

2024



RECOMENDACIONES
Gestión jurídica pública para
entidades territoriales
Circular Externa No. 22 de 2024



Defensa Jurídica
del Estado



La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene como objetivo orientar a las entidades territoriales para la implementación de un Modelo de Gerencia Jurídica Pública que permita avanzar en el cumplimiento de los principios de la función administrativa, garantizar los derechos de los(as) administrados(as) y facilitar su interacción entre las diferentes dependencias de las administraciones locales. A través del presente documento se busca divulgar diferentes herramientas estratégicas y prácticas para el mejoramiento de la gestión de cada una de las dimensiones del ciclo de defensa jurídica.

Con base en el objetivo señalado, a continuación, se presentan recomendaciones generales para la implementación de un Modelo de Gerencia Pública, teniendo en cuenta cada una de las diferentes dimensiones que comprende el ciclo de defensa jurídica del Estado y el portafolio de productos y servicios que ofrece la Agencia, para que todas las entidades territoriales tengan acceso a esta información.

Ciclo de Defensa Jurídica del Estado



RECOMENDACIONES

PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

- Se recomienda a las entidades públicas del orden territorial contar con Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) teniendo en cuenta sus principales causas de litigio y de condena. Las PPDA tienen diferentes fases que las entidades deberían desarrollar: (a) formulación, (b) aprobación, (c) implementación y (d) seguimiento.
- Para la formulación de las PPDA, las entidades territoriales tienen a disposición la metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las Circulares Externas número 5 de 2019 *"Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico"* y número 9 de 2023 *"Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico"*. Las citadas circulares puede consultarlas en el siguiente enlace: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/gerencia-juridica/>
- Para las entidades territoriales que aún no cuentan con usuario eKOGUI, la Agencia pone a disposición la siguiente herramienta para la formulación de la PPDA, a través del siguiente enlace: [Aplicativo para la Formulación PPDA](#). En todo caso, las entidades territoriales pueden vincularse a eKOGUI en el siguiente enlace: [Formulario de Vinculación eKOGUI](#).
- En relación con la fase de aprobación de las PPDA, se recuerda a las entidades territoriales que está a cargo del Comité de Conciliación de la entidad o de su representante legal. La aprobación debe constar en el acta de la sesión y la política forma parte integral del acta.



- ✓ La fase de **implementación de la PPDA** es fundamental para garantizar el cumplimiento de las medidas y los mecanismos diseñados para la prevención del daño antijurídico. Estas medidas serán señaladas en la PPDA, en donde se registrará el área encargada de desarrollarlas y las fechas para su implementación.
- ✓ El **seguimiento de la PPDA** debe ser constante en relación con las áreas responsables de la ejecución de la política. Un adecuado seguimiento implica evaluar el impacto de las medidas adoptadas, identificar posibles áreas de mejora y efectuar los ajustes según sea necesario para adaptarse a los cambios internos y externos.
- ✓ La Agencia también pone a disposición de las entidades territoriales la Caja de Herramientas para una óptima defensa jurídica, una plataforma digital en la cual las entidades territoriales, pueden encontrar toda la información relevante para la formulación de sus PPDA. En este micrositio también se encuentran las metodologías, los documentos y los lineamientos expedidos por la ANDJE en otras materias, de utilidad para la gestión de la defensa jurídica en los territorios.



RECOMENDACIONES

GESTIÓN EXTRAJUDICIAL

✓ El Comité de Conciliación es la instancia administrativa en la que se estudia, analiza y define la política de prevención del daño antijudicial y las políticas de defensa. Así mismo, en esta instancia se fijan las directrices de conciliación y se determina la procedencia de la acción de repetición, entre otras acciones.



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

✓ Las entidades territoriales a través de sus Comité de Conciliación, cuando sea el caso, deben explorar y promover la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

✓ Para facilitar y promover el uso de estos mecanismos de resolución de conflictos, la Agencia ha diseñado una metodología para la formulación de directrices institucionales de conciliación con el fin de optimizar el proceso de decisión de las entidades públicas mediante la unificación de criterios basado en un análisis jurídico detallado que permite determinar para un problema jurídico concreto la posición de promover o no la conciliación. Ver: [Documento metodológico de Conciliación](#). Las entidades públicas del orden territorial pueden adoptar la metodología establecida por la Agencia, como una buena práctica.

- ✓ Según el numeral 5 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, es preciso señalar que los Comités de Conciliación, además de determinar, en cada caso, la procedencia de la conciliación, deben señalar la posición institucional. Para cumplir esta obligación, los Comités de Conciliación deberán analizar las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad fáctica y jurídica.

- ✓ Las Directrices de Conciliación deben cumplir con las siguientes pautas:
 - Generarse bajo un procedimiento de Formulación, Implementación y Seguimiento de las Políticas de Conciliación incorporado en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad. Ver: Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
 - Ser formulada por el Comité de Conciliación de las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. Cuando no se haya constituido el Comité de Conciliación, la política de conciliación debe ser formulada por el representante legal de la respectiva entidad territorial.
 - Formularse en, al menos, una de las 10 causas de mayor probabilidad de pérdida y que representan los mayores riesgos fiscales.
 - Esta política debe actualizarse mínimo cada 4 años.
 - Divulgarse a través de un repositorio de información en la Entidad al que los(as) apoderados(as) pueden acceder.

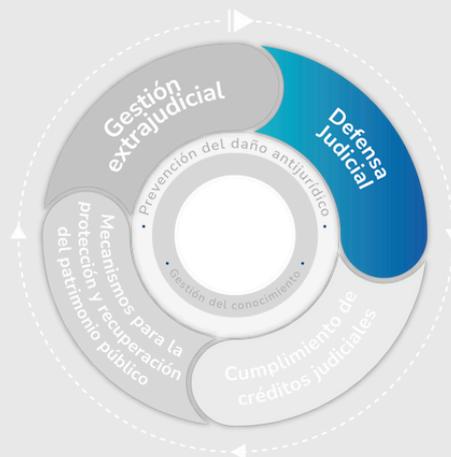
- ✓ La Agencia desarrolló una herramienta en Excel, denominada Aplicativo para la formulación de Directrices de Conciliación, con la que se busca optimizar, estandarizar y agilizar la toma de decisiones frente a las solicitudes de conciliación, para mejorar los tiempos de respuesta y brindar seguridad jurídica, fortaleciendo así la defensa jurídica del Estado.

RECOMENDACIONES

DEFENSA JUDICIAL

✓ Según lo establecido en el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, Estatuto de Conciliación, una de las responsabilidades asignadas al Comité de Conciliación es la elaboración de políticas generales que guíen la defensa de los intereses de la entidad.

✓ Para mejorar y consolidar esta dimensión del ciclo de defensa jurídica de las entidades territoriales, en la página de gerencia jurídica de la Agencia se pueden encontrar algunos aplicativos por ejemplo, el relacionado con la Defensa Judicial del Estado como parte demandada; el de Gestión documental o el de Valoración del riesgo en el ciclo de defensa jurídica.



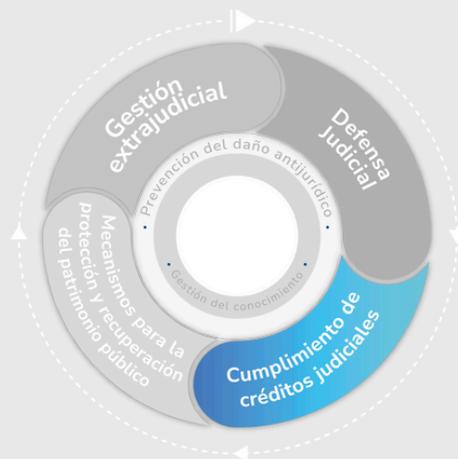
RECOMENDACIONES

CUMPLIMIENTO DE CRÉDITOS JUDICIALES

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

✓ La Agencia pone a disposición de las entidades territoriales herramientas diseñadas para efectuar la provisión contable de las conciliaciones extrajudiciales, procesos judiciales y trámites arbitrales, en cumplimiento de la normatividad contable ([Resolución 431 de 2023](#)):

- [Metodología para el cálculo de la obligación contingente de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales](#) - Circular Externa 10 de 2023.
- [Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones](#) - Circular Externa 10 de 2014.
- Otros insumos se encuentran en la [Caja de Herramientas](#) que es un portal que diseñó la ANDJE para la gestión eficiente del Ciclo de Defensa Jurídica de las entidades territoriales. En este micrositio se puede acceder a diferentes documentos dentro de los que se encuentra el Modelo de Resolución para adoptar la metodología para el cálculo de las obligaciones contingentes de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales que se adelanten contra la entidad o la Plantilla de ayuda para el cálculo de la provisión contable.





Las entidades deberán cumplir con los siguientes parámetros:

- Realizar la valoración del Pasivo Contingente Judicial aplicando la metodología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para las entidades nacionales o una metodología propia. Las entidades del orden nacional lo podrán hacer a través de eKOGUI y las territoriales si cuentan con usuario.
- Incorporar en el marco fiscal de mediano plazo (4 años) de la Entidad una relación de los pasivos contingentes, según la Ley 819 de 2003.
- Crear los Fondos propios de Contingencias en las entidades territoriales. En el caso de las entidades nacionales, estas deben efectuar aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales que ya fue creado por la Ley 448 de 1998.
- Utilizar la metodología de aportes al Fondo de Contingencias Entidades Estatales diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Diseñar el Plan de Aportes al Fondo de Contingencias. Las entidades del orden nacional lo podrán hacer a través de eKOGUI y las territoriales si cuentan con usuario.



En esta dimensión del ciclo de defensa jurídica, es necesario que las entidades territoriales tengan en cuenta el trámite para el pago de sentencias y conciliaciones, así como el deber de pago oficioso, de conformidad con los artículos 192 y 195 del CPACA, el Decreto 2469 de 2015 y los artículos 2.8.6.1.1. y siguientes del Decreto 1068 de 2015.



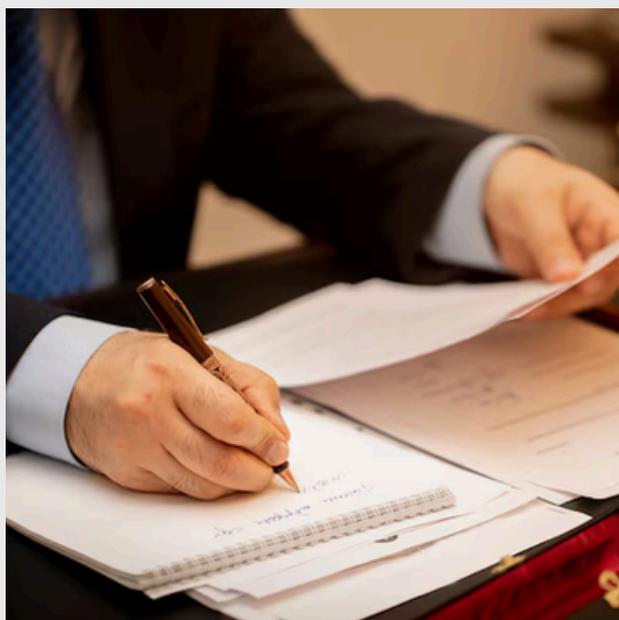
En las Circulares Externas 10 y 12 de 2014 de la Agencia, se establecieron reglas importantes en materia de pagos de sentencias y conciliaciones, por ejemplo, en lo relacionado con los periodos muertos en los que cesa la acusación de intereses moratorios; o respecto de la solicitud de pago ante la entidad obligada -en estricto sentido-, porque el artículo 2.8.6.5.1. del Decreto 1068 de 2015, establece que la solicitud de pago debe contener manifestación bajo juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, entre otras reglas. La Agencia recomienda a las entidades territoriales consultar dichas circulares.

RECOMENDACIONES

MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO

✓ Cuando la entidad territorial sea condenada a la reparación patrimonial de un daño antijurídico es preciso que evalúe la viabilidad de la acción de repetición. De ser viable, emprender la acción de repetir contra el agente que con su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a ese daño o formular esta pretensión dentro del mismo proceso en el cual se busque la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública.

✓ Para el logro de estos fines, se pone a disposición de las entidades territoriales los protocolos y lineamientos para la acción de repetición y llamamiento en garantía que emita la ANDJE. Al respecto, se recomienda consultar la [Circular Externa 4 de 2024: Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición y el medio de control de repetición.](#)

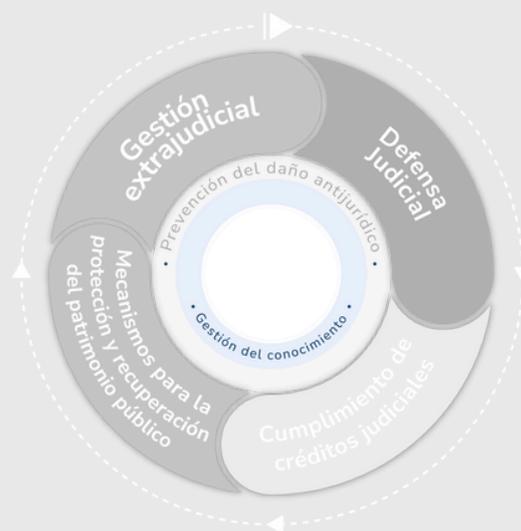


RECOMENDACIONES

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

✓ Para la óptima gestión de esta dimensión, la Agencia cuenta con La Comunidad Jurídica del Conocimiento como plataforma educativa gratuita que facilita a los equipos jurídicos de las entidades públicas el acceso, intercambio y sistematización de información relevante para la defensa jurídica. Busca establecer vínculos de colaboración, generar canales de articulación y fortalecer las competencias institucionales para la defensa estratégica del Estado

✓ Las entidades públicas del orden territorial pueden vincularse a la Comunidad Jurídica del Conocimiento mediante el registro de sus servidores(as) y colaboradores(as) en el siguiente [Formulario de Registro](#). Las personas con vinculación activa a entidades territoriales que no cuenten con correo institucional terminado en gov.co pueden enviar la solicitud de inscripción al correo entrenamiento@defensajuridica.gov.co. De este modo, pueden aprovechar la oferta de conferencias, cursos y diplomados disponibles en la plataforma virtual de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



Se recomienda a todas las entidades del orden territorial, entre otros, lo siguiente:

- Incorporar dentro de su plan anual de capacitaciones la realización de cursos virtuales en defensa jurídica del Estado en el marco de la Comunidad Jurídica del Conocimiento.
- Promover la formación de sus apoderados(as) en el Diplomado ofrecido por la ANDJE, en alianza con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Este es un programa gratuito y 100% virtual con contenidos de actualización jurídica y técnica en defensa jurídica del Estado.



Para conocer más detalles y recomendaciones, te invitamos a leer el lineamiento sobre la materia en la Biblioteca de Defensa Jurídica



**Defensa Jurídica
del Estado**



CIRCULAR EXTERNA No. 22

Para: Entidades públicas del orden territorial

De: **JHON JAIRO CAMARGO MOTTA**
Director General (E)
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Asunto: Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales

Fecha: 05 JUL 2024

De conformidad con la Ley 1444 de 2011¹ y el Decreto-Ley 4085 del mismo año², la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada defensa de los intereses de la Nación³.

Por otra parte, el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023⁴ creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico, asignándole a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la coordinación del mismo.

En desarrollo de lo señalado, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene como objetivo orientar a las entidades territoriales para la implementación de un Modelo de Gerencia Jurídica Pública que permita avanzar en el cumplimiento de los principios de la función administrativa, garantizar los derechos de los(as) administrados(as) y facilitar su interacción entre las diferentes dependencias de las administraciones locales. A través del presente documento se busca divulgar diferentes herramientas estratégicas y prácticas para el mejoramiento de la gestión de cada una de las dimensiones del ciclo de defensa jurídica⁵.

¹ "Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones."

² "Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado."

³ Ordinal 1 del artículo 6 del Decreto-Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2269 de 2019.

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de vida".

⁵ El Ciclo de Defensa Jurídica del Estado está compuesto por las siguientes dimensiones: (i) prevención del daño antijurídico, (ii) gestión extrajudicial, (iii) gestión de la defensa judicial, (iv) gestión del cumplimiento de créditos judiciales, (v) gestión de los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público, y (vi) gestión del conocimiento como un elemento transversal.



Con base en el objetivo señalado, a continuación, se presentan recomendaciones generales para la implementación de un Modelo de Gerencia Pública, teniendo en cuenta cada una de las diferentes dimensiones que comprende el ciclo de defensa jurídica del Estado y el portafolio de productos y servicios que ofrece la Agencia, para que todas las entidades territoriales tengan acceso a esta información.

I. PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

1. Se recomienda a las entidades públicas del orden territorial contar con Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) teniendo en cuenta sus principales causas de litigio y de condena. Las PPDA tienen diferentes fases que las entidades deberían desarrollar: (a) formulación, (b) aprobación, (c) implementación y (d) seguimiento.
2. Para la **formulación de las PPDA**, las entidades territoriales tienen a disposición la metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las Circulares Externas número 5 de 2019 y número 9 de 2023⁶. En esta fase, se recomienda a las entidades territoriales:
 - Elaborar un estudio integral que comprenda el análisis de la actividad litigiosa de la entidad (demandas y condenas) de los 21 meses anteriores al mes de la formulación de la PPDA.
 - Priorizar como insumo la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables, teniendo en cuenta cantidad y valor de estas últimas.
 - Verificar las solicitudes de conciliación extrajudicial a la fecha de la formulación de la PPDA.
 - Estudiar los derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras.
 - Analizar el mapa de riesgos de la entidad y otros riesgos que tengan la calidad de sobrevinientes.
 - Considerar otros factores relevantes que la entidad considere que pueden ser fuente futura de litigiosidad.
 - Involucrar en la construcción de la PPDA a las diferentes áreas de la entidad que con su acción u omisión puedan contribuir a la generación de un daño.

⁶ Circular Externa 5 de 2019 - Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
Circular Externa 9 de 2023 - Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento

3. Al momento de la construcción de la PPDA, se recomienda a las entidades territoriales tener presente las siguientes actividades:
 - Seleccionar las causas de acuerdo con la parametrización del e-KOGUI, si son usuarias de esta plataforma.
 - Definir las sub-causas de acuerdo con el hecho antijurídico específico que desea prevenir.
 - Incluir indicadores de gestión⁷, resultado⁸ e impacto⁹.
 - Recordar que cada dos años, entre los meses de noviembre y diciembre, es necesario registrar la PPDA aprobada por el Comité de Conciliación.
4. Para las entidades territoriales que aún no cuentan con usuario eKOGUI, la Agencia pone a disposición la siguiente herramienta para la formulación de la PPDA: [Aplicativo para la Formulación PPDA](#). En todo caso, las entidades territoriales pueden vincularse a eKOGUI en el siguiente enlace: [Formulario de Vinculación eKOGUI](#).
5. En relación con la **fase de aprobación de las PPDA**, se recuerda a las entidades territoriales que está a cargo del Comité de Conciliación de la entidad o de su representante legal. La aprobación debe constar en el acta de la sesión y la política forma parte integral del acta.
6. La **fase de implementación de la PPDA** es fundamental para garantizar el cumplimiento de las medidas y los mecanismos diseñados para la prevención del daño antijurídico. Estas medidas serán señaladas en la PPDA, en donde se registrará el área encargada de desarrollarlas y las fechas para su implementación.
7. El **seguimiento de la PPDA** debe ser constante en relación con las áreas responsables de la ejecución de la política. Un adecuado seguimiento implica evaluar el impacto de las medidas adoptadas, identificar posibles áreas de mejora y efectuar los ajustes según sea necesario para adaptarse a los cambios internos y externos. Es fundamental que, al hacer seguimiento a la PPDA, las entidades territoriales desarrollen las siguientes acciones:
 - Programar el seguimiento durante los dos años calendario siguientes a la aprobación de la PPDA.
 - Realizar un informe anual de cumplimiento.
 - Incluir la PPDA dentro de sus Planes de Acción Institucional.

⁷ El indicador de gestión permite medir la ejecución o implementación de los mecanismos.

⁸ El indicador de resultado permite medir la ejecución o implementación de las medidas.

⁹ El indicador de impacto permite medir el cambio en la litigiosidad, medido como el aumento o disminución porcentual de demandas entre dos años, para una causa seleccionada en el plan de acción.

- Revisar los avances en el marco de su Comité Institucional de Gestión y Desempeño o de quien haga sus veces.
8. De conformidad con sus funciones, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene la obligación de revisar de manera aleatoria y de forma periódica las PPDA de las entidades para efectos de verificar su concordancia con los lineamientos pertinentes y su impacto.
 9. La Agencia también pone a disposición de las entidades territoriales la [Caja de Herramientas para una óptima defensa jurídica](#), una plataforma digital en la cual las entidades territoriales, pueden encontrar toda la información relevante para la formulación de sus PPDA. En este micrositio también se encuentran las metodologías, los documentos y los lineamientos expedidos por la ANDJE en otras materias, de utilidad para la gestión de la defensa jurídica en los territorios.

II. GESTIÓN EXTRAJUDICIAL

1. De conformidad con el Estatuto de Conciliación (Ley 2220 de 2022¹⁰), las normas sobre Comités de Conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.
2. El Comité de Conciliación es la instancia administrativa en la que se estudia, analiza y define la política de prevención del daño antijurídico y las políticas de defensa. Así mismo, en esta instancia se fijan las directrices de conciliación y se determina la procedencia de la acción de repetición, entre otras acciones¹¹.
3. Con el objetivo de apoyar a los Comités de Conciliación, la Agencia ha diseñado el aplicativo Gestión y Plan de Acción del Comité de Conciliación ([Descargar](#)), así como también el [Modelo de reglamento del Comité de Conciliación](#).
4. Es importante recordar que existen, entre muchas otras, dos obligaciones que los Comités de Conciliación deben cumplir especialmente en esta etapa extrajudicial:
 - Determinar si el asunto materia de conciliación hace parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal. En caso afirmativo, deberá **invitar**

¹⁰ "Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones."

¹¹ El numeral 4 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, indica que los Comités de Conciliación deben: "Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto". Es preciso recordar que los Comités debe realizar el análisis de la procedencia de los otros mecanismos de arreglo directo diferentes a la conciliación, como por ejemplo la transacción o la amigable composición.

a la autoridad fiscal correspondiente a la sesión del Comité de Conciliación para escuchar sus opiniones en relación con eventuales fórmulas de arreglo, sin que dichas opiniones tengan carácter vinculante para el comité de conciliación o para las actividades de vigilancia y control fiscal que se adelanten o llegaren a adelantar¹².

- Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades y organismos del orden nacional sean sometidos **al trámite de la mediación** ante la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** o ante la **Procuraduría General de la Nación**¹³.
5. Las entidades territoriales a través de sus Comité de Conciliación, cuando sea el caso, deben explorar y promover la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.
 6. Para facilitar y promover el uso de estos mecanismos de resolución de conflictos, la Agencia ha diseñado una metodología para la **formulación de directrices institucionales de conciliación** con el fin de optimizar el proceso de decisión de las entidades públicas mediante la unificación de criterios basado en un análisis jurídico detallado que permite determinar para un problema jurídico concreto la posición de promover o no la conciliación. Ver: [Documento metodológico de Conciliación](#). Las entidades públicas del orden territorial pueden adoptar la metodología establecida por la Agencia, como una buena práctica.
 7. Según el numeral 5 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, es preciso señalar que los Comités de Conciliación, además de determinar, en cada caso, la procedencia de la conciliación, deben señalar la posición institucional. Para cumplir esta obligación, los Comités de Conciliación deberán analizar las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad fáctica y jurídica.
 8. Las Directrices de Conciliación deben cumplir con las siguientes pautas:
 - Generarse bajo un procedimiento de Formulación, Implementación y Seguimiento de las Políticas de Conciliación incorporado en el Sistema de Gestión y Desempeño Institucional de la Entidad Ver: [Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico](#).
 - Ser formulada por el Comité de Conciliación en las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. Cuando no

¹² Numeral 6 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022.

¹³ Numeral 12 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022.

se haya constituido el Comité de Conciliación, la política de conciliación debe ser formulada por el representante legal de la respectiva entidad territorial.

- Formularse en, al menos, una de las 10 causas de mayor probabilidad de pérdida y que representan los mayores riesgos fiscales.
- Esta política debe actualizarse mínimo cada 4 años.
- Divulgarse a través de un repositorio de información en la Entidad al que los(as) apoderados(as) pueden acceder.

9. Asimismo, la Agencia desarrolló una herramienta en Excel, denominada [Aplicativo para la formulación de Directrices de Conciliación](#), con la que se busca optimizar, estandarizar y agilizar la toma de decisiones frente a las solicitudes de conciliación, para mejorar los tiempos de respuesta y brindar seguridad jurídica, fortaleciendo así la defensa jurídica del Estado. En el uso de esta aplicativo es necesario identificar los siguientes aspectos:

- Identificar y priorizar las causas de litigiosidad.
- Identificar y priorizar las subcausas.
- Formular el problema jurídico.
- Precisar las fuentes jurídicas que sustentan la tesis.
- Responder el problema jurídico.
- Señalar la decisión del comité de conciliación.
- Definir las condiciones de aplicación de la directriz
- Identificar algunos datos básicos como, por ejemplo, No. de acta y fecha de la aprobación de la directriz.
- Aprobar la directriz de conciliación

10. Para el caso de las entidades territoriales se les recomienda vincularse a eKOGUI¹⁴, o en su defecto contar con bases de datos que contengan el inventario completo de las solicitudes de conciliación y trámites extrajudiciales en los que son parte con su respectivo valor para entre otras cosas, poder reportar a la Contraloría General de la República y a la Contaduría General de la Nación.

¹⁴ Para vincularse a eKOGUI: [Formulario de Vinculación eKOGUI](#)
Sede Administrativa: Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Carrera 7 # 75- 66
Bogotá, Colombia, Código postal 1101
PBX (57) (601) 255 8955

III. GESTIÓN DE LA DEFENSA JUDICIAL

1. Según lo establecido en el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, una de las responsabilidades asignadas al Comité de Conciliación es la elaboración de políticas generales que guíen la defensa de los intereses de la entidad.
2. Es esencial diseñar políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad. Para lograrlo, se requiere realizar un análisis detallado de la litigiosidad a cargo del Comité o de los representantes legales según el caso, identificando patrones comunes que sirvan de base para elaborar estrategias que aumenten la probabilidad de éxito procesal.
3. Se recomienda a las entidades territoriales formular políticas y directrices de defensa técnica. En ese camino, es importante para estas entidades que tales políticas y directrices cumplan los siguientes parámetros:
 - Seguir los protocolos que la ANDJE emite en los que se establecen estrategias de defensa y las directrices de actuación en los procesos judiciales.
 - Ser formuladas teniendo en cuenta las causas generadoras de los conflictos, el índice de condenas, los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado, la jurisprudencia, y las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos. Además, se debe estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la entidad.
 - Ser formuladas en alguna de las 10 causas de mayor probabilidad de pérdida y que representan los mayores riesgos fiscales para cada entidad.
 - Ser formuladas por el Comité de Conciliación para las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. Cuando no se haya constituido el Comité de Conciliación, la política de defensa judicial debe ser formulada por el representante legal de la respectiva entidad territorial¹⁵.
 - Actualizar estas políticas y directrices al menos cada 4 años.
 - Divulgar estas políticas y directrices entre los(as) apoderados(as) de la Entidad.
4. Para mejorar y consolidar esta dimensión del ciclo de defensa jurídica de las entidades territoriales, en la página de gerencia jurídica de la Agencia se pueden encontrar algunos aplicativos por ejemplo, el relacionado con la [Defensa Judicial del Estado como parte demandada](#); [el de Gestión](#)

¹⁵ Para la gestión del Comité de Conciliación ver: [Gestión y plan de acción del comité de conciliación](#)

[documental](#) o el de [Valoración del riesgo en el ciclo de defensa jurídica](#).

5. Con el propósito de realizar la evaluación y seguimiento de defensa jurídica de las entidades, se ha diseñado una herramienta con seis indicadores, con el propósito de evaluar cada etapa del ciclo de defensa jurídica, a saber:
 - Variación del número de demandas de la causa con PPDA del año en curso con respecto al año anterior.
 - Variación del número de acciones constitucionales que invoquen derecho de petición del año en curso con respecto al año anterior.
 - Solicitudes de conciliación prejudicial y judicial en las que el comité de conciliación decide conciliar en la vigencia fiscal.
 - Tasa de éxito procesal.
 - Tiempo promedio que tarda la entidad en el pago de sentencias y Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.
 - Tasa de efectividad de la acción de repetición.
6. Se recomienda a las entidades territoriales utilizar las herramientas proporcionadas por la ANDJE para diligenciar la información solicitada. Este proceso fundamental para generar los resultados de los indicadores en cada vigencia, con el fin de mejorar la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

IV. GESTIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE CRÉDITOS JUDICIALES

1. Esta dimensión del ciclo de defensa jurídica comprende la gestión del procedimiento de cumplimiento y pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales. En esta dimensión se sugiere a las entidades territoriales registrarse bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia, con el propósito de que reduzcan la causación de intereses por la mora en el pago, mitiguen el impacto fiscal de las condenas y eviten nuevas fuentes de litigiosidad, tales como procesos ejecutivos.
2. El artículo 120 de la Ley 2220 de 2022 señala que es función del Comité de Conciliación *“Definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios”*. Para tal fin, se deberá tener en cuenta la previsión establecida en el artículo 143 de la Ley 2220 de 2022 y su reglamentación.
3. La Agencia pone a disposición de las entidades territoriales herramientas diseñadas para efectuar la provisión contable de las conciliaciones extrajudiciales, procesos judiciales y trámites arbitrales, en cumplimiento de

la normatividad contable ([Resolución 431 de 2023](#)¹⁶):

- [Metodología para el cálculo de la obligación contingente de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales](#) - Circular Externa 10 de 2023.
 - [Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones](#) - Circular Externa 10 de 2014.
 - Otros insumos se encuentran en la [Caja de Herramientas](#) que es un portal que diseñó la ANDJE para la gestión eficiente del Ciclo de Defensa Jurídica de las entidades territoriales. En este micrositio se puede acceder a diferentes documentos dentro de los que se encuentra el Modelo de Resolución para adoptar la metodología para el cálculo de las obligaciones contingentes de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales que se adelanten contra la entidad o la Plantilla de ayuda para el cálculo de la provisión contable.
4. La Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier orden deberán incluir en su presupuesto del servicio de la deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo, de conformidad con el artículo 1º de la Ley 448 de 1998.
 5. El artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA (Ley 1437 de 2011¹⁷), señala que todas las entidades estatales que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno nacional, para todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra. En desarrollo de lo anterior, las entidades estatales deberán efectuar aportes, por dicho concepto, al Fondo de Contingencias, regulado por el Decreto 1266 de 2020¹⁸.
 6. Esta disposición también se aplicará a las entidades territoriales y demás descentralizadas de todo orden obligadas al manejo presupuestal de contingencias y sometidas a dicho régimen de conformidad con la Ley [448](#) de 1998¹⁹ y las disposiciones que la reglamenten²⁰.

¹⁶ Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la obligación contingente de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales que se adelanten contra la entidad y deban ser registrados en el sistema eKOGUI.

¹⁷ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁸ Por el cual se adiciona el Título [4](#) a la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo correspondiente a los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en contra de las Entidades Estatales que conforman una sección del Presupuesto General de la Nación.

¹⁹ Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

²⁰ De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 448 de 1998, las entidades descentralizadas deben incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las

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

- Realizar la valoración del Pasivo Contingente Judicial aplicando la [metodología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público](#) para las entidades nacionales o una metodología propia²¹. Las entidades del orden nacional lo podrán hacer a través de eKOGUI y las territoriales si cuentan con usuario.
- Incorporar en el marco fiscal de mediano plazo (4 años) de la Entidad una relación de los pasivos contingentes, según la Ley 819 de 2003²².
- Crear los Fondos propios de Contingencias en las entidades territoriales. En el caso de las entidades nacionales, estas deben efectuar aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales que ya fue creado por la Ley 448 de 1998.
- Utilizar la metodología de aportes al Fondo de Contingencias Entidades Estatales diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público²³.
- Diseñar el Plan de Aportes al Fondo de Contingencias. Las entidades del orden nacional lo podrán hacer a través de eKOGUI y las territoriales si cuentan con usuario.

8. En esta dimensión del ciclo de defensa jurídica, es necesario que las entidades territoriales tengan en cuenta el trámite para el pago de sentencias y conciliaciones, así como el deber de pago oficioso, de conformidad con los artículos 192 y 195 del CPACA, el Decreto 2469 de 2015²⁴ y los artículos 2.8.6.1.1. y siguientes del Decreto 1068 de 2015²⁵.

obligaciones contingentes a su cargo, como se dijo dos numerales atrás. Sin embargo, el Decreto 1266 de 2020 no es aplicable a las entidades territoriales, pues se refiere al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (de creación legal a la cual deben aportar las entidades del orden nacional), mas no a los fondos de contingencias de las entidades territoriales (los cuales deberán ser creados por cada entidad territorial). La misma norma señala su aplicabilidad a las entidades que constituyen una sección del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, el decreto en mención establece reglas que solo son aplicables a las entidades que realizan aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, mas no a las entidades territoriales.

²¹ En este punto, en todo caso es importante recordar que la Agencia promoviendo que las demás entidades adopten la metodología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contenida en la Resolución 431 de 2023, que está incorporada en eKOGUI.

²² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

²³ Que el numeral 8 del artículo 33 del Decreto 4712 del 2008, determina como función a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aprobar las valoraciones de las obligaciones contingentes que asuman las Entidades Estatales que efectúen aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, realizar el seguimiento a la evolución de los riesgos cubiertos y determinar el incremento o disminución de los aportes.

²⁴ Por el cual se adicionan los capítulos 4, 5 y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto [1068](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

9. Recuérdense además que existen diferencias en el trámite para el pago de las condenas que han sido provisionadas en el Fondo de Contingencias y en las que no cuentan con ese trámite. Esto, toda vez que existen procesos iniciados antes de que surgiera la obligación legal de provisionar.
10. En las Circulares Externas 10 y 12 de 2014 de la Agencia²⁶, se establecieron reglas importantes en materia de pagos de sentencias y conciliaciones, por ejemplo, en lo relacionado con los periodos muertos en los que cesa la acusación de intereses moratorios; o respecto de la solicitud de pago ante la entidad obligada -en estricto sentido-, porque el artículo 2.8.6.5.1. del Decreto 1068 de 2015, establece que la solicitud de pago debe contener manifestación bajo juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, entre otras reglas. La Agencia recomienda a las entidades territoriales consultar dichas circulares.

V. GESTIÓN DE LOS MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO

1. El artículo 120 de la Ley 2220 de 2022 dispone que al Comité de Conciliación le corresponde:

“Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición”.
2. Cuando la entidad territorial sea condenada a la reparación patrimonial de un daño antijurídico es preciso que evalúe la viabilidad de la acción de repetición. De ser viable emprender la acción de repetir contra el agente que con su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a ese daño o formular esta pretensión dentro del mismo proceso en el cual se busque la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública²⁷.
3. El cumplimiento de estas funciones implica la puesta en marcha de las siguientes etapas:
 - Remisión del Acto Administrativo del pago y los antecedentes del caso al Comité de Conciliación.

²⁶ [Circular Externa 10 de 2014. Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.](#)

[Circular externa 12 de 2014. Alcance a la circular 10 sobre lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.](#)

²⁷ Ley 2195 de 2022.

- Asignación del Acto Administrativo de pago y antecedentes al profesional de defensa judicial.
 - Proyección del caso y elaboración de la ficha técnica de Acción de Repetición.
 - Convocatoria al Comité de Conciliación.
 - Deliberación del comité sobre los presupuestos de procedencia de la acción de repetición.
 - Revisar que no haya operado el fenómeno de caducidad de años cinco (5) años, contados a partir del día siguiente de la fecha de pago, o a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en el CPACA.
 - Revisar los términos de caducidad y tomar medidas necesarias para que las acciones no caduquen.
 - Decisión del Comité de Conciliación sobre la procedencia de la acción de repetición.
4. Con base en la información que les sea remitida, el Comité de Conciliación deberá analizar la procedencia de la acción de repetición y en caso de que así lo dispongan sus miembros, viabilizar la presentación del medio de control en un plazo no mayor a seis (6) meses, sin perjuicio de que la entidad mantenga su legitimación para interponer la acción de repetición durante el término de caducidad de años cinco (5) años, contados a partir del día siguiente de la fecha de pago, o a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en el CPACA y otras disposiciones afines²⁸.
5. Para el logro de estos fines, se pone a disposición de las entidades territoriales los protocolos y lineamientos para la acción de repetición y llamamiento en garantía que emita la ANDJE. Al respecto, se recomienda consultar la [Circular Externa 4 de 2024: Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición y el medio de control de repetición.](#)

VI. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO UN ELEMENTO TRANSVERSAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

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

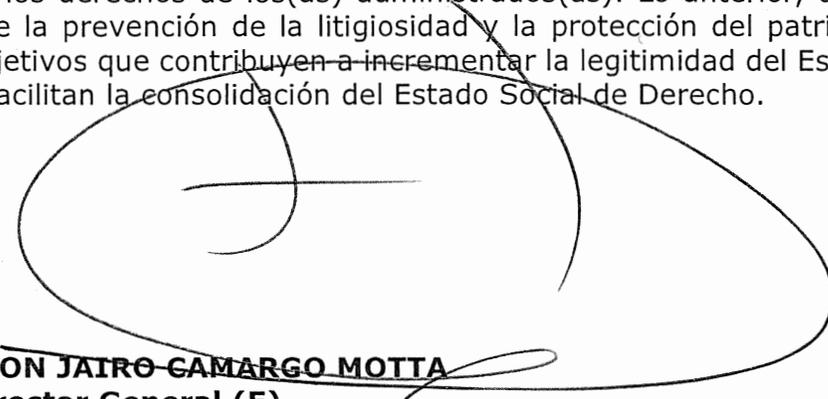
²⁸ Artículo 42 Ley 2195 de 2022.

institucionales para la defensa del Estado a través de la transferencia efectiva de conocimiento y buenas prácticas.

2. Para la óptima gestión de esta dimensión, la Agencia cuenta con **La Comunidad Jurídica del Conocimiento** como plataforma educativa gratuita que facilita a los equipos jurídicos de las entidades públicas el acceso, intercambio y sistematización de información relevante para la defensa jurídica. Busca establecer vínculos de colaboración, generar canales de articulación y fortalecer las competencias institucionales para la defensa estratégica del Estado.
3. Las entidades públicas del orden territorial pueden vincularse a la Comunidad Jurídica del Conocimiento mediante el registro de sus servidores y colaboradores en el siguiente [Formulario de Registro](#). Las personas con vinculación activa a entidades territoriales que no cuenten con correo institucional terminado en gov.co pueden enviar la solicitud de inscripción al correo entrenamiento@defensajuridica.gov.co. De este modo, pueden aprovechar la oferta de conferencias, cursos y diplomados disponibles en la plataforma virtual de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
4. La participación en estos espacios se encuentra ligada a la implementación de esquemas de acreditación, evaluación y certificación de los defensores del Estado.
5. En esa medida se recomienda a todas las entidades del orden territorial:
 - Incentivar la vinculación de su personal a la Comunidad Jurídica del Conocimiento.
 - Incorporar dentro de su plan anual de capacitaciones la realización de cursos virtuales en defensa jurídica del Estado en el marco de la Comunidad Jurídica del Conocimiento.
 - Definir los criterios para la selección de abogados(as) externos(as) que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos, realizar seguimiento periódico sobre los procesos a ellos encomendados y sobre los resultados obtenidos a partir de la tasa de éxito procesal.
 - Revisar los criterios de distribución de cargas de trabajo de acuerdo con la especialidad que requieren los procesos, así como con la tasa de éxito de las y los apoderados judiciales que las representan.
 - Promover la formación de sus apoderados(as) en el Diplomado ofrecido por la ANDJE, en alianza con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Este es un programa gratuito y 100% virtual con contenidos de actualización jurídica y técnica en defensa jurídica del Estado.

VII. CONSIDERACIÓN FINAL

Por medio de la presente Circular la Agencia difunde entre las entidades territoriales las diferentes herramientas con las que cuenta la entidad para incentivar en las regiones la creación de Modelos de Gerencia Jurídica Pública que garanticen el cumplimiento de los principios de la función administrativa y de los derechos de los(as) administrados(as). Lo anterior, teniendo en cuenta que la prevención de la litigiosidad y la protección del patrimonio público son objetivos que contribuyen a incrementar la legitimidad del Estado como un todo y facilitan la consolidación del Estado Social de Derecho.


JHON JAIRO CAMARGO MOTTA
Director General (E)

Aprobó: Liliana Palacios Álvarez *LP*
Revisó: María Fernanda Suárez *MFS*/María Ximena Rincón/Estefanía Arévalo/Jonathan Rendón/Julián Pimiento/Jorge Barrero/Andrés Arenas/ Marcela Morales Calderón *M*
Elaboró: José Alejandro Sánchez Ladino/Elena María Escobar Arbeláez *ELM*