

## CIRCULAR EXTERNA No. 3 1

**Para:** Entidades públicas del orden nacional

**De:** **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Director General  
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**Asunto:** Implementación del Modelo de Gestión por Resultados - MGR y alcance de la Caja de Herramientas (antiguo Modelo Óptimo de Gestión - MOG)

**Fecha:** 19 DIC 2024

---

### I. COMPETENCIA Y ALCANCE

1. La Ley 1444 de 2011 creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y en su artículo 5 estableció como uno de sus objetivos principales 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.
2. El Decreto-Ley 4085 de 2011 concretó como objetivo de la Agencia: a) el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica del Estado definidas por el Gobierno Nacional; b) la formulación, evaluación y difusión 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 y c) la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.
3. En virtud de los artículos 6 y 18, numeral 12, del Decreto-Ley 4085 de 2011, la Agencia debe: a) evaluar el resultado e impacto de las políticas relacionadas con la defensa jurídica del Estado, mediante la formulación de indicadores y demás instrumentos y b) monitorear y evaluar la actividad jurídica estatal en lo relacionado con la gestión de la defensa jurídica de la Nación, de acuerdo con la política pública en la materia.

## II. CAJA DE HERRAMIENTAS (antiguo Modelo Óptimo de Gestión - MOG)

1. Mediante la Circular Externa No. 0024 de 2015, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado adoptó de manera progresiva y gradual el Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG.
2. El MOG se concibió como un esquema replicable y adaptable, que describe los lineamientos estratégicos y los componentes requeridos por las entidades públicas del orden nacional, para la adecuada administración de las etapas del ciclo de la defensa jurídica, desde una perspectiva de gerencia jurídica pública.
3. En esa medida, el MOG es una herramienta que busca orientar el trabajo de las entidades hacia el logro de una reducción sostenida de la actividad litigiosa en su contra, una disminución del número y la cuantía de las indemnizaciones reconocidas o impuestas a su cargo, y un mejoramiento en su desempeño judicial y en la recuperación de las sumas pagadas por conciliaciones o condenas a su cargo.
4. En la primera fase de implementación de este modelo inicial se escogieron veintiún (21) entidades, a partir de criterios como el nivel de litigiosidad en cuantía o en cantidad de procesos o la importancia estratégica para el Gobierno Nacional. En la segunda fase de implementación el despliegue se desarrolló en veinte (20) nuevas entidades, seleccionadas a partir de los mismos criterios, como se señala en la Circular Externa No. 03 de 2018. De acuerdo con las lecciones aprendidas en las fases I y II, el MOG se actualizó y ajustó, de manera que hoy en día constituye la **Caja de Herramientas** de gerencia jurídica pública.
5. En efecto, mediante la Circular N° 2 del 12 de enero de 2024 se socializó la Caja de Herramientas en donde se agrupan todos los instrumentos de gerencia jurídica pública (antiguo MOG y otros adicionales) que actualmente pueden ser consultadas a través de la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a partir del siguiente enlace: [https://www.defensajuridica.gov.co/caja\\_herramientas/ciclo\\_defensa.html](https://www.defensajuridica.gov.co/caja_herramientas/ciclo_defensa.html)
6. Respecto de la Caja de Herramientas, esta Agencia recuerda que es responsabilidad de cada entidad pública del orden nacional y territorial consultar estas herramientas e implementarlas de conformidad con sus necesidades.
7. El Sistema de medición de resultados actual es el Modelo de Gestión por Resultados - MGR.

### III. DEFINICIÓN Y OBJETIVO DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

1. El artículo 206 de la Ley 2294 de 2023<sup>1</sup> creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y designó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como coordinadora. El Sistema de Defensa es el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar 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.
2. Con fundamento en las competencias descritas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado diseñó un **Modelo de Gestión por Resultados (MGR)** para evaluar el desempeño de las entidades públicas a partir, especialmente de sus oficinas jurídicas, en la gestión de las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado y proponer mejoras focalizadas en: (i) gestión del conocimiento, (ii) prevención del daño antijurídico, (iii) gestión extrajudicial, (iv) defensa judicial, (v) cumplimiento de créditos judiciales y (vi) mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público.
3. El MGR evalúa a las entidades a través de un índice de desempeño de oficinas jurídicas- IDOJ compuesto por seis subíndices que, a su vez, conforman la batería de indicadores (de gestión, resultado e impacto) que sirven para la medición.
4. La fuente de captura de los datos que se requieren para el cálculo de los indicadores es principalmente el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI. No obstante, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado puede capturar información a través de otras herramientas como formularios de caracterización y diagnóstico que se diseñen para el efecto.

### IV. IMPLEMENTACIÓN GRADUAL Y PROGRESIVA DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

1. El proceso de diseño e implementación del MGR para entidades públicas del orden nacional ha sido gradual e incremental, tomando en consideración criterios diferenciales y de segmentación, adaptados a los distintos niveles de complejidad de la litigiosidad de las entidades públicas.
2. **Primera fase de implementación:** Durante el 2022, se diseñó el Modelo de Gestión por Resultados con una batería de indicadores para las entidades

---

<sup>1</sup> "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023 'Colombia potencia mundial de vida'"

públicas del orden nacional. En dicho año, se desplegó el MGR, en prueba piloto, en 26 entidades públicas del orden nacional.

3. **Segunda fase de implementación:** A partir de la primera medición, durante el 2023, se evidenciaron oportunidades de mejora y se diseñaron tres baterías de indicadores para aplicar a las entidades de acuerdo con su nivel de litigiosidad.

La clasificación en grupos de alta, baja y media litigiosidad se forman por el análisis de clúster llamado Hierarchical Clustering on Principle Components (HCPC), en este se parten de la información combinada de dos variables: el número de procesos judiciales activos y el valor económico de los mismos. Lo que se busca es que, por medio de esta técnica, sea posible encontrar grupos parecidos entre sí según la cantidad de procesos y valor económico de los mismos.

Para el 2023, el MGR se desplegó en un total de 53 entidades públicas del orden nacional capturando información de eKOGUI y un formulario que debía diligenciarse en los términos dados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4. **Tercera fase de implementación:** A partir de los resultados de las primeras fases, en el 2024 se redefinieron los indicadores del MGR para las entidades públicas del orden nacional y en la Circular No. 11 del 20 de mayo de 2024 se exhortó a las entidades a actualizar su información litigiosa.

En continuidad con lo anterior, a partir de esta Circular **se identifican 128 entidades públicas en las que se desplegará el MGR en diciembre de 2024**. Las entidades son las siguientes:

No	Entidad	Tipo
1	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES	ALTA
2	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN	ALTA
3	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL	ALTA
4	ECOPETROL S.A.	ALTA
5	FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	ALTA
6	FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	ALTA
7	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	ALTA
8	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	ALTA
9	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	ALTA
10	MINISTERIO DE TRANSPORTE	ALTA
11	MINISTERIO DEL INTERIOR	ALTA
12	POLICÍA NACIONAL	ALTA

No	Entidad	Tipo
13	SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE	ALTA
14	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	ALTA
15	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS	MEDIA
16	AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA	MEDIA
17	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS	MEDIA
18	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES	MEDIA
19	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	MEDIA
20	COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS	MEDIA
21	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	MEDIA
22	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	MEDIA
23	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	MEDIA
24	GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A. E.S.P.	MEDIA
25	GESTIÓN ENERGÉTICA S.A. E.S.P.	MEDIA
26	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	MEDIA
27	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO	MEDIA
28	LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS	MEDIA
29	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	MEDIA
30	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	MEDIA
31	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	MEDIA
32	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	MEDIA
33	MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	MEDIA
34	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	MEDIA
35	OLEODUCTO CENTRAL S.A.	MEDIA
36	SENADO DE LA REPÚBLICA	MEDIA
37	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	MEDIA
38	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	MEDIA
39	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	MEDIA
40	SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	MEDIA
41	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	MEDIA
42	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	MEDIA
43	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN	MEDIA
44	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	MEDIA
45	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	BAJA
46	AGENCIA DE DESARROLLO RURAL	BAJA
47	AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	BAJA
48	AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO	BAJA
49	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	BAJA

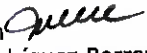
No	Entidad	Tipo
50	AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO	BAJA
51	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	BAJA
52	BANCO DE LA REPÚBLICA	BAJA
53	CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	BAJA
54	CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS	BAJA
55	COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	BAJA
56	COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	BAJA
57	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	BAJA
58	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ	BAJA
59	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS	BAJA
60	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	BAJA
61	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS NEGRO Y NARE	BAJA
62	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y DEL SAN JORGE	BAJA
63	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA	BAJA
64	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER	BAJA
65	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO	BAJA
66	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE	BAJA
67	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA	BAJA
68	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA	BAJA
69	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DEL MAGDALENA	BAJA
70	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA	BAJA
71	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA	BAJA
72	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA	BAJA
73	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA	BAJA
74	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA	BAJA
75	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ	BAJA
76	DEFENSORÍA DEL PUEBLO	BAJA
77	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	BAJA
78	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	BAJA
79	EMPRESA COLOMBIANA DE PRODUCTOS VETERINARIOS S.A.	BAJA
80	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	BAJA
81	FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.	BAJA
82	FONDO ADAPTACIÓN	BAJA
83	FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA	BAJA
84	FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	BAJA
85	FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	BAJA
86	FONDO NACIONAL DE AHORRO	BAJA
87	FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS S.A.	BAJA

No	Entidad	Tipo
88	FONDO NACIONAL DEL PASIVO PENSIONAL Y PRESTACIONAL DE LA ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P FONECA	BAJA
89	HOSPITAL MILITAR CENTRAL	BAJA
90	INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS	BAJA
91	INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO	BAJA
92	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR	BAJA
93	INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR MARIANO OSPINA PÉREZ	BAJA
94	INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN	BAJA
95	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI	BAJA
96	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CESAR	BAJA
97	INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS	BAJA
98	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P.	BAJA
99	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	BAJA
100	MINISTERIO DE CULTURA	BAJA
101	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	BAJA
102	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	BAJA
103	MINISTERIO DEL TRABAJO	BAJA
104	OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S.A.S.	BAJA
105	PAP CAJA AGRARIA PENSIONES	BAJA
106	PAR - PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE TELECOMUNICACIONES	BAJA
107	PAR CAJA AGRARIA EN LIQUIDACIÓN C.A.L	BAJA
108	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	BAJA
109	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DAS Y SU FONDO ROTATORIO	BAJA
110	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACIÓN	BAJA
111	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD	BAJA
112	POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.	BAJA
113	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	BAJA
114	REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S	BAJA
115	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	BAJA
116	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	BAJA
117	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	BAJA
118	SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.	BAJA
119	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	BAJA
120	U.A.E DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	BAJA
121	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	BAJA
122	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL	BAJA
123	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	BAJA
124	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA	BAJA

No	Entidad	Tipo
125	UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA	BAJA
126	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS	BAJA
127	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	BAJA
128	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	BAJA

5. El corte de la información que se utilizará será el **30 de noviembre del año en curso**, teniendo como única fuente de captura de datos la información registrada por las entidades en el Sistema eKOGUI. Por tal motivo, se exhorta a las 128 entidades públicas identificadas a mantener actualizada su información en tal Sistema, de conformidad con sus obligaciones legales y reglamentarias.
6. A partir de los resultados que se obtengan, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado diseñará una estrategia de acompañamiento a las entidades en aras de dar recomendaciones que les permitan mejorar los resultados obtenidos.
7. Por último, y para las próximas vigencias, la Agencia establecerá mediante Circulares las entidades públicas del orden nacional y territorial en que se desplegará el MGR, el corte de la información y los demás temas necesarios para su adecuada medición.

  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
**Director General**

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón 

Revisó: César Pinzón Carrillo/Patricia Rodríguez Barrera

Elaboró: Elena Escobar Arbeláez/Viviana Pedraza Serrano/Jorge Mario Carrasco