

SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

CIRCULAR EXTERNA SDJE No. 04

PARA: Entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico

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

ASUNTO: Presentación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

Bogotá D.C., 26 FEB 2025

I. Antecedentes

La labor en torno a la defensa jurídica de los intereses litigiosos de la Nación ha tenido una importante evolución en Colombia, especialmente, en las últimas décadas¹, siendo uno de los hitos más destacados la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante la Agencia), a partir de la expedición de la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 4085 del mismo año.

Inicialmente, la Agencia se constituyó como una entidad especializada con la función de orientar y coordinar la defensa jurídica técnica de la Nación y cuyas competencias se centraron en las entidades públicas del orden nacional. Sin embargo, después de varios años de funcionamiento de la entidad, se evidenció la necesidad de generar un Sistema más amplio y articulado en materia de defensa jurídica, que no sólo comprendiera el

¹ Prueba de esta evolución son los antecedentes normativos relacionados con el fortalecimiento de la defensa jurídica de los intereses de la Nación. Para el efecto, revisar, por ejemplo: las Leyes 790 de 2002 (art. 15); 200 de 2003 (arts. 1 y 20); 812 de 2003 (art. 8) o 1551 de 2007 (art. 6, núm. 6.1.2). Asimismo, los Decretos 2157 de 1992 (art. 3); 1890 de 1999 (arts. 2, 3, 4, 17); 1795 de 2007 (antecedente del eKOGUI); 4530 de 2008, entre otros.

apoyo a entidades públicas nacionales en la defensa judicial, sino que abarcara todas las dimensiones de una gestión jurídica pública eficiente.

En este contexto, la Agencia continuó desarrollando acciones en procura del fortalecimiento de todas las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado². En esa medida, trabajó en la prevención del daño antijurídico, la promoción de mecanismos de solución de controversias, el impulso de defensas articuladas y la recuperación de recursos públicos.

En el desarrollo de estas actividades, surgió una pregunta central en el quehacer de esta entidad relacionada con los conceptos de “*patrimonio público*”, “*patrimonio del Estado*” e “*intereses litigiosos de la Nación*”, y la aplicación de estos a entidades públicas del orden territorial. Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante el Concepto N 2494 del 16 de mayo de 2023, precisó el alcance de la noción “*patrimonio público*”, indicando que ésta es más amplia y general que la de “*patrimonio del Estado*”. Tal aclaración implicó que las funciones de la Agencia no se restringieran únicamente a la defensa de los intereses patrimoniales de las entidades públicas del orden nacional, sino que se extendieran a las entidades públicas del orden territorial.

Con fundamento en este recorrido, en la formulación de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026, se estableció que:

“(...) se formalizará el Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que integre las entidades del orden nacional y territorial, para gestionar de manera efectiva, vinculante y articulada el ciclo de defensa jurídica, con el fin de disminuir los pagos; generar ahorros al Estado por sentencias, conciliaciones y laudos; y reducir la deuda vigente.”

La defensa jurídica se posicionará como política de Estado para disminuir el impacto fiscal de la litigiosidad de las entidades, bajo un modelo de gestión por resultados, sustentado en la gestión del conocimiento y la transformación digital. Se consolidará la cultura de prevención del daño antijurídico, resolución de conflictos y gerencia eficiente del litigio, a través de una correcta articulación interinstitucional y comprometiendo a todas las instituciones del Estado a disminuir el número de procesos, aumentar la tasa de éxito procesal y generar ahorros al Estado.”³ (Énfasis propio).

² El ciclo de defensa jurídica del Estado, es el conjunto de seis (6) etapas que pueden atravesar un asunto cuando se genera un daño antijurídico o se busca la prevención del mismo. Estas etapas son: Gestión del conocimiento; prevención del daño antijurídico; Gestión extrajudicial; Gestión de la defensa judicial; Gestión del cumplimiento de créditos judiciales; Gestión de los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público.

³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

Sobre estas bases se expidió la Ley 2294 de 2023⁴ y, en el artículo 206, se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado (en adelante SDJE).

II. Sistema de Defensa Jurídica del Estado

De conformidad con el mencionado artículo 206 de la Ley 2294 de 2023, el SDJE es 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.

La referida disposición le asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la labor de coordinación del SDJE y estableció como sus objetivos:

- Fortalecer la defensa jurídica del Estado.
- Mejorar las calidades y condiciones de los(as) abogados(as) defensores del Estado.
- Promover estándares y condiciones para el ejercicio de la defensa jurídica estatal.
- Propiciar la generación y circulación de buenas prácticas.
- Administrar los recursos que permitan hacer una gestión eficiente del ciclo de defensa jurídica.

Con este mandato de coordinación y, en búsqueda del cumplimiento de los objetivos asignados por la ley, la Agencia emprendió la elaboración del proyecto de decreto reglamentario del SDJE, para lo cual contó con la participación de varias entidades públicas⁵.

Con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el texto propuesto fue publicado para comentarios de la ciudadanía y grupos de interés⁶, luego, el 28 de enero de 2025, se expidió el **Decreto 104 de 2025**⁷, que

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

⁵ Además de los grupos internos de la Agencia que involucraron funcionarios de todas las dependencias, se desarrollaron mesas de trabajo en las que participaron entidades como: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Secretaría Jurídica de Presidencia; DAFP; DNP; DAPRE, entre otros.

⁶ De conformidad con los requisitos establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del sector Presidencia de la República.

⁷ "Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifican algunos artículos del Título 3, Capítulo 4, Sección 1 del Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones".

reglamenta el SDJE para garantizar su adecuada implementación y su buen funcionamiento, de conformidad con los principios de colaboración armónica, de autonomía territorial, concurrencia, planeación, evaluación y control, mejora continua, innovación, participación, economía, celeridad y publicidad, entre otros⁸.

Bajo esa orientación, el Decreto 104 de 2025 cuenta con 6 subsecciones, que se presentarán a continuación, destacando sus ejes temáticos y asuntos relevantes.

2.1. Generalidades del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

En la primera subsección del decreto se presentan nociones generales que permitirán a todos los actores del SDJE interactuar bajo un mismo lenguaje y lógica. Por ejemplo, se define el Ciclo de Defensa Jurídica del Estado y las etapas que lo conforman, asunto relevante para la consecución de los objetivos planteados, porque si bien estos conceptos eran conocidos, no existía en nuestro ordenamiento una disposición que los puntualizara. De esta manera, hoy existe un instrumento normativo que identifica y define las etapas que lo conforman⁹, así:

- Gestión del conocimiento
- Prevención del daño antijurídico
- Gestión extrajudicial
- Gestión de la defensa judicial
- Gestión del cumplimiento de créditos judiciales
- Gestión de los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público

Otro aspecto para destacar es la definición de los indicadores para la medición de la efectividad de los procesos, los resultados y el impacto del SDJE y de la gestión de las entidades públicas respecto de sus propias problemáticas litigiosas. Esta determinación está íntimamente ligada con la subsección 4 del decreto, en la cual se desarrollan a profundidad todos los instrumentos de planificación y seguimiento del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

En esta subsección también se reitera que el ámbito de aplicación del Sistema abarca a todas las entidades públicas del orden nacional y

⁸ Artículo 2.2.3.2.4.1.4 del Decreto 104 de 2025.

⁹ Artículo 2.2.3.2.4.1.2 del Decreto 104 de 2025.

territorial, independientemente de su naturaleza o régimen jurídico. Lo anterior, no implica una situación de subordinación por parte de las entidades para con la Agencia como entidad coordinadora, sino que desarrolla la idea de que el SDJE y la gestión jurídica eficiente de los asuntos litigiosos son una responsabilidad de todas las entidades estatales.

Para finalizar esta primera subsección, cabe destacar que, la implementación del Sistema se hará de manera diferencial, progresiva y gradual¹⁰ para las entidades públicas del orden nacional y territorial. Para el efecto la Agencia como entidad coordinadora del SDJE expedirá los actos administrativos a que haya lugar.

2.2. Componentes, estructura y funciones de las instancias del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

Esta subsección define que la estructura del SDJE está compuesto por cuatro (4) instancias, así:

- i) Un Consejo del SDJE, que funciona como instancia de orientación y alto nivel. Este Consejo se encuentra integrado por los(as) Ministros(as) del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, así como por el(la) Secretario(a) Jurídico(a) de la Presidencia, y los(as) Directores(as) del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹¹.
- ii) Una instancia coordinadora que es la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹².
- iii) Un Comité Técnico de Políticas y Estrategias del SDJE, como instancia de operación a nivel nacional y territorial.
- iv) Un Comité Técnico de Defensa Jurídica del SDJE, como organismo de operación a nivel nacional y territorial.

¹⁰ Artículos 2.2.3.2.4.1.9 y 2.2.3.2.4.1.10 del Decreto 104 de 2025.

¹¹ Artículos 2.2.3.2.4.2.3 y 2.2.3.2.4.2.4 del Decreto 104 de 2025.

¹² Artículo 2.2.3.2.4.2.7 del Decreto 104 de 2025.

Bajo esta estructura, en esta subsección se establecen las funciones que corresponden a cada una de estas instancias¹³.

2.3. Deberes de los actores del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

En esta subsección se concentran los deberes de los actores del Sistema, de manera que, como se ha indicado, si bien la Agencia como entidad coordinadora asume ciertas responsabilidades, lo cierto es que la gestión jurídica pública eficiente, la articulación, la reducción e impacto sobre la litigiosidad y la protección del patrimonio público son cuestiones que deben ser aprehendidas por cada una de las entidades públicas¹⁴.

Bajo ese contexto, en esta subsección se establecen deberes relacionados con la gestión jurídica al interior de cada entidad pública como, por ejemplo:

- La implementación de lineamientos, directrices, modelos, protocolos y demás herramientas que estén relacionadas con las etapas del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado que expida la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.
- La realización de un seguimiento continuo al estado de implementación gradual y diferencial del SDJE en cada entidad.
- La coordinación con la Agencia para intercambiar información e insumos relacionados con la prevención del daño antijurídico o la defensa jurídica estatal.
- La articulación e inclusión, en la planeación estratégica y operativa de cada entidad, de acciones para prevenir el daño antijurídico y fortalecer todas las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado.

Otros deberes que se establecen en esta subsección tienen relación con la defensa jurídica técnica tanto en procesos judiciales como arbitrales, o la coadyuvancia en peticiones o solicitudes, entre otros.

¹³ Artículos 2.2.3.2.4.2.8 a 2.2.3.2.4.2.11 del Decreto 104 de 2025.

¹⁴ Artículo 2.2.3.2.4.3.1 del Decreto 104 de 2025.

2.4. Instrumentos de planificación y seguimiento del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

Uno de los principales retos del Sistema está relacionado con la medición de su real impacto y efectividad. Por ese motivo, es esencial el fortalecimiento de la planificación y el seguimiento puntual de las acciones de las entidades públicas en pro de los objetivos del SDJE.

Para cumplir con este desafío, bajo los criterios de gradualidad y diferenciación en la implementación, la labor de la Agencia como entidad coordinadora del SDJE es central; sin embargo, la participación de cada una de las entidades públicas en la verificación de las políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas del SDJE es lo que garantizará su efectividad y buen funcionamiento.

Por ello, este acápite hace remisión expresa a la Ley 87 de 1993¹⁵, y en especial, a la labor de las oficinas de control interno de las entidades para que incluyan en sus evaluaciones, las obligaciones derivadas de este Decreto, en materia de prevención del daño antijurídico y de defensa jurídica¹⁶. Estas referencias expresas buscan que las Oficinas de Control Interno de las entidades públicas sean aliadas estratégicas en la consecución de los aludidos objetivos.

En esta subsección se establece como obligación para la Agencia, la formulación de un Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado¹⁷, en el cual se definan claramente los objetivos estratégicos, los programas, las acciones, los responsables y los indicadores del SDJE. Este Plan constituirá una hoja de ruta que facilitará la articulación interinstitucional que se pretende.

Con base en este documento, y de conformidad con la implementación gradual y diferencial, cada entidad pública deberá formular su propio Plan Institucional de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica que debe atender a las particularidades de cada entidad. En este punto, también debe generarse una articulación al interior de las entidades públicas para que los objetivos estratégicos, los programas, las acciones, los responsables y los indicadores de este sean integrados con los Sistemas Integrados de Gestión, de Control Interno y el Plan Operativo Anual de cada entidad¹⁸.

¹⁵ "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

¹⁶ Artículo 2.2.3.2.4.4.1 del Decreto 104 de 2025.

¹⁷ Artículos 2.2.3.2.4.4.2 a 2.2.3.2.4.4.4 del Decreto 104 de 2025.

¹⁸ Artículos 2.2.3.2.4.4.5 del Decreto 104 de 2025.

De igual manera, esta subsección regula el modelo de gestión por resultados – MGR, que constituye una herramienta por el cual se podría evaluar el desempeño de las entidades públicas y evidenciar oportunidades de mejora¹⁹.

2.5. Calidades y condiciones de los(as) abogados(as) defensores(as) del Estado

Uno de los objetivos del SDJE está relacionado con la promoción de estándares en el ejercicio de la función de la defensa jurídica estatal. Por ello, la Agencia diseñará e implementará un modelo de acreditación de abogados(as) defensores(as) del Estado, según establece esta subsección del Decreto. Sobre este punto, cabe destacar que, esta entidad viene desarrollando múltiples instrumentos para mejorar las calidades y condiciones de quienes ejercen la defensa jurídica de las entidades públicas.

Esta subsección prevé el diseño de guías técnicas y metodológicas para la actualización de los manuales de funciones y competencias laborales de los(as) abogados(as) defensores(as) del Estado, así como el establecimiento de reglas generales y estándares mínimos de selección que podrán tener en cuenta las entidades para la vinculación o contratación de los(as) abogados(as) defensores(as) del Estado; atendiendo, claro está, criterios diferenciales como la naturaleza jurídica de la entidad.

De igual manera, en este aparte se estipula que la Agencia propondrá los componentes mínimos específicos para evaluación periódica de los(as) funcionarios(as) que se desempeñen como abogados(as) defensores(as) del Estado.

En suma, el objetivo de esta subsección busca ofrecer a la Agencia, a las entidades públicas y a la comunidad jurídica en general, instrumentos que permitan progresivamente la consolidación de un cuerpo de abogados(as) defensores(as) del Estado de alta calidad.

¹⁹ Artículos 2.2.3.2.4.4.6 del Decreto 104 de 2025.

2.6. Sobre la gestión de la información en el Sistema de Defensa Jurídica del Estado

Es evidente que, en la actualidad, el manejo de la información y la gobernanza de los datos es de vital importancia para una adecuada gestión jurídica, tanto a nivel sistémico como para cada entidad particularmente vista. Esta subsección del Decreto establece que el Sistema de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado (eKOGUI) será la fuente oficial del SDJE. Así mismo, promueve el intercambio de información sistematizada y la implementación de mecanismos de interoperabilidad con otros sistemas de información complementarios, con el potencial de generar beneficios comunes a los actores del SDJE en las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto 104 de 2025 modificó el Libro 2, Parte 2, Título 3, Capítulo 4, Sección 1 del Decreto 1069 de 2015, para actualizar y fortalecer las directrices del uso del Sistema eKOGUI, así como, extender su ámbito de aplicación a las entidades públicas del orden territorial, las cuales progresivamente podrán hacer uso de las funcionalidades del eKOGUI con la finalidad de:

- i) Centralizar la información y monitorear su actividad litigiosa para facilitar la gestión del riesgo fiscal asociado,
- ii) Conservar la trazabilidad de la gestión de defensa,
- iii) Trabajar colaborativamente para la coordinación de la defensa entre entidades, y
- iv) Utilizar herramientas de analítica avanzada para la eficiente toma de decisiones asistida por alta tecnología mediante la explotación de la información histórica contenida en el sistema.

Bajo este marco normativo, se espera que el eKOGUI siga siendo el aliado estratégico de las entidades públicas para la gestión de la defensa jurídica y el sistema más completo en materia de datos litigiosos a nivel nacional y escalonadamente a nivel territorial.

III. Conclusión

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sigue comprometida con su función de fortalecer la gestión en las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado, labor que ahora asume como entidad coordinadora del SDJE. Bajo este mandato, esta Agencia destaca que todas las entidades públicas, tanto del orden nacional como territorial, forman parte del Sistema. Por ello, la divulgación de su reglamentación es esencial para su adecuada apropiación por parte de las oficinas jurídicas, así como de las áreas misionales y de control interno de las entidades. Garantizar su conocimiento y aplicación contribuye al cumplimiento de los objetivos en materia de prevención del daño antijurídico y defensa jurídica, donde la colaboración armónica de todos resulta fundamental.



CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Director General

Elaboró:

Elena Escobar Arbeláez
Directora (e) *Conmut*
Políticas y Estrategias

Revisó:

Estefanía Arévalo
Experta *ES*
Asesoría legal

Viviana Pedraza
Experta *VP*
Políticas y Estrategias

César Pinzón
Experto *AP*
Políticas y Estrategias

Patricia Rodríguez
Experta *PR*
Dirección General *PDG*

Revisó y aprobó:

Juan Carlos Delgado D'aste
Director *JCD*
Asesoría Legal

Gleidys Blanco
Directora *GB*
Gestión de la Información