.347	\$-	\$1.193.781	\$-
2013	\$1.194.331	\$-	\$1.194.331	\$-
<b>Total</b>	<b>\$6.021.121</b>	<b>\$325.678</b>	<b>\$6.943.043</b>	<b>\$441.347</b>

Fuente: SIF Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: ANDJE - DGI

En un estudio realizado por la Agencia en 2013<sup>4</sup>, tomando como base la información de los pagos realizados por la entidades del orden nacional, entre el 2011 y 2012, según el sistema integrado de información financiera (SIF), se concluye que el 82% de los pagos del rubro corresponde a pagos de sentencias, el 17% a conciliaciones y el 1% restante a otro tipo de documentos legales.

Los resultados muestran que el tiempo promedio transcurrido entre la ejecutoria de una sentencia y el pago de la misma es de 14 meses; para las conciliaciones, el periodo entre la aprobación y el desembolso es de 7 meses. El pago de intereses de mora representa el 15% del rubro de sentencias y conciliaciones. Con el objetivo de reducir este monto, el estudio recomienda adelantar los procedimientos para el pago sin esperar la solicitud del demandante, efectuar pagos por depósito judicial, utilizar una fórmula estándar para las liquidaciones, aplicar la retención en la fuente a los intereses de mora y tener en cuenta la disponibilidad presupuestal a la hora de establecer fórmulas conciliatorias.

Es necesario, por lo tanto, realizar una mejor gestión en el manejo que se da al pago de las demandas. Además, a futuro se vislumbra un panorama fiscal complejo si se observa el monto de las pretensiones.

### **Conclusiones y observaciones**

Aunque verificando los esfuerzos realizados por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado –ANDJE–, la información registrada en el sistema LITIGOB no es confiable y presenta numerosas inconsistencias frente a lo registrado contablemente por las Entidades del Orden Nacional. Analizada la información contable algunas de las entidades con mayores pretensiones en contra por concepto de demandas, se evidenció inconsistencias al cierre de las vigencias 2012 y 2013 frente a lo registrada en la base LITIGOB. Al verificar los estados contables de la Fiscalía, Casur, Cremil y el Ministerio de Defensa, se estableció que la información financiera presentada en cada uno de los balances al cierre de las vigencias difiere de lo registrado en el sistema LITIGOB.

<sup>4</sup> El texto completo se encuentra en la siguiente dirección: <http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicacionesandje/analisis-procedimiento-pago-credito/Paginas/default.aspx>



Lo anterior refleja que las entidades no han venido cumpliendo con lo estipulado en el Plan General de Contabilidad Pública en el Capítulo V numeral 3, Reconocimiento de Obligaciones, donde cada una de las entidades debe de efectuar un estudio de reconocido valor técnico de cada uno de los procesos donde determina si la contingencia es probable de cada una de las demandas, arbitrajes y conciliaciones que se interpongan contra a la Entidad contable pública.

Si bien el error de dicha inconsistencia no parte únicamente de la Agencia, sino que involucra a las entidades del orden nacional que reportan información litigiosa así como los organismos de control, se puede concluir que a la ANDJE no ha podido superar los problemas de coordinación, depuración y gestión de la información contenida en el sistema LITIGOB. De hecho, se plantea remplazar a este sistema y superar los inconvenientes que este plantea. Sin embargo, aún si la nueva plataforma logra trabajar con éxito faltará de la Agencia un mayor énfasis y gestión direccionada a las entidades del Estado, para que diligencien, coordinen y depuren los datos que incorporen al nuevo sistema.

### **Nivel de coordinación en la ejecución de la política pública entre el misterio de justicia y la agencia de defensa jurídica del estado**

Antes de realizar el análisis de la información suministrada por las entidades, es importante precisar algunos conceptos inherentes a la Estructura del Estado en Colombia, los cuales nos permitirán cumplir el objetivo propuesto:

- **Principio de Separación de Poderes<sup>5</sup>.** *Si bien el Poder Público en Colombia es uno solo, para su funcionamiento se compone de tres grandes órganos o ramas, a saber, el legislativo, el ejecutivo y el judicial<sup>6</sup>, que corresponden respectivamente a las funciones de dictar las normas jurídicas para la organización de la sociedad, de aplicarlas y reglamentarlas y de resolver los conflictos y controversias entre los ciudadanos y entre estos con el Estado, los cuales pudieran resultar de la aplicación de dicha normatividad.*

Hay que tener en cuenta que si bien cada una de las tres ramas mencionadas es independiente, el Poder Público es único, razón por la cual se entiende que debe existir una colaboración armónica, sistemática y coherente entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial, para que se

*REDE*

<sup>5</sup> Según el profesor Libardo Rodríguez, el Poder Público es la conjunción de fuerza y competencia que le otorga al Estado la capacidad de dirigir, e imponer decisiones, sin oposición ni resistencia, en relación con los asuntos que regulan la vida en sociedad. Cfr. RODRIGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Bogotá: Temis, 2012. Págs. 1-16.

<sup>6</sup> Cfr. REPUBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política. 1991. Artículo 113.



puedan alcanzar los fines del Estado.<sup>7</sup>

- **Principio de Colaboración Armónica entre los diferentes órganos o ramas del poder público.** *Concomitantemente con el reconocimiento de la idea de un solo poder dividido en tres ramas, el Principio de Separación fue atenuado con la consideración de que ella no podía ser absoluta, sino sus partes debían estar relacionadas y colaborándose entre sí en la búsqueda de los intereses comunes del Estado.*<sup>8</sup>

*De otra parte, y desde la Teoría Administrativa, es necesario precisar el concepto de Coordinación, refiriéndonos a las entidades públicas.*

- **Concepto de Coordinación.** *Desde el punto de vista de la teoría administrativa, es también necesario precisar que el concepto de "coordinación" es definido por autores como Harold Koontz<sup>9</sup>, como la esencia de la administración, pues consiste en armonizar los esfuerzos individuales para alcanzar los objetivos organizacionales propuestos. Corresponde pues al gerente o directivo conciliar los diferentes esfuerzos e intereses particulares, para alcanzar dichas metas organizacionales.*<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Según el artículo 2º. de la Constitución Política, los fines del Estado son: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

<sup>8</sup> Según el artículo 113º. de la Constitución Política, se reitera que si bien las ramas del poder público tienen funciones separadas, colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.

<sup>9</sup> Cfr. KOONTZ, Harold. Administración. Una perspectiva Global. Bogotá, Mc-Graw Hill.

<sup>10</sup> El sustantivo 'coordinación' y el infinitivo '**coordinar**' se derivan de los términos latinos 'cum' (con, conjuntamente) y 'ordinare' (regular, poner en una línea, ordenar), y tienen el significado de una actividad reguladora, o de ordenación sobre varios elementos, indica que se busca que distintas actividades sigan un mismo ordenamiento, se orienten a los mismos objetivos, o se eviten conflictos entre ellas.

El concepto de "coordinación" es pues inherente a la administración pues permite el esfuerzo mancomunado para alcanzar objetivos comunes. Para autores como Henri Fayol (1841-1925) que desarrollaron la Teoría Clásica de la administración, el concepto de coordinación implica los siguientes aspectos: jerarquía organizacional, reglas y procedimientos claros, y oportunidad y precisión en la comunicación para la toma de decisiones. Lo anterior debe permitir integrar los esfuerzos particulares, propios de la división de funciones en el trabajo, con la finalidad de alcanzar conjuntamente las metas propuestas.

De otra parte, precisamos que en nuestra legislación colombiana se habla del "Principio de Coordinación", referido a que las diferentes instancias y entidades del gobierno nacional, departamental y municipal, trabajen armónicamente cuando sus competencias sean concurrentes; lo anterior con el objeto de que las acciones y proyectos emprendidos, se complementen, sean razonables y conducentes para lograr los fines de la acción estatal. Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 288 y Sentencia C-149 de 2010.



*Así pues, a nivel de la administración del Estado colombiano, podemos afirmar que la coordinación busca armonizar los esfuerzos interinstitucionales para contribuir con el alcance de los fines del Estado. Para efectos de este análisis, es el Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del sector, quien debe demostrar el liderazgo en la armonización de esfuerzos interinstitucionales tendientes a la ejecución de la Política Pública relacionada con el sector.*

## **La Política Pública Evaluada**

El Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “*Prosperidad para Todos*”, establece en su capítulo V “*Consolidación de la Paz*”, entre otras actividades, la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

Una de las justificaciones de lo anterior ha sido el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas que continúan generando pleitos contra el Estado, los cuales a 2009, fecha de formulación de la política pública evaluada, superaban los 170.252 procesos con las consecuencias patrimoniales que ello implica tanto en los tribunales nacionales como internacionales.<sup>11</sup>

Así pues, el gobierno nacional estableció como una de sus directrices en materia de justicia, la Prevención del Daño Antijurídico o Defensa Judicial del Estado, para el cuatrienio 2010-2014, y como resultado concreto de dicha política se estableció la creación de una entidad encargada de diseñar, ejecutar y controlar las políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado.

Consecuencia de lo anterior es el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, que crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, para que desarrolle el sistema de administración del riesgo jurídico, promueva la conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales y realice la defensa articulada del Estado ante tribunales nacionales e internacionales, garantizando de esta forma el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.<sup>12</sup>

## **Ministerio de Justicia y del Derecho**

<sup>11</sup> <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238> Página 405

Cabe precisar que según el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, a diciembre 31 de 2013, se encontraban registradas 293.526 demandas activas cuyas pretensiones ascendían a \$191 billones.

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*. Página 413.

*PERE*



Cabe precisar que durante la vigencia 2010-2011, este organismo se denominaba “Ministerio del Interior y de Justicia”, el cual fue escindido por la Ley 1444 de 2011 y reglamentado por el Decreto No. 2897 de 2011, pasando a ser el Ministerio de Justicia y del Derecho, como se le conoce hoy, con la finalidad de dirigir, coordinar y ejecutar el servicio público de la Justicia en Colombia.<sup>13</sup> Para lograr lo anterior debe, entre otras funciones, formular, dirigir y orientar las Políticas Públicas del sector justicia a su cargo, actividad que será el eje central del presente análisis, pues nos permitirá determinar el nivel de coordinación existente entre el Ministerio y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

### **Agencia de Defensa Jurídica del Estado**

Unidad administrativa especial, entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Su objetivo fundamental es la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.<sup>14</sup>

### **Análisis de la información suministrada por las entidades**

Para determinar el nivel de coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, acorde al lineamiento de Política Pública establecido, la Contraloría General de la República solicitó a dichas entidades información que evidenciara su relación interinstitucional, la cual fue complementada a través de entrevistas personalizadas.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional”. Artículo 61.

<sup>14</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1444 de 2011 “Por 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 dictan otras disposiciones”. Parágrafo del artículo 5.

<sup>15</sup> El Ministerio de Justicia y del Derecho entregó a la CGR copia del documento “Todos construyendo desde posibilidades” el cual explica cómo la Oficina de Planeación del Ministerio, ha implementado el “Sistema Integrado de Planeación y Gestión”, con la finalidad de desarrollar y aplicar metodologías para la construcción participativa de la visión y el cumplimiento de la misión institucional y facilitar la función de dirección y liderazgo del Ministerio, como cabeza del sector. Se incluye en dicho documento la Política de Calidad del Ministerio, la cual incluye como uno de sus objetivos, la coordinación y fortalecimiento de las relaciones con el sector y las diferentes ramas del poder público, entre otros aspectos. Ministerio de Justicia, Planeación Institucional, 2013.



Con base en la información recibida, se pueden comprobar las siguientes acciones de coordinación interinstitucional:

### **Creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado**

Un primer esquema de coordinación interinstitucional es el que se evidencia en el documento "*Creación de la Nueva Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Estudio Técnico*"<sup>16</sup>, en el cual el Ministerio de Justicia y del Derecho, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 1444 de 2011, realiza los estudios técnicos necesarios para que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, creada al interior del Ministerio de Justicia, según el Decreto 1899 de 1999, pase a ser una entidad autónoma adscrita al sector.<sup>17</sup>

Dicho esquema de coordinación interinstitucional, plantea que si bien se crea la Agencia continúan siendo funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, la defensa judicial de la nación, la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector justicia y la coordinación de la Rama Ejecutiva con la Rama Judicial y los órganos de control, entre otras, conducentes a la realización de los fines del Estado.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior le corresponderá al Ministerio de Justicia y del Derecho la orientación y coordinación del ejercicio de las funciones a cargo de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, sin perjuicio de las potestades de decisión que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración les correspondan.

Lo anterior significa que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado participará en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, bajo la orientación del Ministerio de Justicia.<sup>18</sup>

Cabe precisar igualmente, que el Decreto 4085 de 2011, establece dentro de la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica la constitución de

<sup>16</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Documento "Creación de la Nueva Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Estudio Técnico". Bogotá, D.C., octubre de 2011.

<sup>17</sup> La Ley 790 de 2002, "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", en su artículo 15, había institucionalizado la defensa jurídica del Estado en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia y asigna la coordinación de la defensa de los procesos contra el Estado que tengan una cuantía superior a 2000 smlv.

<sup>18</sup> Cfr. Ley 489 de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional," artículo 39 y artículo 45 que establece como estrategia de coordinación y orientación en la ejecución de ciertas funciones de los ministerios, la creación de Comisiones Intersectoriales. Así pues, el control administrativo de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien debe orientar, constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el sector se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales.



un Consejo Directivo integrado por el Ministro de Justicia, quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Secretario Jurídico de la Presidencia y dos asesores externos. El Director General de la Agencia asistirá a las reuniones del Consejo Directivo, solamente con derecho a voz, pero sin voto.<sup>19</sup>

De otra parte, en el Estudio Técnico se justifica la creación de la Agencia a través del análisis de aspectos tales como:

- Marco histórico y legal de la defensa jurídica del Estado colombiano
- Estructura del Estado colombiano al ser sancionada la Ley 1444 de 2011
- Implicaciones económicas de las demandas vigentes contra el Estado colombiano
- Modernización de una segunda fase del Sistema de Información Litigiosa (Litigob-EKOGUI)
- Situación financiera del Estado frente a las pretensiones de las demandas

Lo anterior permite evidenciar a la CGR que la creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado fue un hecho motivado y planeado por parte del gobierno colombiano, cuya viabilidad presupuestal contó con un soporte técnico,<sup>20</sup> acorde a los criterios descritos previamente, con la finalidad de prevenir el daño antijurídico.<sup>21</sup>

Una vez creada la entidad, el mismo estudio técnico le establece una misión, visión y objetivos claramente identificados, así como con una organización estructural y un mapa de procesos. Estos aspectos, como se ha visto obedecen a lo establecido en el capítulo V “Consolidación de la Paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

### **Coordinación Ministerio de Justicia- Agencia de Defensa Jurídica del Estado**

Un segundo esquema de coordinación interinstitucional es el que se evidencia a través del funcionamiento del Consejo Directivo de la Agencia

<sup>19</sup> Cfr. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Decreto 4085 de 2011. Artículo 9.

<sup>20</sup> Cfr. Documento Conpes 3722 del 29 de marzo de 2012, que ofrece concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$10 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado.

<sup>21</sup> Daño antijurídico es la lesión patrimonial o extrapatrimonial por gestión del Estado que la víctima no está en el deber jurídico de soportar. Fuente: Fallo 19707 de 2011 del Consejo de Estado



Jurídica del Estado, y del Comité de Seguimiento a la Ejecución Presupuestal del sector administrativo de la Justicia. Tales esquemas se describen a continuación:

### Consejo Directivo de la Agencia Jurídica del Estado

El Consejo Directivo de la Agencia es la máxima instancia de decisión y el responsable de establecer las directrices administrativas que ha de seguir la entidad, conforme a lo previsto en el Decreto 4085 de 2011. Como se ha dicho, este Comité es presidido por el Ministro de Justicia y del Derecho.

Así pues, la CGR ha podido constatar los siguientes Acuerdos que demuestran el cumplimiento de la función de "coordinación" en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho:

Tabla No. 8

Relación de Acuerdos del Consejo Directivo Agencia de Defensa Jurídica del Estado

Acuerdo 001/12	"Por el cual se aprueba el anteproyecto de Presupuesto Vigencia 2013 y el Presupuesto de Gastos 2013-2016 de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.
Acuerdo 002/12	Por el cual se reglamentan los factores de Ponderación de la Prima Técnica de los Directivos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.
Acuerdo 003/12	Por el cual se establecen los honorarios de los Asesores Externos del Consejo Directivo de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado
Acuerdo 004/12	Por el cual se aprueba el reglamento del Consejo Directivo de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado
Acuerdo 005/12	Por el cual se aprueba el reglamento del Consejo Asesor de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado
Acuerdo 006/12	Por el cual se precisan las normas de intervención en procesos judiciales por parte de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.
Acuerdo 007/12	Por el cual se precisan las normas de intervención en procesos judiciales por parte de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.
Acuerdo 001/13	Por el cual se fija el alcance de la participación en procesos judiciales contra entidades del Estado colombiano, por parte de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

Fuente: <http://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/resoluciones-direccion-general-2013/Paginas/default.aspx>

*REPE*



## **Seguimiento de la ejecución presupuestal por parte de las Oficinas de Planeación de las dos entidades**

Ahora bien, a partir de lo establecido en la Ley 1444 de 2011, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha establecido el Comité Sectorial de Seguimiento a la Ejecución Presupuestal, el cual tiene como objetivo no solo monitorear el cumplimiento del Plan Estratégico del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho,<sup>22</sup> sino también definir los lineamientos que se deben seguir para la ejecución, seguimiento y control eficiente de los recursos financieros apropiados por parte de cada una de las entidades que conforman el sector Justicia y del Derecho.<sup>23</sup>

La información obtenida a partir del Comité de Seguimiento a la Ejecución Presupuestal, le permite, especialmente a la cabeza del sector, es decir, al Ministerio de Justicia y del Derecho, obtener información sobre el cumplimiento de las metas gubernamentales en materia de Justicia, sino también sobre el comportamiento presupuestal de cada una de las entidades a nivel individual y sectorial, con la finalidad de facilitar la toma de decisiones y crear estrategias de mejoramiento de la ejecución de los recursos.

La CGR ha podido evidenciar documentación que demuestra la realización de dicho seguimiento durante la vigencia 2013- 2014, liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como la consolidación de la información suministrada por parte de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, en lo relacionado con el avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, el cual a su vez, contribuye con el alcance de las metas del sector administrativo de Justicia en el país.

En consecuencia, y teniendo en cuenta la información suministrada por parte de las entidades y lo establecido en los lineamientos de Política Pública anteriormente descritos, la CGR puede evidenciar acciones tendientes al desarrollo del concepto de “coordinación” por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del sector, con respecto a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, durante el periodo analizado.

---

<sup>22</sup> Documento anexo a la Resolución 603 del 1 de octubre de 2012 “Por la cual se adoptan el Plan Estratégico ajustado del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho para el período 2012-2014 y el Plan de Acción ajustado 2012 del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>23</sup> El Sector está compuesto por las siguientes entidades: Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, Agencia de Defensa Jurídica del Estado, Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación y Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.



## Proyectos de inversión

Los proyectos de inversión que se encontraba ejecutando la entidad a diciembre 31 de 2012 y 2013 son:

### Proyectos 2012

- Apoyo a la solución conciliatoria de los pleitos contra la nación por valor \$226 millones.
- Fortalecimiento de la nueva agencia de defensa jurídica de la nación por cuantía de \$939 millones.

### Proyectos 2013

- Apoyo a la implementación y gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica por valor de \$1.072 millones.

Para el presente análisis se tomaron todos los proyectos de inversión por ser misionales que en total son 3 por un valor de \$2.237 millones, se consideran que tienen que ver con el logro de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estratégico de la entidad.

Se solicitó a la entidad una relación de contratos mediante los cuales se ejecutaron dichos proyectos para las respectivas vigencias dando como resultado:

**Vigencia 2012:** 3 contratos por valor de \$99.6 millones.

**Vigencia 2013:** 25 contratos por cuantía de \$1.062.5 millones.

Se estudió una muestra de ejecución posterior y selectiva de estos contratos derivados de los proyectos de inversión enunciados anteriormente, así como los aspectos presupuestales de los recursos destinados para su ejecución. Dicha muestra fue de:

**Vigencia 2012:** 3 contratos por valor de \$99.6 millones, equivalente al 100% del total de esa contratación para esta vigencia.

**Vigencia 2013:** 12 contrato por valor de \$898.9 millones, equivalente al 48% de la cantidad de contratos celebrados y al 84.5% del valor contratado para la vigencia respectiva.

De la revisión respectiva se pudo se pudo confirmar de acuerdo a los antecedentes de los contratos, que los mismos están conforme a la legalidad, necesidad y oportunidad de la contratación derivada de los proyectos de inversión de la entidad, y dentro de los principios de la gestión fiscal y en cumplimiento del Plan Estratégico de la Entidad.

*REPQ*



## Evaluación presupuestal

### Vigencia 2012.

Analizado el presupuesto de la vigencia 2012, se evidencia que la apropiación Definitiva fue de \$18.898.7 millones los cuales se ejecutó por vía compromiso \$6.265.2 millones, equivalente al 33%, de su ejecución y se obligó \$6.226.0 millones, equivalentes al 33% y se efectuaron pagos correspondiente a \$5.521.6 millones, equivalentes al 29% respectivamente, quedando un saldo pendiente por ejecutar al cierre de la vigencia por \$12.633.5 millones correspondiente al 66% del total del presupuesto.

En consecuencia el seguimiento y control efectuado a los proyectos de Inversión durante la vigencia no fue oportuno por cuanto no se realizaron a tiempo las actualizaciones a las actividades como a la ejecución de los recursos lo que conllevó a una ejecución inadecuada de los recursos de inversión.

La anterior situación evidenció deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos y debilidades en los mecanismos de control interno, el Plan Anual de Compras y el cumplimiento de las metas en lo referente a la prevención del daño antijurídico y la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad.

Incumpliendo lo establecido en el Decreto 111 de 1.993 en su art.17 programación integral Planeación. Lo que generó falta de gestión en materia fiscal afectando el logro de sus objetivos misionales de la Entidad.

Tabla No. 9  
Ejecución Presupuestal 2012  
Cifras millones

	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISO	% CRP	SALDO SIN EJECUTAR	% SIN	OBLIGACION	% OBLIG	PAGOS	% PAG
G. PERSONALES	10.339.0	4.409.7	43%	5.929.3	57%	4.389.7	42%	3.889.6	38%
G. GENERALES	7.394.0	1.755.8	24%	5.638.2	76%	1.736.6	23%	1.569.3	21%
TRANSFERENCIAS	0	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
G. FUNCIONAMIENTO	17.733.0	6.165.5	35%	11.567.5	65%	6.126.3	34%	5.458.9	31%
INVERSION	1.165.7	99.7	9%	1.066	91%	99.7	9%	62.7	5%
TOTAL AGENCIA	18.898.7	6.265.2	33%	12.633.5	66%	6.226.0	33%	5.521.6	29%

Fuente ANDJE



Tabla No. 10  
Rezago Presupuestal-Reserva presupuestal y cuentas por pagar 2012  
Cifras millones

	APROPIACION DEFINITIVA	RESERVA PRESUPUESTAL	% RESERVA	CX PAGAR	% CX PAGAR
G. PERSONALES	10.339.0	20.0	19%	500.0	4.83%
G. GENERALES	7.394.0	19.2	25%	167.4	2.26%
TRANSFERENCIAS	0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
G. FUNCIONAMIENTO	17.733.0	39.2	44%	667.4	3.76%
INVERSION	1.165.7	0	%	37.0	3.1%
<b>TOTAL AGENCIA</b>	<b>18.898.7</b>	<b>39.2</b>	<b>44%</b>	<b>704.4</b>	<b>3.72%</b>

Fuente ANDJE

El rezago presupuestal constituido a diciembre 31 de 2012 ascendió a \$743.6 millones, relacionados de la siguiente manera: Reserva Presupuestal por \$39.2 millones correspondiente al 44% y Cuentas por Pagar por \$704.4 millones correspondientes al 3.72%, para un total del 48%.

### Ejecución Presupuestal 2013

Respecto de su asignación y ejecución para la vigencia 2013, se asignó una apropiación definitiva de \$28.911.8 millones, de los cuales se ejecutó por vía compromiso lo correspondiente a \$24.061.2 millones correspondientes a un 83% se obligó lo correspondiente a \$23.798.4 millones con un porcentaje de 82,3 % y se pagó lo correspondiente a \$21.757,3 millones correspondientes a un 75%, quedando al cierre de la vigencia un saldo sin ejecutar de \$4.850.1 millones, correspondiente a un 17% al cierre de la vigencia. Siendo lo más representativo los gastos de personal y entre otros el rubro 101-8 "Otros gastos de personal" por \$220.4 millones que su ejecución fue cero.

Tabla No. 10  
Ejecución Presupuestal 2013  
Cifras millones

	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISO	% CRP	SALDO SIN EJECUTAR	% SIN	OBLIGACION	% OBLIG	PAGOS	% PAG
G. PERSONALES	18.872.0	15.372.2	81%	3.499.8	19%	15.240.7	81%	14.466.0	76%
TRANSFERENCIAS	8.767.0	7.590.5	86%	1.177.2	13%	7.538.0	86%	6.729.5	76%
G. FUNCIONAMIENTO	27.839.8	22.998.6	83%	4.841.1	17%	22.814.6	82%	21.231.5	76%
INVERSION	1.072.0	1.062	99%	9.0	0.8%	983.8	92%	525.9	49%
<b>TOTAL AGENCIA</b>	<b>28.911.8</b>	<b>24.061.2</b>	<b>83%</b>	<b>4.850.1</b>	<b>17%</b>	<b>23.798.4</b>	<b>82.3%</b>	<b>21.757.3</b>	<b>75%</b>

Fuente ANDJE

*DEEC*



Lo anterior evidencio falta de planeación en la ejecución de los recursos, por parte de la entidad al presupuestar al cierre de la vigencia rubros en cero y llevar al no cumplimiento en lo referente al avance de la política de prevención del daño antijurídico.

El rezago presupuestal constituido a diciembre 31 de 2013 ascendió a \$2.303.9 millones, relacionados de la siguiente manera: Reserva Presupuestal por \$262.9 millones correspondiente al 0.9% y Cuentas por Pagar por \$2.041.0 millones correspondientes al 7%, para un total del 7.9%

Lo anterior evidencio que los recursos se ejecutaron, quedando pendiente lo correspondiente a un 17%, por ejecutar, considerando desde el punto de vista presupuestal que la Agencia Nacional Jurídica del Estado cumplió en la ejecución de los recursos respecto en la vigencia.

## 2.2.1 CUMPLIMIENTO DE METAS Y ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DEFINIDOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

En esta política pública no se realizó batería de indicadores debido a que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado prácticamente inicio labores desde el primer semestre de 2012, y a la fecha no existe la suficiente recaudo estadístico de la gestión de la entidad que permita realizar una evaluación de la gestión de la política pública.

Sin embargo, desde el plano del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*prosperidad para todos*”, la meta de crear una entidad especializada en la defensa judicial de la Nación se cumplió al 100%:

### META PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

OBJETIVO	ESTRATEGIA	INDICADOR	TIPO DE INDICADOR	LINEA BASE 2010	META DEL CUATRENIÓ
Justicia	Prevención del daño antijurídico (Defensa Judicial del Estado)	Creación de una entidad para la defensa judicial de la Nación.	Resultado	-	1

## 2.2.2 GESTIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para un mejor entendimiento del desarrollo de la gestión por parte de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, se debe tener en cuenta que la entidad apenas fue creada desde el año 2011, e inició labores efectivamente



a partir del segundo semestre de 2012, periodo este muy corto como para poder establecer un análisis a profundidad sobre la política pública de defensa jurídica del Estado. Sin embargo, estas son las conclusiones que el equipo auditor logro extraer del estudio respectivo:

En materia de **prevención del daño antijurídico**, se puede afirmar que la entidad cumplió con dicho objetivo dado que ejecutó una serie de acciones institucionales tales como la elaboración de documentos y talleres contentivos de lineamientos para la generación de la política pública en este sentido, tal y como se mostró en el acápite sobre **Resultados de la Evaluación de la Política Pública**.

Por otra parte, se pudo comprobar de acuerdo a los antecedentes de la contratación revisada derivada de los proyectos de inversión de la entidad, que la misma está conforme a la legalidad, necesidad, oportunidad, y dentro de los principios de la gestión fiscal y en cumplimiento del Plan Estratégico de la Entidad.

Respecto a la evaluación realizada sobre el **nivel de coordinación** en la ejecución de la política pública entre el Ministerio de Justicia y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, se pudo establecer y evidenciar las acciones tendientes al desarrollo del concepto de "coordinación" por parte del Ministerio como cabeza del sector con respecto a la entidad durante el periodo analizado.

Sin embargo, por parte del sistema de información existente en el **Litigob** se dictamina de acuerdo a lo investigado que este es inconsistente. En primer lugar, la incoherencia se manifiesta en que la propia entidad maneja cifras diferentes en cuanto al monto de las pretensiones por demandas en contra de las entidades del orden nacional que alimentan Litigob. En segundo lugar, igualmente se reportan diferencias entre la información de la agencia con respecto a lo consignado por estas entidades en su balance general en cuanto al valor de dichas pretensiones. Esto demuestra falta de gestión de la entidad para depurar la base de datos del Litigob eliminando duplicidades sobre evaluaciones y subevaluaciones del valor de las demandas en contra del Estado.

Por otra parte, en la evaluación presupuestal se evidenció que en la vigencia 2012, la ejecución de sus recursos fue de \$18.898.7 millones, de los cuales se ejecutó \$6.265.2 millones, correspondientes a un 33%, quedando pendiente por ejecutar lo correspondiente a \$12.633.5 millones, correspondientes a un 66%.

*RSC*



Para la vigencia 2013, se asignó una apropiación definitiva de \$28.911.8 millones, de los cuales se ejecutó por vía compromiso lo correspondiente a \$24.061.2 millones correspondientes a un 83%, quedando al cierre de la vigencia un saldo sin ejecutar de \$4.850.1 millones correspondiente a un 17% al cierre de la vigencia.

A pesar de lo anterior, y conforme a lo expuesto acerca de que la Agencia apenas está empezando a ejecutar esta política pública; no es posible dictaminar a la fecha si se lograron o no los efectos deseados o previstos y el impacto de la Política Pública en el Estado y la sociedad.

### **2.2.3 PRONUNCIAMIENTO SOBRE DERECHOS Y FINES FUNDAMENTALES DEL ESTADO RELACIONADOS CON LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA**

En la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia, puesto que con esta política de prevención de daño antijurídico se pretende evitar el ejercicio arbitrario del poder del Estado, que de una u otra manera lesiona derechos de los administrados que finalmente conlleva a la discusión litigiosa y el consecuente pago de condenas. El incremento de las demandas significa de alguna manera en el ejercicio de la autoridad excede los límites legales y constitucionales. Denota que muchas de las prácticas administrativas no están guiadas por los principios constitucionales.

Además, desde el elemento del ciclo de defensa la protección de los intereses estatales en el debate judicial, busca evitar la destinación de recursos públicos en el pago de condenas, que finalmente deberían ser destinados en la materialización de los derechos de las personas.

Por otra parte, el equipo auditor considera que con la política en cuestión se alcanzaron los fines esenciales del Estado y la materialización de derechos en las vigencias estudiadas, dado que la entidad alcanza las metas institucionales en relación con la prevención, y aunque es prematuro conocer el efecto del direccionamiento de la política con tan solo año y medio de funcionamiento de la entidad, el esfuerzo en la producción de política preventiva implica que a mediano y largo plazo se consiga reducir los índices de demandas contra el Estado.

## **La Contraloría General de la República**

Vigila y controla, oportuna y efectivamente  
los recursos públicos destinados al cumplimiento  
de los fines esenciales del Estado Social de Derecho

***Denuncie cualquier irregularidad***

**PBX: 353 77 00 ext. 2503 y 2506  
[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)**