



Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado

# DEFENSA JURÍDICA AL DÍA





Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado

**Martha Lucía Zamora Ávila**  
*Directora General de la ANDJE*

**Mauricio Moncayo Valencia**  
*Secretario General de la ANDJE*

**Paula Robledo Silva**  
*Directora de Políticas y Estrategias de la ANDJE*

**Elaborado por:**  
Elena María Escobar Arbeláez  
Jhon Jairo Camargo Motta  
Freddy Andrés Osorio Ramírez  
William Andrés Zequeda Acosta  
Estefanía León Cortes  
*Grupo de Seguimiento Legislativo de la ANDJE*

**Diagramación:**  
Karen Lorena Ortiz  
*Grupo de Comunicaciones ANDJE*

2023

# Contenido

## 4 Editorial

## 7 Actividad legislativa

- Reconocimiento facial y cédula digital ¿un problema para los derechos humanos?
- El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado en primer debate
- Iniciativas legislativas a favor de las mujeres ¿culminarán en leyes?
- En serio con el cumplimiento de órdenes internacionales a Colombia
- Reforma política
- Legalización del consumo adulto de cannabis
- Reforma a la salud
- Radicación de otras reformas pensional y laboral
- Ley anti-fracking
- Prohibición del glifosato y sus derivados
- ¿Qué pasó durante las sesiones extraordinarias?

## 14 Actividad judicial

- La Corte Constitucional declara inexecutable la función de cobro coactivo que había sido asignada a la ANDJE
- Acción de tutela contra el artículo 145 del proyecto de reforma a la salud radicado por el Gobierno ¿consulta previa?

## 16 Lo último...

- Privación de la libertad: Su ejercicio legítimo

# Editorial

## Derecho y nuevas tecnologías

Es indudable que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones están transformando el ejercicio del derecho. La sociedad está en constante evolución y el campo jurídico no es la excepción. La tecnología ha llegado para quedarse y su impacto en la manera en que se administra e imparte justicia ha cambiado radicalmente en las últimas décadas y se seguirá desarrollando en el futuro.

En los últimos tiempos, el sector jurídico en Colombia ha sido testigo de dos eventos sin precedentes que han desafiado los límites entre el derecho y la tecnología, los cuales han generado importantes debates y polémicas en torno a su uso en la toma de decisiones judiciales.

En el **primer caso**, un juez utilizó inteligencia artificial -IA- para evaluar si un niño con autismo debía ser exonerado de los copagos al sistema de salud, para recibir su tratamiento. Esta decisión fue tomada con base en las respuestas obtenidas de la plataforma ChatGPT. Aunque algunos expertos han cuestionado la confiabilidad de esta herramienta, el **juez defendió su uso** como una forma de mejorar la eficiencia y celeridad en la administración

de justicia. Sin embargo, esto ha generado un intenso debate, pues **algunos argumentan** que “bajo la narrativa de una supuesta eficiencia se pone en riesgo los derechos fundamentales”.

En el **segundo caso**, el Tribunal Administrativo del Magdalena utilizó un escenario virtual, conocido como metaverso, para llevar a cabo una audiencia. Según la magistrada que la dirigió, esta tecnología tiene ventajas sobre otros medios (como Teams o Zoom), ya que permite el uso de avatares y la emulación de los movimientos de las personas involucradas, permitiendo retomar las solemnidades y ritualidades propias de un juicio. Sin embargo, algunos expertos han mencionado que el uso de avatares impide garantizar el principio de inmediación porque no permite captar de manera adecuada el lenguaje no verbal de las personas involucradas, condición que puede afectar la valoración probatoria y, por ende, la decisión judicial.

A pesar de que estas herramientas tecnológicas tienen el potencial de mejorar la eficiencia en el sector justicia, también es importante tener en cuenta que su uso aún es precario e indeterminado en cuanto a sus fines. De hecho, cuando se preguntó a ChatGPT si la IA y la realidad virtual pueden ser confiables para la toma de decisiones judiciales, la respuesta fue **negativa**. Es necesario reflexionar y debatir sobre su uso para que puedan ser asumidas como herramientas institucionales.

EDITORIAL

AGENCIA NACIONAL  
DE DEFENSA  
JURÍDICA DEL ESTADO

*De hecho, cuando se preguntó a ChatGPT si la IA y la realidad virtual pueden ser confiables para la toma de decisiones judiciales, la respuesta fue negativa.*

En este contexto, es importante que la defensa jurídica del Estado esté al tanto de la realidad actual y reconozca que el ejercicio efectivo del derecho requiere una constante relación entre la ciencia jurídica y las nuevas tecnologías. Cabe resaltar que, existen grandes desafíos en cuanto al acceso a la información, la capacidad de análisis, la gestión del conocimiento y la innovación, que deben ser abordados desde una óptica integral para garantizar una defensa jurídica eficaz.

Para afrontar los anteriores desafíos, la Agencia ha implementado las siguientes herramientas:

(i) En materia de acceso y gestión de la información, cuenta con el **Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – eKOGUI** – que es una herramienta informática diseñada para gestionar los procesos judiciales, arbitrales y las conciliaciones extrajudiciales. El sistema facilita la recolección y el análisis de datos, la generación de conocimiento y la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la litigiosidad estatal. A partir de la información que se procesa en eKOGUI, es posible diseñar mecanismos focalizados para formular políticas de prevención del daño antijurídico, promover el reconocimiento temprano de derechos y diseñar estrategias focalizadas de defensa judicial, entre otras acciones.

EDITORIAL

AGENCIA NACIONAL  
DE DEFENSA  
JURÍDICA DEL ESTADO

El sistema cuenta con diferentes aplicaciones tales como el predictor, el conciliador y el buscador semántico. Herramientas que permiten valorar el riesgo de pérdida de los procesos, simular el costo de las eventuales condenas y construir estrategias de defensa técnica soportadas en evidencia objetiva.

(ii) En relación con el análisis de información, la Agencia desarrolló una herramienta de evaluación de la gestión de las oficinas jurídicas, basada en un Modelo de Gestión por Resultados. Este modelo es un instrumento de gerencia jurídica pública que permite hacer un seguimiento en tiempo real y con un enfoque de mejora continua de las acciones y actividades realizadas por las entidades públicas en cada uno de los ejes del ciclo de defensa jurídica. Además, la herramienta utiliza una batería de indicadores para evaluar cada eje y proporciona una evaluación integral de la gestión de las oficinas jurídicas.

(iii) En lo que respecta a la gestión del conocimiento, la ANDJE cuenta con la plataforma de entrenamiento virtual denominada **Comunidad Jurídica del Conocimiento**. Esta iniciativa busca fortalecer las competencias de los abogados defensores del Estado, a través de planes de capacitación focalizados. La Comunidad ofrece cursos virtuales, conferencias y un diplomado virtual y gratuito, que la ANDJE desarrolla en alianza con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

(iv) En materia de innovación, la Agencia desarrolló un asistente virtual (chatbot), denominado Laura. A través de esta herramienta se atienden consultas jurídicas, y se ofrece información relevante en tiempo real en torno a la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica.

En conclusión, la tecnología tiene un gran impacto en el campo jurídico y no se pone en duda que está transformando el ejercicio del derecho, su rápida evolución implica una adaptación constante, cada vez más dinámica y compleja. No obstante, es crucial reflexionar sobre los desafíos éticos y legales que la tecnología plantea, ya que estos son fundamentales para garantizar una administración de justicia eficiente y efectiva que beneficie a toda la sociedad.



# Actividad legislativa

## Reconocimiento facial y cédula digital ¿un problema para los derechos humanos?

El 23 y 29 de marzo de 2023, la Comisión Primera del Senado reanudó la discusión sobre el **proyecto de ley 111/2022-Senado**, de iniciativa del Registrador Nacional, por el cual se expide el Código de Registro Civil, de identificación de las personas y el proceso electoral colombiano<sup>1</sup>. La ponencia para primer debate fue publicada el año pasado en la **gaceta 1449 de 2022**, pero la discusión fue varias veces aplazada y el mensaje de urgencia que el presidente había enviado sobre este proyecto fue retirado.

<sup>1</sup>. Acumulado con el proyecto de ley 141/2022-Senado

Una de las discusiones con que inició este debate, reprocha que el proyecto combina normas propias de un Código Electoral con regulaciones sobre la identificación de las personas y el uso de datos biométricos por parte del Estado. La iniciativa legislativa sistematiza los avances en materia de reconocimiento facial y cédula digital que ha logrado la registraduría en estos últimos años. Sin embargo, a pesar de las posibles ventajas que supone generalizar el uso de cédulas digitales, lo cierto es que organizaciones como la [MOE](#) o la [fundación Karisma](#) advierten que este debate debe

darse de manera independiente a la discusión electoral.

Para estas organizaciones, la regulación sobre el uso de datos biométricos de la ciudadanía debe pasar los filtros construidos por los sistemas internacionales sobre derechos humanos y tener en cuenta las implicaciones en ámbitos públicos y privados. La ponencia para primer debate propone la exclusión de esta regulación, pero la disputa deliberativa apenas inicia.



### El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado en primer debate

Las Comisiones Cuarta y Quinta de Cámara y Senado se reunieron conjuntamente los días 21, 22 y 23 de marzo de 2023, para discutir en primer debate la ponencia publicada en la [gaceta 181 de 2023](#). El texto propuso varias modificaciones al proyecto original radicado por el Gobierno, y la propuesta inicial que constaba de 300 artículos pasó a tener 350.

Una parte importante de los cambios que sufrió este proyecto durante su trámite fue la que otorgaba facultades extraordinarias al presidente de la República sobre diversos temas. En esa medida, la discusión giró en torno a tales atribuciones y de los 10 artículos facultativos, solo 5 resultaron aprobados, así:

Artículo	Facultad
301	Para modificar los programas de familias y jóvenes en acción.
302	Para adquirir a título gratuito u oneroso, la infraestructura del Hospital San Juan de Dios.
303	Para crear una entidad pública adscrita al Ministerio de Transporte, cuyo objetivo principal sea el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional.

Artículo	Facultad
304	Para homogeneizar las disposiciones que regulan la gobernanza y los regímenes de las entidades públicas de servicios financieros relacionados con el Grupo empresarial Bicentenario.
306	Para desarrollar el Servicio Nacional Forestal.

Los artículos no aprobados se relacionaron con: la reclusión y resocialización para la población indígena privada de la libertad (160), la creación de un holding para el sector eléctrico (305), la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales (307), la creación de la Agencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (308) y las facultades para fusionar, modificar o liquidar fondos-cuenta con o sin personería jurídica o los patrimonios autónomos administrados por órganos o entidades del Presupuesto General (309).

Con estas novedades se aprobó el texto el 23 de marzo. El siguiente paso del PND será la discusión en las plenarias de Cámara y Senado. Según el artículo 160 de la Constitución, debe haber un período de al menos 8 días entre el primer y el segundo debate. Por tanto, la deliberación se podrá reanudar a partir del 1 de abril de 2023.





## Iniciativas legislativas a favor de las mujeres ¿culminarán en leyes?

El 8 de marzo se conmemoró el día internacional de la mujer, y se radicaron en la Cámara de Representantes diferentes iniciativas legislativas en favor de la equidad y derechos de las mujeres, entre las cuales se encuentran:

- Por la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia<sup>2</sup>.
- Para promover la sensibilización, prevención y sanación de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, en las facultades de medicina, derecho, psicología y trabajo social<sup>3</sup>.
- Por la cual se crean las macro ruedas institucionales para la mujer y la juventud<sup>4</sup>.
- Para establecer el día de la mujer de la fuerza Pública<sup>5</sup>.

Estas iniciativas se unen a otras radicadas el año pasado en el Senado, como el proyecto de [ley 106/22-Senado](#), por medio del cual se crea el fondo de prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia de género; y el proyecto de [ley 096/22-Senado](#), por medio del cual crean disposiciones para garantizar el acceso y formalización de tierras para las mujeres.

A pesar de que lo anterior puede simular un panorama positivo en materia de acciones afirmativas en favor de las mujeres, lo cierto es que existe un punto negativo. Todas estas iniciativas son anunciadas mediáticamente con gran elocuencia, pero sobre ninguna de ellas se ha programado el primer debate y algunas no cuentan ni siquiera con ponentes designados. Esta situación es sin duda preocupante porque la equidad de género no sólo se construye a partir del discurso, sino que se logra, sobre todo, con acciones concretas.

2. Proyecto de [ley 354/2023-Cámara](#), publicado en la gaceta 157 de 2023.

3. Proyecto de [ley 356/2023-Cámara](#), publicado en la gaceta 158 de 2023.

4. Proyecto de [ley 358/2023-Cámara](#), publicado en la gaceta 178 de 2023.

5. Proyecto de [ley 351/2023-Cámara](#), publicado en la gaceta 142 de 2023.

## En serio con el cumplimiento de órdenes internacionales a Colombia

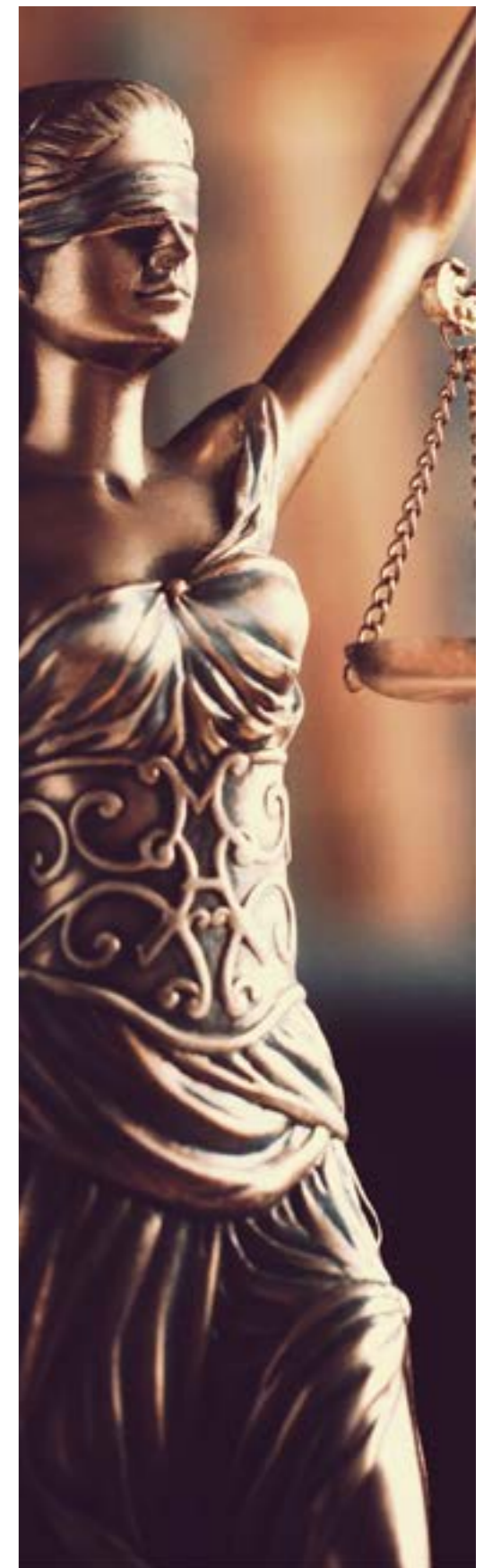
El pasado 23 de marzo, los ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho, radicaron en el Senado el [proyecto de ley 292/2023](#), publicado en la gaceta 204 de 2023. Esta propuesta tiene como finalidad asegurar la aplicación en el derecho interno de las sentencias y demás decisiones de los tribunales internacionales e instancias multilaterales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario -DHI-.

Según la exposición de motivos, el cumplimiento de este tipo de órdenes debe ser una prioridad para las entidades estatales de todos los niveles territoriales y descentralizados. Así mismo, refleja esa obligación para algunos entes de control como la Procuraduría General y prevé consecuencias para quienes, en calidad de autoridades o funcionarios públicos, dilaten injustificadamente el cumplimiento de los mandatos referidos.

## Reforma política

El año pasado se discutió y aprobó en primera vuelta el [proyecto de acto legislativo 18/2022](#), por el cual se propuso una reforma política. Originalmente, la reforma se centraba en cuatro puntos: (i) garantizar la financiación estatal del 100% de las campañas políticas, (ii) cumplir la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs Colombia, (iii) fortalecer la democracia interna de organizaciones y partidos políticos, y (iv) establecer listas cerradas, paritarias y con alternancia entre mujeres y hombres.

Estos cuatro puntos tuvieron modificaciones sustanciales en la primera vuelta, razón por la cual, este 17 de marzo, antes de reiniciar el quinto debate (segunda vuelta), se presentaron dos ponencias: una positiva, publicada en la [gaceta 167 de 2023](#), que retomaba el espíritu inicial de la reforma; y una negativa, que consta en la [gaceta 169 de 2023](#), en la que senadores del Centro Democrático y de Cambio Radical pidieron su archivo definitivo. Ante estos escenarios, el 23 de marzo siguiente, el Gobierno nacional anunció el retiro de la reforma constitucional.





## Legalización del consumo adulto de cannabis

Otro proyecto de acto legislativo ([002/2022-Cámara 033/2022-Senado](#)) que inició la segunda vuelta en el mes de marzo fue el que regulariza el uso adulto del cannabis. Esta reforma constitucional tuvo mejor suerte pues fue aprobada en la comisión primera de la Cámara con una mayoría de 26 votos a favor y 6 en contra. Este proyecto se acompaña con la propuesta de una nueva política de drogas, que busca legalizar el mercado de marihuana y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país.

## Reforma a la salud

El proyecto de reforma a la salud (339/2023-Cámara) sigue en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, a la espera de ponencia para primer debate. Este proyecto se acumuló con el 340 de 2023 Cámara, el 341 de 2023 Cámara y el 344 de 2023 Cámara, presentados por el partido de oposición Centro Democrático.

Sin embargo, durante el mes de marzo hubo una importante actividad deliberativa alrededor de la iniciativa. En efecto, los días 22, 24, 25, 27 y 30 de marzo se realizaron 5 audiencias públicas en Cúcuta, San Andrés, San José del Guaviare y Arauca, respectivamente, para socializar la propuesta.

Así mismo, ante esa Comisión tanto el [Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación](#), como la [Asociación de pacientes de enfermedades de alto costo](#), presentaron sus respectivos conceptos sobre la propuestas de transformación.

## Radicación de otras reformas pensional y laboral

Durante el mes de marzo el Gobierno nacional radicó dos iniciativas que hacen parte de los compromisos con los temas que requieren una transformación social estructural. La Ministra del Trabajo Gloria Inés Ramírez Ríos radicó las reformas laboral ([\(Proyecto de Ley 367 de 2023 Cámara\)](#)) y pensional ([\(Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado\)](#)) los días 16 y 22 de marzo, respectivamente.



## Ley anti-fracking

El [proyecto de ley 114/2022-Senado](#) aún sigue a la espera de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado. En el entretanto, la ANDJE continúa participando en las mesas técnicas convocadas para la socialización de la iniciativa legislativa con el objetivo de prevenir el daño antijurídico.

## Prohibición del glifosato y sus derivados

En otros temas medio ambientales, el pasado 15 de marzo se [radicó el proyecto de ley 287/2023-Senado](#) por el cual se prohíbe el uso de glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional. Esta iniciativa –según la exposición de motivos– promueve el cumplimiento de los compromisos y acuerdos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en la materia.

## ¿Qué pasó durante las sesiones extraordinarias?

El pasado 6 de febrero el Gobierno expidió el [Decreto 0160 de 2023](#), por el cual convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias, para discutir 12 proyectos de ley, entre la expedición del acto administrativo y el 15 de marzo de este año.

Durante este período el Congreso llevó a cabo un importante ejercicio deliberativo en el que se realizaron 8 sesiones de Comisiones Conjuntas, 1 sesión del Congreso en pleno, 2 debates de control político en Comisiones, 20 sesiones de Comisiones Constitucionales y 13 audiencias públicas. Sin embargo, solo fue aprobado, el 28 de febrero, en primer debate el [proyecto de ley 275/2023-Senado](#), que regula el acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre Colombia y Venezuela.



# Actividad judicial



## La Corte Constitucional declara inexecutable la función de cobro coactivo que había sido asignada a la ANDJE

El párrafo del artículo 6 de la [Ley 2197 de 2022](#) ordenaba a la ANDJE asumir el procedimiento administrativo de cobro coactivo de las multas impuestas en la justicia penal ordinaria. Esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-043 de 2023, [comunicada el 1 de marzo de 2023](#).

La Corte consideró que la disposición alteraba la estructura de la administración pública y, según los artículos 150-7 y 154 de la Constitución, este tipo de modificaciones solo pueden hacerse a partir de proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Gobierno. Si bien, el proyecto inicial fue presentado por los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho, la disposición declarada inconstitucional fue incluida por los congresistas en segundo debate, sin contar el respectivo aval gubernamental.



## Acción de tutela contra el artículo 145 del proyecto de reforma a la salud radicado por el Gobierno ¿consulta previa?

El 15 de marzo, la [Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió una acción de tutela](#) presentada por Jaime Luis Olivella Márquez y otros, en calidad de gobernadores de los resguardos indígenas del pueblo Yukpa. Los accionantes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la participación y a la consulta previa, presuntamente vulnerados por la Presidencia de la República, la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior y otros.

Para los actores, el artículo 145 del proyecto de ley que transforma el sistema de salud debió haber sido sometido a consulta previa, debido a que se otorgan facultades extraordinarias al presidente para regular, de manera diferencial, el sistema indígena propio e intercultural – SISPI. En la tutela se solicitaron varias medidas cautelares, dentro de las cuales estaba la de suspender el trámite legislativo y devolver el proyecto de ley al ejecutivo para que surta el proceso de consulta. Sin embargo, estas medidas fueron negadas y aún se está a la espera del fallo final por parte del alto tribunal.



# Lo último...



## Privación de la libertad: Su ejercicio legítimo






La privación injusta de la libertad se encuentra entre las causas más importantes de litigios en contra de la Nación, con 8.323 demandas activas y pretensiones por 14.4 billones de pesos. Con el fin de mitigar los errores y prevenir los procesos judiciales y las condenas contra la Nación, la ANDJE a través de la Circular N° 4 del 15 de marzo de 2023 expidió un lineamiento que busca orientar a las entidades acerca de las obligaciones y acciones que deben adelantar en las actuaciones que involucran la decisión de privar de la libertad a una persona.

Consulte el lineamiento en el siguiente link: [Lineamiento Privación Injusta de la Libertad - Comunidad Jurídica del Conocimiento \(defensajuridica.gov.co\)](https://defensajuridica.gov.co)



Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado

WWW.  
**defensajuridica.**  
GOV.CO

  @AgenciaDefensaJ  
  Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del Estado  
 @defensajuridica\_estado