



CONTRALORÍA
General de la República



Informe de evaluación de desempeño

Prevención

del daño antijurídico

del Estado colombiano

Contraloría Delegada para el Sector Justicia



Evaluación de Desempeño

Prevención del daño antijurídico del Estado colombiano

Jenny Elizabeth Lindo Díaz

Contralora Delegada para el Sector Justicia

Juan Carlos Jaramillo Palacio

Director de Estudios Sectoriales

Katerine Mena Asprilla (Coordinadora)

Carlos Eduardo Peñaranda Villamizar

Andres Eduardo Polania Trujillo

Profesionales

Octubre de 2025

817113 -

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN FISCAL A LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL ESTADO COLOMBIANO

Tabla de Contenido

Introducción	4
Resumen Ejecutivo	7
Abreviaturas.....	9
Glosario	10
1. Marco Normativo	13
2. Marco y Enfoque de la Evaluación	21
2.1. Enfoque	21
2.2. Objetivos	22
2.2.1. General.....	22
2.2.2. Específicos.....	22
2.3. Pregunta Central de Evaluación	23
2.4. Alcance.....	23
2.5. Criterios de Evaluación	24
3. Metodología de Evaluación	26
3.1. Métodos de Recolección y Análisis	26
3.2. Fuentes de Datos	27
3.3. Limitaciones	28
4. Evaluación	29
4.1. Contexto de la Política Pública de Prevención del Daño Antijurídico.	29
4.2. Eficiencia de la Política de Prevención del daño antijurídico	42
4.2.1. Respuesta de la Litigiosidad frente a la inversión.....	44
4.2.2. Cobertura de las causas priorizadas con demandas existentes.....	49
4.2.3. Coordinación Interinstitucional	51
4.2.4. Resultados Nivel de eficiencia.....	54
4.3. Eficacia de la Política de Prevención del daño antijurídico	55
4.3.1. Cumplimiento de objetivos.....	58
4.3.1.1. <i>Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.</i>	58
4.3.1.2. <i>Entidades Públicas del Orden Nacional - EPON.</i>	63
4.3.2. Calidad de los resultados.	66
4.3.2.1. <i>Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.</i>	66

2

4.3.2.2. Entidades Públicas del Orden Nacional – EPON.	70
4.3.3. Cumplimiento de los lineamientos emitidos por la ANJE a la normatividad actual.....	73
4.3.3.1. Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado.	74
4.3.3.2. Entidades Públicas del Orden Nacional - EPON.	75
4.3.4. Resultados Globales.	78
1.1. Economía.....	79
Hallazgo 1. Diseño, Evaluación. seguimiento y logro de objetivos de la política	81
Conclusiones	87
Propuestas de mejora	90
Referencias	92

Introducción

La defensa jurídica del Estado colombiano reconoce en la prevención de la litigiosidad un elemento esencial para garantizar una gestión más eficiente de los recursos públicos. La adopción de estrategias preventivas permite anticipar y mitigar los factores de riesgo que pueden derivar en acciones judiciales, reduciendo así la probabilidad de condenas y los costos asociados a la defensa del Estado.

En respuesta a este reto, el Estado colombiano delegó en los Comités de Conciliación de cada entidad pública la responsabilidad de diseñar y ejecutar sus propias políticas de prevención. Paralelamente, creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), encargada de dirigir la política pública de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA).

Como resultado, las 258 Entidades Públicas del Orden Nacional han formulado políticas específicas, dando lugar a un conjunto de 502 instrumentos de prevención que, aunque valiosos, abordan de manera prioritaria solo algunas de las causas de litigiosidad y no abarcan la totalidad de los factores que originan demandas contra el Estado.

Es importante resaltar que, para el diseño y la ejecución de estas políticas, se han asignado y ejecutado recursos públicos provenientes de diversas fuentes. No obstante, persisten desafíos críticos, entre ellos la ausencia de controles efectivos sobre la calidad del diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas, lo que limita su eficacia y Utilidad.

En este contexto, la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Justicia, adelantó la Evaluación del

Desempeño de la Gestión Fiscal en relación con la Política Pública de Prevención del Daño Antijurídico. Esta evaluación se sustenta en la relevancia fiscal del tema, dado el impacto que el incremento de demandas representa para el erario.

El propósito central de la presente evaluación es establecer la eficiencia y eficacia de la política de prevención durante los períodos 2022-2023 y 2024-2025. Para ello, se aplicó una metodología cualitativa y cuantitativa, basada en entrevistas semi estructuradas a los funcionarios encargados del diseño de las políticas, en la revisión de fuentes secundarias de información provenientes de las entidades evaluadas, complementada con análisis estadísticos y costos asociados.

A fin de proporcionar insumos técnicos que permitan al Gobierno Nacional identificar falencias, reconocer avances y adoptar las medidas de ajuste y fortalecimiento necesarias. El objetivo final es contribuir a una gestión pública más transparente, efectiva y orientada a resultados, que proteja los recursos del Estado y refuerce la confianza ciudadana en sus instituciones.

Este informe se organiza en varios apartados. En primer lugar, se presenta un marco jurídico general, que expone los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios de la política de prevención del daño antijurídico. En segundo lugar, se describe el marco y el enfoque de la evaluación, que precisan los objetivos, alcances y criterios de análisis.

En tercer lugar, se detalla la metodología de evaluación, que incluye la descripción del contexto analítico, en cuarto lugar, se encuentra la evaluación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) en las entidades

objeto de estudio, así como sus principales resultados. Posteriormente, se exponen los hallazgos derivados del análisis, seguidos de las conclusiones y recomendaciones, orientadas a fortalecer la política y a mejorar la gestión de la prevención del daño antijurídico en el Estado.

Resumen Ejecutivo

El presente informe elaborado por la Contraloría General de la República, consolida la evaluación del desempeño de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en las entidades públicas del orden nacional. El análisis se realizó para los periodos 2022-2023 y 2024 y mayo de 2025, centrándose en los criterios de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de identificar avances, limitaciones y oportunidades de mejora en la gestión institucional.

En materia de eficiencia, el análisis evidenció que, si bien se han destinado recursos importantes de fortalecimiento de capacidades de la ANDJE, los resultados en términos de reducción de la litigiosidad no son proporcionales a la inversión.

En relación al anterior criterio, mediante la elasticidad calculada se mostró que, en varios periodos, el incremento de los recursos no se tradujo en una disminución significativa de las demandas admitidas, lo cual refleja debilidades en la efectividad de la asignación presupuestal.

Respecto a la eficacia, se encontró que las políticas implementadas lograron avances en la disminución de las demandas en las causas priorizadas por algunas entidades, sin embargo, persisten deficiencias en la cobertura y alineación con las principales fuentes de litigiosidad. Así mismo, se identificó que cerca de un tercio de las causas priorizadas no registraban demandas existentes, lo que implica esfuerzos institucionales orientados a problemáticas de bajo impacto en lugar de focalizarse en las causas de mayor riesgo jurídico.

En cuanto al criterio de economía, los lineamientos de la ANDJE no contemplaron orientaciones específicas sobre planeación y asignación presupuestal para estas políticas, lo que limitó la posibilidad de valorar la eficiencia del gasto desde la perspectiva de ahorro y optimización de recursos.

En conclusión, la evaluación muestra que la PDDA constituye un esfuerzo valioso en la gestión preventiva del daño antijurídico, pero requiere ajustes sustanciales para alcanzar un mayor impacto. Es importante resaltar que, se debe mejorar la pertinencia en la priorización de causas con los riesgos reales de litigiosidad y seguimiento sobre los planes, de manera que los recursos invertidos y las acciones ejecutadas se traduzcan en resultados efectivos para la reducción de demandas contra el Estado.

Abreviaturas

ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
C.S de la J	Consejo Superior de la Judicatura
DEAJ	Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
e-KOGUI	Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado
EDGF	Evaluación de Desempeño de la Gestión Fiscal
FGN	Fiscalía General de la Nación
PPDA	Política de prevención del daño antijurídico
PIL	Privación Injusta de la libertad.
SIERJU	Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial.

Glosario

Se incorpora el glosario de términos a fin de facilitar la comprensión de la evaluación.

Actividad Litigiosa: Conjunto de acciones ejecutadas dentro de procesos judiciales o arbitrales activos.

Comité de Conciliación: Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad o empresa pública.

Daño Antijurídico: Es el detrimento, perjuicio, o menoscabo que se causan a personas, sus bienes, su libertad, honor, afectos o creencia sin que exista un título jurídico válido o que la persona no se encuentra en el deber jurídico de soportar o que exceda el conjunto de cargas públicas previstas en la ley. De acuerdo con la Sentencia del 2 de marzo de 2000, Exp. 11945, MP. María Elena Giraldo Gómez, hace referencia a la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho.

Demanda: Escrito por medio del cual se solicita a una autoridad judicial o arbitral, el reconocimiento o la existencia de un derecho.

EPON: Entidades Públicas del Orden Nacional

e-KOGUI: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado Sistema que refleja toda la información acerca de la actividad litigiosa del Estado, el cual tiene como objetivo constituirse en una herramienta que permita gestionar los casos, acciones y procesos judiciales en curso de una forma eficaz, eficiente y oportuna; brindar

mecanismos focalizados a la generación de conocimiento; y ser un instrumento capaz de producir información que permita formular políticas de prevención del daño antijurídico, generar estrategias de defensa jurídica y diseñar políticas para la optimización de los recursos requeridos para la gestión del ciclo de defensa jurídica.

Fallo: Decisión o sentencia de un Juez o Tribunal.

Litigio: Proviene del latín Litis que significa “Traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación”

Litigiosidad: Lo que está en pleito, en duda y se disputa.

Prevenir: Según la RAE Del lat. praevenīre. Prevenir: Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. En el sector público, ello se traduce en la identificación y análisis oportuno de los actos, hechos y operaciones administrativas, que tengan o puedan tener la potencialidad de causar daño a terceros, con el fin de tomar las medidas necesarias para evitar su materialización.

Política de Prevención del Daño Antijurídico: Conjunto de acciones administrativas de carácter preventivo formuladas y proferidas por el Comité de Conciliación de la entidad, tendientes a impedir o evitar que se configure un daño antijurídico, originado por la acción u omisión de los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones, o de los contratistas en la ejecución de sus actividades; así como, a fomentar las buenas prácticas por parte de las áreas o dependencias de las entidades, con el fin de contribuir a la mitigación, disminución y eliminación de la falencia administrativa o misional, que pueden llegar a generar litigiosidad.

Política pública: Es un instrumento que permite orientar comportamientos de actores para modificar situaciones o problemáticas identificadas que son lo suficientemente relevantes para entrar a la

agenda gubernamental. Por lo tanto, es indispensable que el problema pase de la esfera privada a la pública.

Pretensiones: Manifestación de voluntad ante autoridad administrativa, judicial o arbitral, para hacer valer un derecho o solicitando el cumplimiento de una obligación.

Reparación Directa: Medio de control por el cual la persona interesada puede demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

1. Marco Normativo

1.1. Marco Constitucional

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 90 que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

1.2. Marco Legal

1.2.1. Leyes

Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Se asignan funciones a la Dirección General de Prevención y Conciliación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Ley 1444 del 2011, Artículo 5º: creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, que, como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá como objetivo la estructuración y formulación; así como también, Aplicar, evaluar y difundir las políticas de prevención del daño antijurídico, y la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, para reducir la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones. En ella se le asignan ciertas responsabilidades en materia de arbitraje a la ANDJE.

Ley 2220 de 2022. Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones. El artículo 117 indica que: “Los Comités de Conciliación son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Se señala la obligatoriedad de las normas sobre los comités de conciliación.

Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo, artículo 206. Crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE- como un 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, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico.

1.2.2. Decretos

Decreto 1716 de 2009. Se dictan normas en materia de conciliación extrajudicial. Se señalan las funciones del comité de conciliación respecto a la prevención del daño antijurídico.

Decreto 4085 de 2011. Por el cual se establecieron los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Decreto 1859 de 2012. Por el cual se reglamenta la atención de controversias internacionales de inversión y se dictan otras disposiciones. Se asigna a la ANDJE como instancia de alto nivel de Gobierno y a ejercer la Secretaría Técnica de la Dirección de Inversión Extranjera

Decreto Único No. 1069 de 2015 “Reglamentario del Sector Justicia y de Derecho”, regula el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado “eKOGUI”, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado ante las autoridades nacionales e internacionales.

Decreto 2269 de diciembre 13 de 2019. Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Se modifican y adicionan funciones dadas a la ANDJE mediante Decreto 4085 de 2011.

Decreto 1244 de 2021. Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Se modifican y adicionan funciones dadas a la ANDJE mediante Decreto 4085 de 2011.

Decreto 104 de enero de 2025. mediante el cual la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en su rol de entidad coordinadora del Sistema, liderará la ejecución de estrategias orientadas a:

- Fortalecer las capacidades institucionales de todas las entidades públicas en materia de defensa jurídica.
- Optimizar las condiciones y calidades de los abogados defensores del Estado, promoviendo formación y actualización continua.
- Establecer estándares de gestión eficiente en la defensa jurídica estatal.
- Reducir el impacto fiscal derivado de la litigiosidad, evitando gastos correspondientes a indemnizaciones y otras obligaciones judiciales que afectan el presupuesto público.

1.2.3. Circulares

Circular externa 30 del 04 de diciembre de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico, la conciliación en asuntos de lo contenciosos administrativo y la defensa judicial en procesos adelantados por desplazamiento forzado.

- Circular externa 25 del 27 de agosto de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico, y el uso de la conciliación en los casos de daños y lesiones causadas por la fuerza pública en el marco de las manifestaciones o protestas sociales.
- Circular externa 21 del 05 de julio de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico derivado del error judicial.
- Circular externa 20 del 05 de julio de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico derivado del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.
- Circular externa 18 del 03 de julio de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico derivado de la ilegalidad del acto administrativo que adjudica contrato.
- Circular externa 16 del 03 de julio de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico, generado por ilegalidad del acto administrativo que declara insubsistente a funcionarios de libre nombramiento y remoción.
- Circular externa 15 del 26 de junio de 2024. Políticas de Prevención del Daño Antijurídico y gestión de conocimiento 2024-2025.
- Circular externa 12 del 20 de mayo de 2024. Lineamientos para la prevención del daño antijurídico, y del litigio en materia de consulta previa, con énfasis en proyectos mineros y energéticos.

- Circular externa 12 del 23 de agosto de 2023. Actualización de los Lineamientos y recomendaciones para la prevención del daño antijurídico en materia de la responsabilidad penal por daños al medio ambiente.
- Circular externa 09 del 24 de julio de 2023. Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
- Circular externa 04 del 15 de marzo de 2023. Lineamientos prevenir el daño antijurídico por privación injusta de la libertad.
- Circular externa 03 del 01 de marzo de 2023. Lineamientos prevenir la configuración de contrato realidad.
- Circular externa 05 del 27 de septiembre de 2019. Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
- Circular externa 07 del 19 de octubre de 2016. Lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.
- Circular externa 06 del 06 de julio de 2016. Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico.
- Circular externa 09 del 11 de marzo de 2015. Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica.
- Circular externa 09 del 24 de octubre de 2014. Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial por hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales.
- Circular externa 05 del 04 de julio de 2014. Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica.

- Circular externa 03 del 20 de junio de 2014. Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención.

1.2.4. Documentos CONPES

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. DOCUMENTO CONPES 3250 de 2003 expedido por el Departamento Nacional de Planeación “Líneas De Acción Para El Fortalecimiento De La Defensa Legal De La Nación Y Para La Valoración De Pasivos Contingentes”

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. DOCUMENTO CONPES 3722 expedido por el Departamento Nacional de Planeación el 29 de marzo de 2012. “Concepto Favorable A La Nación Para Contratar Un Empréstito Externo Con La Banca Multilateral Hasta Por La Suma De Us\$10 Millones O Su Equivalente En Otras Monedas Destinado A Financiar El Programa De Fortalecimiento De La Defensa Jurídica Del Estado”

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. DOCUMENTO CONPES 3971 expedido por el Departamento Nacional de Planeación el 11 de octubre de 2019 “Concepto Favorable A La Nación Para Contratar Un Empréstito Externo Con La Banca Multilateral Hasta Por Usd15 Millones, O Su Equivalente En Otras Monedas, Destinado A Financiar El Programa De Fortalecimiento De La Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado”

1.2.5. Manuales, Guías, Lineamientos y Directivas

Directiva 03 de 1997. Presidencia de la República: Conformó los Comités de Defensa Judicial y Conciliación con responsabilidades frente a la prevención del daño antijurídico y la obligación de realizar estudios y evaluaciones periódicas de los procesos

con el fin de determinar las causas por las cuales incurre en responsabilidad y en coordinación con las dependencias competentes diseñar estrategias de prevención.

La prevención del daño será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades al interior de cada entidad, con el apoyo de las Oficinas de Control Interno

Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico 2013.

La Dirección de Políticas y Estrategias de la Agencia expone las razones por las cuales cada entidad debe formular una política propia y única de prevención del daño, y cómo esa política es un elemento importante para la administración pública, con la capacidad de mejorar los procesos internos de las entidades, que de ser aplicada podría mejorar la eficiencia y eficacia del sector público.

Manual para la elaboración de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico 2014. Complementa la “Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico” y busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico al interior de las entidades del orden nacional.

1.3. Marco Jurisprudencial

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 2 de marzo de 2000, Exp.11945, C.P. Mará Elena Giraldo Gómez y Exp.11401, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, de 26 marzo de 2008, Exp.16530, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y de 30 de julio de 2008, Exp.15726, aclaración de voto de Enrique Gil Botero, de 9 de mayo de 2012, Exp.22366, C.P. Jaime Orlando Santofimio, entre otras. (Definición de daño antijurídico) En cuanto al daño antijurídico, no existe en la legislación colombiana una definición precisa del Concepto,

pero el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia lo ha definido como: “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”.

2. Marco y Enfoque de la Evaluación

2.1. Enfoque

El Estado Colombiano creó la ANDJE como entidad encargada, de dirigir la política pública de prevención del daño antijurídico; así mismo, le asignó la responsabilidad del análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico a los Comités de Conciliación de cada una de las entidades públicas.

La Agencia en cumplimiento de sus funciones, expide diversos lineamientos y reglamentaciones vinculantes para que las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial diseñen sus políticas de prevención del daño antijurídico.

Como consecuencia, la totalidad de las entidades públicas del orden nacional (258 entidades) cuentan con la política diseñada e implementada. En este entendido, no existe una política de prevención del daño antijurídico, sino 258, las cuales son objeto de la presente evaluación.

Es necesario resaltar que, en el diseño y ejecución de lineamientos y políticas, se han asignado y ejecutado recursos públicos, provenientes de diversas fuentes.

A pesar de los esfuerzos y recursos destinados, se presumen desafíos referidos a que no existen controles sobre la calidad del diseño y ejecución de estas políticas; así como también, falta de coordinación interinstitucional. Estos desafíos representan una amenaza para garantizar resultados efectivos

y duraderos de los objetivos de la política, como la reducción del impacto en las finanzas del estado por condenas por daño antijurídico.

Así las cosas, el enfoque que será utilizado en la EDGF, de acuerdo con la Guía de Evaluación de Desempeño de la Gestión Fiscal de la CGR es combinado, orientado a problemas, resultados y sistema¹.

2.2. Objetivos

2.2.1. General

Evaluar si las Políticas de prevención del daño antijurídico, han contribuido a la disminución del número de demandas y pretensiones en contra del Estado Colombiano, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, para generar acciones de mejora que contribuyan a optimizar el desempeño de la política.

2.2.2. Específicos

- Evaluar la eficacia de los lineamientos y reglamentaciones emitidos por la ANDJE para dirigir la política pública de prevención del daño antijurídico y las Políticas diseñadas y ejecutadas por las Entidades Públicas del Orden Nacional.
- Establecer la eficiencia de los lineamientos y reglamentaciones emitidos por la ANDJE para dirigir la política pública de prevención del daño

¹ Guía Evaluación de Desempeño de la Gestión Fiscal - en proceso de prueba. Teniendo en cuenta que esta es una evaluación piloto la cual posteriormente y de acuerdo a los procesos internos de la oficina de planeación, será un instrumento formal que hará parte del sistema de gestión de calidad de la CGR.

antijurídico y las Políticas diseñadas y ejecutadas por las Entidades Públicas del Orden nacional.

- Determinar si las políticas de prevención del daño antijurídico disponen de los recursos financieros, humanos y materiales requeridos para su implementación, y si estos se asignan de manera oportuna y en cantidades apropiadas.

2.3. Pregunta Central de Evaluación

¿Las Políticas de prevención del daño antijurídico, han contribuido a la disminución del número de demandas y pretensiones en contra del Estado Colombiano, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía?

2.4. Alcance

El universo a evaluar corresponde a la revisión de la gestión realizada por la ANDJE entorno al cumplimiento de sus funciones referidas a dirigir la política de prevención del daño antijurídico; así como también, a la revisión de las políticas públicas de las Entidades Públicas del Orden Nacional – EPON, diseñadas y ejecutadas en el periodo 2022 – 2023 y 2024-2025.

Las políticas enunciadas corresponden a 258 en cada periodo, es decir 516 políticas; por tanto, se seleccionaron las 10 entidades con mayores números de demandas a diciembre de 2024, la cuales representan el 45,8% de los procesos judiciales activos.

Conforme lo expuesto las entidades y políticas a revisar son las siguientes:

- Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado: Como entidad encargada de la formulación, seguimiento y supervisión de las políticas de prevención del daño antijurídico y como coordinadora del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.
- Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON): quienes diseñan y ejecutan su política de prevención del daño antijuridico. Alimentan la plataforma e` Kogui en donde se evidencia el estado de la litigiosidad de la entidad. Las diez (10) Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) a evaluar de acuerdo con los criterios indicados en el acápite anterior son:
 - Administradora Colombiana de Pensiones
 - Ministerio de Defensa Nacional
 - Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
 - Policía Nacional
 - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG
 - Fiscalía General de la Nación
 - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
 - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
 - La previsora s.a. Compañía de Seguros
 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.5. Criterios de Evaluación

Para efectos de la presente evaluación, los criterios de evaluación se definen así:

- **La eficacia:** Analiza que los objetivos y los resultados previsto en los lineamientos y reglamentaciones emitidos por la ANDJE, en conjunción con la formulación y ejecución de políticas públicas por parte de las entidades estatales, se hayan alcanzado.
- **La eficiencia:** Evalúa la relación entre los recursos destinados para el diseño e implementación de los lineamientos, políticas públicas y acciones establecidas para la prevención del daño antijurídico, hayan logrado los resultados previstos.
- **Economía:** Evalúa que las políticas de prevención del daño antijuridico cuenten con los recursos necesarios para su implementación y si estos se encuentran disponibles a su debido tiempo, en cantidades apropiadas y al mejor precio.

3. Metodología de Evaluación

3.1. Métodos de Recolección y Análisis

En cuanto a la metodología del estudio, esta combinó métodos de investigación mixtos (cualitativos y cuantitativos) tales como análisis estadístico descriptivo, revisión documental y análisis de la información reportada por las entidades ejecutoras, así:

Como el análisis de los recursos destinados y ejecutados, así como, análisis de indicadores de resultado y de impacto de las políticas de prevención.

Se realizó entrevistas semi estructuradas, revisión documental, análisis de las políticas de prevención del daño y de las estadísticas reportadas por las entidades objeto de estudio. Para ello el equipo de trabajo diseñó matrices y entrevistas.

Análisis cuantitativo: Se recopilarán y examinarán datos numéricos sobre ingresos de nuevas demandas, costos asociados y ejecución presupuestal.

Análisis cualitativo: Se evaluará la percepción de los actores clave, los procesos de implementación y las barreras en la ejecución de la política.

Con el propósito de realizar una valoración más precisa y estructurada de los criterios de evaluación, se desarrolló una metodología de calificación diseñada específicamente para aplicar de manera técnica, objetiva y

sistemática los principios de eficacia, eficiencia y economía. Esta herramienta metodológica permite establecer parámetros claros y comparables que orientan el análisis de cada criterio evaluado.

Cabe destacar que esta es la primera vez que se implementa una metodología de este tipo en la entidad, lo cual representa un avance significativo en el fortalecimiento de los procesos de evaluación institucional. Los detalles específicos de cada criterio pueden consultarse en los apartados correspondientes del documento, donde se aborda su definición, alcance y aplicación.

3.2. Fuentes de Datos

Fuente primarias:

Entrevistas semiestructuradas con funcionarios de la ANDJE, Comités de Conciliación y responsables de la implementación en entidades seleccionadas.

Encuestas a funcionarios de entidades públicas sobre la aplicación y efectividad de los lineamientos de prevención del daño antijurídico.

Fuentes Secundarias (datos existentes y documentos oficiales):

- Bases de datos oficiales de la ANDJE sobre demandas y condenas judiciales contra el Estado.
- Información del sistema eKogui sobre la parametrización y seguimiento de litigios.
- Informes de ejecución presupuestal.

- Lineamientos normativos y reglamentaciones

3.3. Limitaciones

Cuadro 1. Riesgos y Limitaciones

Descripción	Causas	Consecuencias	Mitigación
Limitaciones de tiempo de los profesionales del equipo, debido a que estos tienen otras asignaciones de trabajo en curso	Poco personal en la Dependencia	Retrasos en la entrega del producto.	Comunicar a las dependencias encargadas de la contratación de personal para que sean asignados
Riesgo de no contar con presupuesto para realización de actividades de trabajo de campo en las entidades públicas del orden territorial	Limitada capacidad presupuestal	Baja calidad en la elaboración del producto.	Planeación y destinación de recursos para las visitas
Deficiencias en los sistemas de información que pueden ocasionar incumplimientos en las respuestas a las solicitudes de información con calidad y oportunidad.	Las entidades no cuentan con sistemas de información	Baja calidad en la elaboración del producto.	Realizar apertura de procesos sancionatorios por incumplimiento en las respuestas a solicitudes de información.

4. Evaluación

4.1. Contexto de la Política Pública de Prevención del Daño Antijurídico

El daño antijurídico, se refiere a toda lesión o perjuicio causado a una persona, ya sea física, moral o patrimonial y que es contrario al ordenamiento jurídico²; Es decir, es un daño que no está permitido por el ordenamiento jurídico³ y que, por lo tanto, genera la obligación de reparar el perjuicio causado.

Conforme lo expuesto, el daño antijurídico está integrado por los siguientes elementos⁴:

1. Existencia de un daño: Debe haber un perjuicio real, ya sea material (económico) o moral (afectación a la dignidad, honor, etc.).
2. Ilícitud: El daño debe ser contrario a la ley, es decir, no debe estar amparado por ninguna causa de justificación (como el ejercicio legítimo de un derecho).
3. Imputabilidad: Debe ser posible atribuir el daño a una persona o entidad responsable.
4. Relación de causalidad: Debe existir un nexo causal entre la acción u omisión del responsable y el daño producido.

El daño antijurídico es un concepto fundamental en el derecho de responsabilidad civil, y su tratamiento varía según los sistemas jurídicos. A

² Fuente especificada no válida.

³ Fuente especificada no válida.

⁴ Fuente especificada no válida.

continuación, se presenta algunas referencias en normatividades internacionales sobre el asunto.

En el *sistema francés*, el artículo 1240 del Código Civil francés (antiguo artículo 1382), establece que cualquier hecho humano que cause un daño a otro obliga a quien lo cometió a repararlo y la antijuridicidad se presume cuando existe un daño causado por una acción u omisión culposa.

En este sistema no se requiere que el daño sea consecuencia de una violación específica de una norma jurídica; basta con que sea cause un perjuicio a una persona. Por otra parte, se resalta que el sistema francés liga el daño antijurídico al código civil y la jurisprudencia ha desarrollado el concepto de "daño moral" como parte de este.

Por su parte, en el *sistema alemán*, el daño antijurídico está regulado en el Código Civil alemán, principalmente en el artículo 823 el cual establece que quien, de manera culposa o dolosa, causa un daño a la vida, el cuerpo, la salud, la libertad, la propiedad o cualquier otro derecho de otra persona, está obligado a indemnizar el daño. En este para que exista daño, se requiere que el mismo sea consecuencia de la violación de un derecho subjetivo o de una norma jurídica protectora.

En el derecho común (common law), el concepto de daño antijurídico es asociado principalmente con el derecho de daños (tort law). Para que un daño sea indemnizable, debe probarse que hubo una violación de un deber de cuidado (breach of duty) y que dicho incumplimiento causó el daño.

Este sistema centra su enfoque en la relación de causalidad y en la existencia de un deber de cuidado, más que en la antijuridicidad como tal y analiza el daño en casos específicos, como negligencia, responsabilidad objetiva (strict liability) o daños intencionales (intentional torts).

Así las cosas, Todos los sistemas reconocen el daño antijurídico y exigen que el daño sea indemnizable solo si cumple con ciertos requisitos, como la causalidad y la imputabilidad.

En Colombia, la Corte Constitucional en Sentencia C-333/96 define el concepto de daño antijurídico, como “el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo”.

La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración.

Por otra parte, a lo largo de la historia, las demandas contra los Estados han evolucionado de ser actos aislados y excepcionales a convertirse en instrumentos fundamentales para garantizar el respeto a los derechos y deberes entre los ciudadanos y los gobiernos. Este fenómeno, ha crecido con la consolidación del Estado de Derecho y la globalización de los derechos humanos.

Con ello, se aumentó la responsabilidad jurídica y riesgo judicial. debido al crecimiento de las funciones y prestaciones por parte del Estado (Alvarado,

2012), pues los requerimientos y las necesidades de las personas han incrementado en razón al desarrollo de la sociedad⁵.

Es así como, el Estado se ve inmerso en una posible afectación de los derechos de los ciudadanos, especialmente debido a situaciones generadoras del daño, donde las entidades públicas pueden, generar un perjuicio a un tercero o, en los casos donde el Estado tiene el deber funcional y obligación legal de realizar determinada actividad, pero por su descuido generó afectaciones de derechos⁶.

En este entendido, las demandas contra el Estado son procesos legales en los cuales los individuos, grupos u organizaciones, buscan responsabilizar a los gobiernos por acciones u omisiones de las cuales se consideran afectados. Estas demandas pueden incluir temas como derechos humanos, corrupción, negligencia, expropiaciones, entre otros.

El artículo 90 de la Constitución Nacional de Colombia, dispone la cláusula general de responsabilidad, la cual establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

Esta norma, es el fundamento de la estructura de la responsabilidad Estatal en Colombia, que se configura con el daño, calificado de antijurídico, ya que, el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo; verificada la ocurrencia de un daño, surge el deber de indemnizarlo, con el fin

⁵ (Hernández Polanía & Liz Durán, 2021)

⁶ (Hernández Polanía & Liz Durán, 2021)

de hacer efectivo el principio de igualdad ante las cargas públicas, resarcimiento que debe ser proporcional al daño sufrido.

Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares.

Conforme lo expuesto, la defensa jurídica del Estado surge como un campo del derecho administrativo que se encarga de proteger los intereses patrimoniales y no patrimoniales de las entidades públicas frente a las demandas que se interpongan en su contra.

El Banco Interamericano de Desarrollo- BID, publicó en 2014 un documento de debate sobre la efectividad de la defensa jurídica del Estado, con la perspectiva de la gestión del riesgo fiscal en América Latina⁷, en la cual se mencionó que el modelo de gestión de los estados debía modificarse, con la introducción de estrategias de prevención del daño antijurídico, como nuevos sistemas de información para facilitar la gestión.

En consecuencia, la prevención del daño antijurídico se entiende como la adopción de medidas que busquen evitar la ocurrencia de perjuicios por parte del estado a bienes jurídicamente protegidos, como la vida, la integridad

⁷ (BID Grafe, 2014)

física, la propiedad, el honor, entre otros; puesto que es preferible evitar el daño que repararlo un vez ocurrido.

Por tanto, para la prevención del daño antijurídico, deben fortalecerse elementos tanto de la actividad administrativa de las entidades públicas, como los mecanismos de capacitación, prevención, vigilancia y control de las actuaciones de los diferentes funcionarios, con el objetivo de generar confianza tanto en las propias entidades, como en la ciudadanía⁸.

Ahora bien, en Colombia la gestión de la defensa jurídica del Estado es un tema de insistente preocupación y desde el año 2000 se viene discutiendo la necesidad de contar con una política pública orientada a:

- a. Identificar y controlar los procesos que se adelantan contra la Nación.
- b. Disponer de información sistematizada, oportuna y confiable.
- c. Unificar las estrategias de defensa.
- d. Determinar los criterios de actuación, seguimiento y responsabilidades en las entidades que tienen a su cargo la defensa del Estado. Al tiempo se advierte la necesidad de desarrollar una institucionalidad coherente y eficiente para atender la defensa de los intereses estatales.

En 2003, la Contraloría General de República, expuso que las cifras de la actividad litigiosa del estado, no se encontraban centralizadas y no eran uniformes, así como también, que las entidades no contaban con estimaciones

⁸ (Hernández Polanía & Liz Durán, 2021)

reales de las apropiaciones presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de las sentencias y conciliaciones en cada vigencia⁹.

En febrero de 2003 Banco Mundial, en su informe No. 25476 – CO, señala que la responsabilidad contingente de la Nación por concepto de procesos judiciales y arbitrales resueltos en primera instancia ascienden aproximadamente a quinientos millones de dólares (US \$500 millones), con tendencia creciente, que en el año 2006 representaría 2% del PIB¹⁰.

Teniendo en cuenta lo expuesto entre otros argumentos, el Gobierno Nacional en el año citado, expide el CONPES 3250, con el propósito de fortalecer la Defensa Legal de la Nación y contar con herramientas para la valoración adecuada de los pasivos contingentes a su cargo, para lo cual creó el “Programa para el Fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y la valoración de pasivos contingentes”.

Para la vigencia 2011, la Ley 1444, crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación (ANDJE), adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Entidad que tiene como finalidad dirigir la política de prevención del daño antijurídico.

Por tanto, la política de prevención del daño antijurídico en Colombia es un conjunto de medidas que se adoptan para evitar que las entidades del Estado incurran en responsabilidades jurídicas y pagos onerosos por condenas y tiene como objetivos fortalecer la prevención del daño antijurídico y proteger los recursos públicos.

⁹ (Contraloría General de la República, 2023)

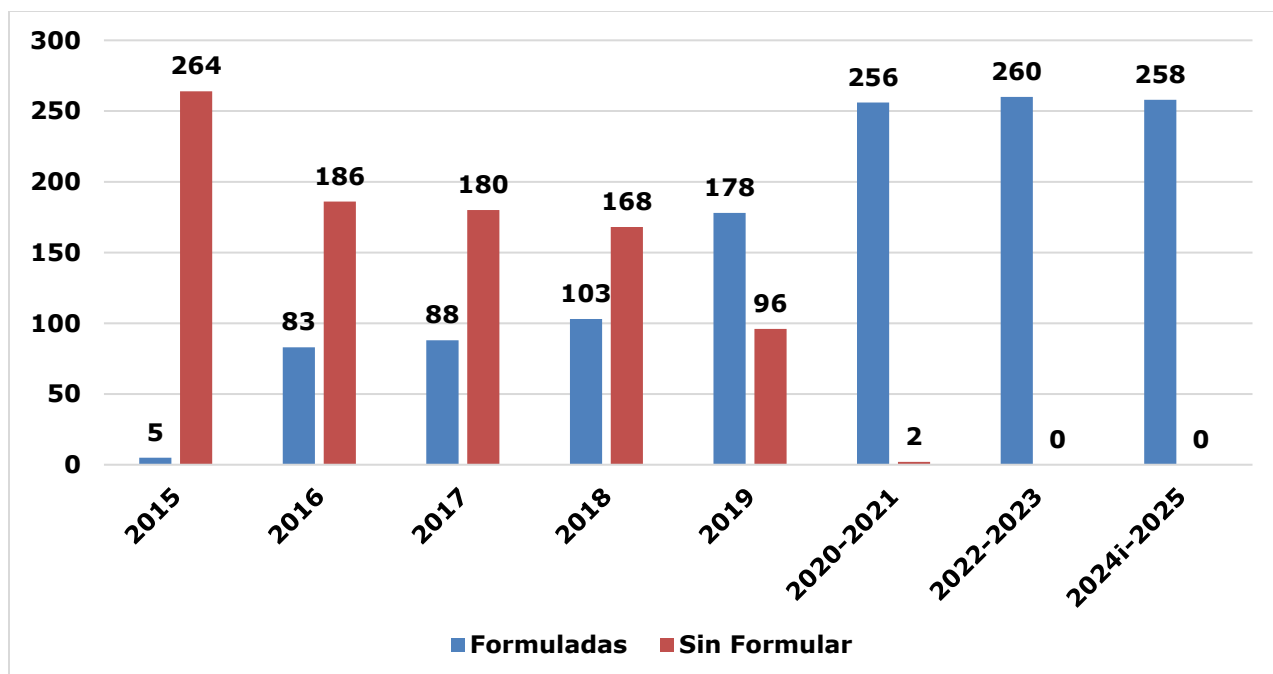
¹⁰ (Banco Mundial, 2003)

La Política Pública citada, tiene como finalidad mitigar, resolver o prevenir las demandas contra el estado por daño antijurídico, para ello ha adoptado un conjunto de medidas tendientes a evitar que las entidades del orden nacional incurran en responsabilidades jurídicas.

En este entendido, como una estrategia en la búsqueda de reducción de los costos por pago de sentencias judiciales, se les encargo a los Comités de Conciliación de las Entidades Públicas, la formulación y ejecución de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Así mismo, bajo la estrategia citada, se creó la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, entidad que dirige la política de prevención del daño antijurídico; mediante reglamentaciones vinculantes específicas para las Entidades Públicas del Orden Nacional - EPON, que tienen la responsabilidad de su formulación, aprobación, implementación y seguimiento, teniendo en cuenta su misionalidad, dinámica administrativa y análisis de su litigiosidad.

La ANDJE, en cumplimiento de sus funciones, expidió la metodología para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico al interior de las entidades públicas, como consecuencia de su aplicación a 31 de diciembre de 2024 el 100% de entidades públicas del orden nacional cuenta con política de prevención del daño antijurídico (258).



Gráfica 1 Evolución en la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico

Fuente: Presentación Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica - ANDJE

Conforme los datos expuestos en el informe de litigiosidad¹¹ A junio de 2025, el Estado cuenta con 327.299 procesos activos por demandas contra el Estado, con pretensiones que ascienden a \$687,9 billones, existen 49 procesos de arbitraje nacional convocado por \$5,2 billones y 16 procesos arbitrales internacionales de inversión por \$59,9 billones. (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Procesos activos contra el Estado Colombiano

PROCESOS ACTIVOS CONTRA EL ESTADO COLOMBIANO	DICIEMBRE DE 2024		JUNIO DE 2025	
	NÚMERO DEMANDAS	PRETENSIONES BILLONES DE \$	NÚMERO DEMANDAS	PRETENSIONES BILLONES DE \$
Procesos judiciales	334.672	667,2	327.299	687,9
Arbitraje Nacional Convocado	42	5,2	49	5,2
Arbitrales Internacionales	14	58,5	16	59,9
Inversión				
TOTAL	334.672	730,9	327.364	753

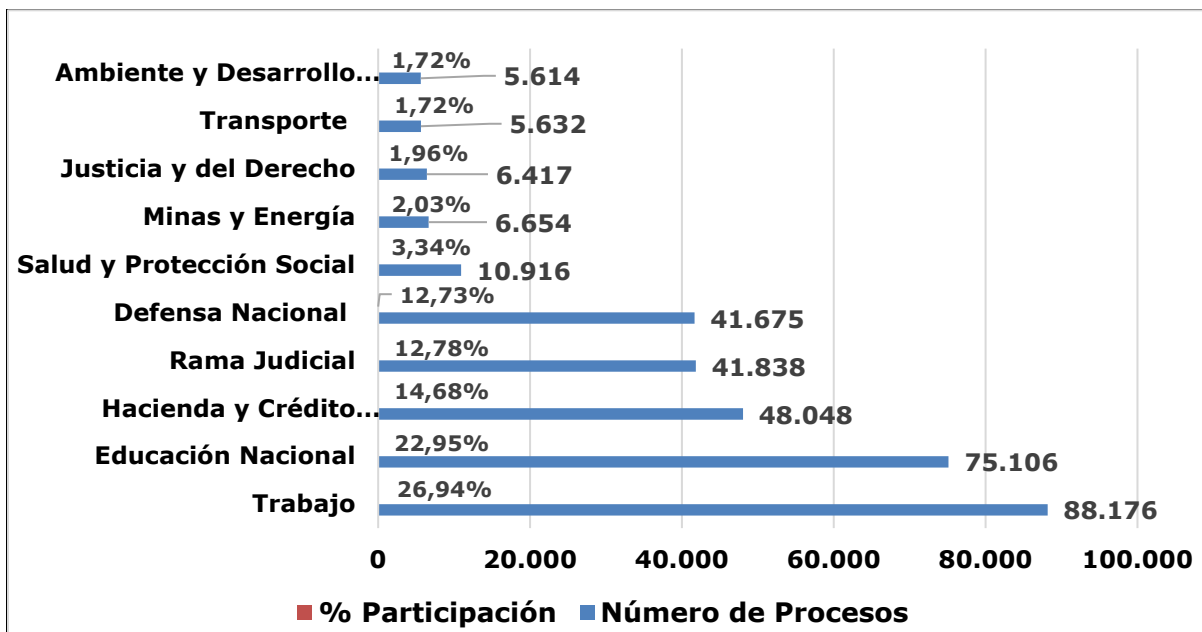
Fuente: Datos tomados de Informe de Litigiosidad cuarto trimestre de 2024 y tercer trimestre 2025 - ANDJE

¹¹ (Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, 2025)

Se refleja una tendencia decreciente del 2,18% en el número de procesos activos de 2024 a junio de 2025. Respecto al valor de las pretensiones de los procesos activos se evidencia un comportamiento opuesto; ya que el valor de las pretensiones a junio de 2025 se incrementó en 3,02% respecto a diciembre de 2024.

En referencia a la relación condena – pretensión en los procesos en los que interviene la Agencia, se evidencia que para junio de 2025 esta relación presentó un incremento significativo, puesto que a diciembre de 2024 el valor de las condenas en los casos que interviene la agencia representa el 0,06% del valor total de las pretensiones y a junio de 2025 el valor de las condenas, representan el 10,97% del valor total de las pretensiones.

Respecto de las demandas por sector, se encuentra que, los 10 sectores con mayores números de procesos representan el 60,90% del total de procesos (ver gráfica 2).

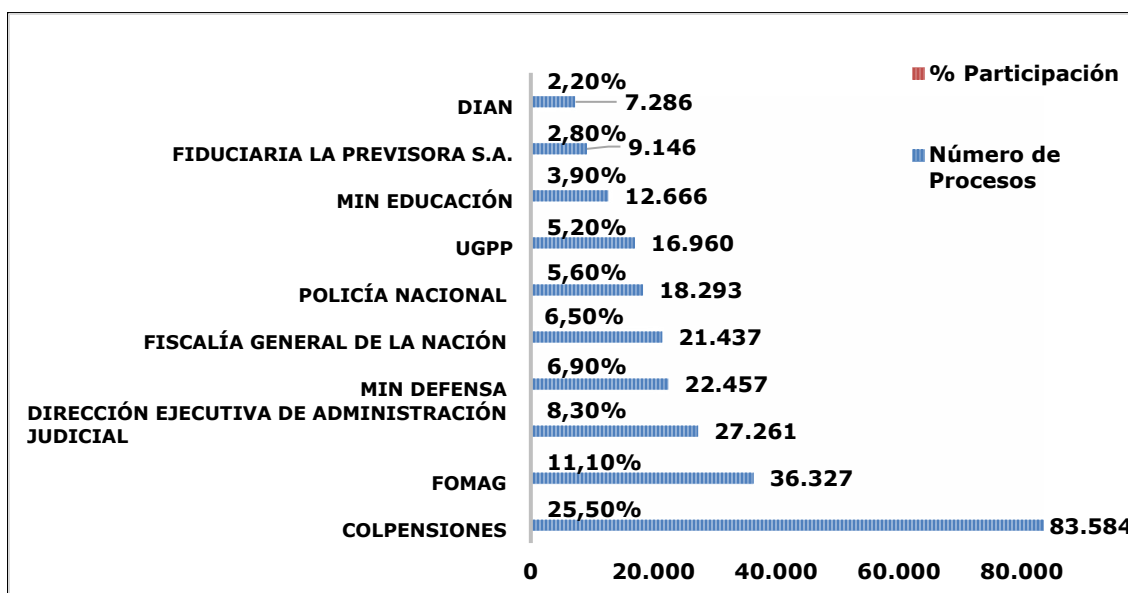


Gráfica 2. Número de Demandas Por Sector (Ranquin 10 más demandado)

Fuente: Datos tomadas de Informe de Litigiosidad tercer trimestre 2025 – ANDJE.

*La participación total no corresponde a la sumatoria de las participaciones por entidad o por sector debido a que a un proceso pueden estar vinculadas varias entidades y, por lo tanto, varios sectores.

En cuanto las entidades con mayores demandas; estas concentran el 44,9% de total de número de procesos (ver gráfica 3).



Gráfica 3. Número de Demandas Por Entidades (Ranquin 10 más demandadas)

Fuente: Datos tomadas de Informe de Litigiosidad tercer trimestre 2025 – ANDJE.

*La participación total no corresponde a la sumatoria de las participaciones por entidad o por sector debido a que a un proceso pueden estar vinculadas varias entidades y, por lo tanto, varios sectores.

Para finalizar, es necesario referirse a las Acciones de Tutela, las cuales tiene una finalidad judicial, no administrativa ni de control; Por medio de la cual, se puede ordenar un pago excepcional a cargo del Estado.

La Contraloría en el boletín denominado “Fortalecimiento de la Tutela desde la Gestión Fiscal: Retos del Control”¹² informa que en 2023 ingresaron al Sistema de Justicia 3.182.774 acciones de tutela, con un crecimiento cercano al 38%, pasando de 610.111 en 2019 a 841.073.

Con corte tercer trimestre de 2024, la Rama Judicial recibió 717.616 tutelas, correspondiente a 26,7% del total de procesos recibidos durante el mismo período en esta Corporación.

La Rama Judicial recibió con corte tercer trimestre de 2024, 2.687.861 procesos en forma efectiva. Concede 45,69% Niega 23,59% Declara Improcedente 14,02% Hecho Superado 13,94% Falta de Competencia 1,93% Desistimiento 0,82% otros con 8,21% (58.952).

Este informe también señala el costo de gestión en las Altas Cortes respecto de la acción de tutela, la cual alcanza un promedio de \$6.930.000, mientras que en los Juzgados Municipales Civiles llega a \$600.000. Por

¹² Fuente especificada no válida.

especialidad la gestión en Penal tiene un costo promedio es de \$1.290.000 y en la Contenciosa Administrativa de \$2.780.000.

Se informa, que en promedio el estimado de costo para el trámite de una tutela durante 2024, fue de \$1.780.000 lo que significaría un costo anual de \$1,7 billones para la Rama Judicial.

Conforme esto, el costo anual estimado para dar trámite a una de tutela en primera instancia durante 2004, oscilará entre \$1.440.000 y \$1.780.000, lo que significa que el Estado tendrá que destinar entre \$1,38 y \$1,7 billones para atender la demanda anual de la aplicación de la Acción de Tutela en Colombia, durante 2024.

Por otra parte, es indispensable señalar que no existe una entidad dentro del Estado Colombiano encargada de realizar seguimiento sistemático a las acciones de tutela. Esta ausencia evidencia una falencia administrativa en el aparato gubernamental, ya que resulta necesario implementar un mecanismo de monitoreo administrativo y estadístico que permita consolidar la información relacionada con todas las tutelas.

Dicho sistema debería analizar dos variables críticas: las causas que motivan a los ciudadanos a interponer acciones de tutela y la tasa de cumplimiento de las decisiones judiciales. Contar con esta información permitiría identificar patrones, mejorar la gestión pública y fortalecer la garantía de los derechos fundamentales.

Es importante señalar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) no realiza seguimiento a las acciones de tutela, ya que su

función principal consiste en diseñar y ejecutar lineamientos orientados a la prevención del daño antijurídico, así como en la defensa de los intereses del Estado en litigios.

Sin embargo, al establecer la política de prevención del daño antijurídico, se hace necesario el estudio de las causas que generan este tipo de acciones, toda vez que estos tienen impacto en las finanzas estatales.

4.2. Eficiencia de la Política de Prevención del daño antijurídico

Este acápite tiene como propósito evaluar y determinar el nivel de eficiencia de la política pública orientada a la prevención del daño antijurídico. Para ello, se analiza la relación entre los recursos asignados, tanto financieros como humanos y técnicos y los resultados obtenidos en el diseño, implementación y seguimiento de los lineamientos y acciones derivados de dicha política.

En este contexto, la eficiencia se entiende como la capacidad de la política pública para maximizar los resultados preventivos con el menor uso posible de recursos, garantizando así una gestión racional y efectiva de los medios públicos disponibles.

Partiendo de esta definición, y con el propósito de determinar el nivel de eficiencia alcanzado, se diseñó una matriz de análisis que aborda los siguientes aspectos:

Cuadro 3. Matriz De Evaluación y Calificación Eficiencia

CRITERIO DE EFICACIA	DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Respuesta de la litigiosidad frente a la inversión	Evalúa en qué medida los recursos invertidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), han contribuido efectivamente al logro de los objetivos establecidos en materia de prevención del daño antijurídico	33,33		
Cobertura de las causas priorizadas con demandas existentes	Mide que tan eficiente es la selección de las causas priorizadas en las políticas institucionales, en relación con las causas que efectivamente generan litigiosidad	33,33		
Coordinación Interinstitucional	Mide el nivel de articulación funcional, estratégica y operativa entre las entidades públicas que participan en las distintas fases de la política pública de prevención del daño antijurídico, y su grado de coordinación con la Agencia, en el marco de sus competencias	33,33		
TOTAL PONDERADO				

- Criterio de Eficiencia: Define los aspectos específicos evaluados.
- Descripción del Criterio: Breve explicación de lo que implica el criterio.
- Peso (%): Porcentaje de importancia relativa del criterio dentro de la evaluación total.
- Calificación (1-5): Escala numérica de evaluación del desempeño del criterio:
 - 1:** Muy bajo
 - 2:** Bajo.

3: Medio.

4: Alto.

5: Muy alto.

- **Puntaje Ponderado:** Resultado de multiplicar la calificación por el peso asignado.
- **Total Ponderado:** Suma de los puntajes ponderados de todos los criterios:

Escala de Evaluación Final:

1-2: Baja eficacia

2-3: Eficacia media

3-4: Buena eficacia.

4-5: Excelente eficacia.

4.2.1. Respuesta de la Litigiosidad frente a la inversión

Este criterio evalúa en qué medida los recursos invertidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) en los rubros *Fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional* y *Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del sistema de defensa jurídica del estado*, han contribuido efectivamente al logro de los objetivos establecidos en materia de prevención del daño antijurídico.

Para ello, Se evalúa la correspondencia entre la asignación presupuestaria y los resultados alcanzados por las entidades públicas, específicamente en lo relativo a la reducción del ingreso de nuevas demandas. Se elaboró un indicador de elasticidad, definido de la siguiente manera:

$$\epsilon = \frac{\% \text{ variación de demandas admitidas}}{\% \text{ variación Inversión compromisos}}$$

La eficiencia se evaluó bajo el criterio de que a mayor inversión en prevención se fortalece la capacidad institucional y se reducen los riesgos de daño antijurídico. Esto se debe reflejar en disminución de la litigiosidad, por lo tanto, la elasticidad entre inversión y litigiosidad se espera negativa, pues al aumentar los recursos de la inversión, la litigiosidad debe disminuir.

Datos utilizados: Número de demandas admitidas anuales 2021-2024 y al corte del 31 de mayo de 2025¹³. Inversión comprometida en millones de pesos en el periodo citado¹⁴.

Para el cálculo del % de variación de demandas e inversiones se tomaron los siguientes años base: 2022 y 2023 se tomó como referencia el año 2021. 2024 y 2025 se tomó como referencia el año 2023.

Para el cálculo del porcentaje de variación de la inversión y demandas a 31 de mayo de 2025, se aplicaron los siguientes criterios de calificación.

Cuadro 4. Matriz Calificación Respuesta de la Litigiosidad Frente a la Inversión

CRITERIO EFICIENCIA	RANGO DE CALIFICACIÓN ELASTICIDAD (E)	CALIFICACIÓN
Inversión ↑, Demandas ↓	E < 0 Elasticidad menor que cero, si crece la inversión y disminuyen las demandas	5
Inversión ↓, Demandas ↓	E > 1 Elasticidad mayor que uno, si disminuyen tanto las inversiones como las demandas; sin embargo, las Demandas se reducen más que las inversiones	5
Inversión ↓, Demandas ↓	0 < E < 1	4

¹³ (Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado - ANDJE, 2025)

¹⁴ (Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, 2025)

CRITERIO EFICIENCIA	RANGO DE CALIFICACIÓN ELASTICIDAD (E)	CALIFICACIÓN
	Elasticidad entre cero y uno, si disminuyen tanto las inversiones como las demandas; sin embargo, las inversiones se reducen más que las demandas	
Inversión ↑, Demandas ↑	$0 < E < 1$ Elasticidad mayor que cero y menor que uno, si las Inversiones crecen más que las Demandas	3
Inversión ↑, Demandas ↑	$E \geq 1$ Elasticidad mayor o igual a uno si las Demandas crecen más que las Inversiones	2
Inversión ↓, Demandas ↑	$E < 0$ Elasticidad menor que cero, si disminuyen las inversiones y crecen las demandas	1

- Criterio de Eficiencia: Define los aspectos específicos que se evaluarán.
- Rango Calificación Elasticidad (E): Explicación de lo que implica el criterio y los aspectos a tener en cuenta para calificar.
- Calificación (1-5): Escala numérica para evaluar el desempeño del criterio:
 - 1: Muy bajo.
 - 2: Bajo.
 - 3: Medio
 - 4: Alto.
 - 5: Muy alto.

Resultados de la calificación de la Respuesta de la litigiosidad frente a la inversión

Conforme la metodología expuesta para el cálculo de la elasticidad es necesario establecer el porcentaje de variación de las demandas y el porcentaje de variación de la inversión. (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Porcentaje variación de demandas – Porcentaje Variación inversión (Precios constantes a mayo de 2025)

AÑO	# DEMANDAS ADMITIDAS	% VARIACIÓN DEMANDAS	INVERSIÓN COMPROMISO MILLONES DE \$	% VARIACIÓN INVERSIÓN
2021	27.273		11.419	
2022	47.024	72,40	13.634	19,39
2023	65.496	140,10	13.078	14,25
2023 mayo 31	30.566		3.589	
2024	70.804	8,10	13.038	-0,3
2025 mayo 31	22.584	-26,11	6.760	88,33

Fuente: Datos tomados Consulta_Judiciales_2020_ a 31 mayo de 2025.xlm y Ejecución presupuestal - ANDJE.

Como resultado de la evaluación se evidencia que, en el periodo 2022-2023, la inversión realizada no se tradujo en una reducción de la litigiosidad; por lo contrario, el número de demandas creció en proporciones mucho mayores a la inversión, lo que refleja una **calificación de 2,00**. (ver cuadro 6).

Por otra parte, para el periodo 2024-2025, los resultados muestran una **calificación de 3,00**, lo cual evidencia un cambio positivo respecto a lo presentado en el periodo anterior, puesto que se disminuyó la litigiosidad y existió mayor inversión.

Cuadro 6. Respuesta de la litigiosidad frente a la inversión
Resultados

PERIODO EVALUADO	% VARIACIÓN DEMANDAS	% VARIACIÓN INVERSIÓN	ELASTICIDAD (E)	CALIFICACIÓN
2022 vs 2021	72,40	19,39	3,73	2
2023 vs 2021	140,10	14,52	9,64	2
2024 vs 2023	8,10	-0,30	-26,64	1
2025 vs 2023 (corte mayo)	-26,11	105,32	-0,25	5
2022-2023 Promedio				2,00
2024-2025 Promedio				3,00
Calificación Global				2,50

De forma general en el periodo 2022 - 31 de mayo de 2025, la calificación del uso eficiente de los recursos invertidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) en la política de prevención del daño antijurídico obtuvo una **calificación general de 2,50**. (ver cuadro 6). esto evidencia que la inversión realizada no está contribuyendo de manera eficiente al fortalecimiento de las capacidades institucionales ni a la reducción de los riesgos de daño antijurídico.

Lo anterior puede explicarse, en parte, por deficiencias en la focalización de los recursos, así como por la falta de una adecuada priorización de las causas generadoras de litigiosidad en las Políticas de Prevención del Daño de las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON). Adicionalmente, inciden factores externos como los cambios normativos, el aumento de la presión ciudadana por acceder a la justicia y diversas circunstancias coyunturales que incrementan los niveles de litigiosidad.

Finalmente, conforme a los resultados obtenidos en el análisis de elasticidad para el periodo de enero a mayo de 2025, se evidenció que la inversión realizada en prevención contribuyó positivamente al fortalecimiento de las capacidades institucionales y a la reducción de los riesgos de daño antijurídico. No obstante, los resultados de los demás periodos, así como el balance general, indican la necesidad de replantear la estrategia de inversión, con el fin de alcanzar de manera sostenida el efecto esperado.

4.2.2. Cobertura de las causas priorizadas con demandas existentes

Este criterio mide que tan eficiente es la selección de las causas priorizadas en las políticas institucionales, en relación con las causas que efectivamente generan litigiosidad, para ello se diseñó el siguiente indicador:

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{Número de causas priorizadas con demandas existentes}}{\text{Número total de causas priorizadas en la política}}$$

Este indicador genera un puntaje que es valorado conforme a la siguiente escala numérica de Calificación (1-5).

- 1:** Muy bajo. Porcentaje de cobertura entre 0 y 20%.
- 2:** Bajo. Porcentaje de cobertura en el intervalo de mayor a 20% y menor o igual a 40%.
- 3:** Medio. Porcentaje de cobertura en el intervalo de mayor 40% y menor o igual a 60%.
- 4:** Alto. Porcentaje de cobertura en el intervalo de mayor a 60% y menor o igual a 80%
- 5:** Muy alto. Porcentaje de cobertura entre en el intervalo de mayor a 80% y menor o igual a 100%.

Resultados de la calificación de la Cobertura de las causas priorizadas con demandas existentes

Para el cálculo del número de causas priorizadas con demandas existentes, se verificó por periodo que cantidad de causas priorizadas en las políticas aprobadas por las entidades¹⁵, registraban demandas admitidas por estas causas¹⁶. Posteriormente se calculó por entidad que porcentaje de causas priorizadas en sus políticas, presentaban demandas admitidas.

Una vez obtenidos los resultados precedentes, se procedió al cálculo del indicador de Cobertura de causas priorizadas con demandas existentes, el cual presento como resultado una **calificación de 4**. Lo anterior, indica que en general, Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) han logrado orientar sus políticas hacia las causas que genera efectivamente litigiosidad. (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Cobertura de causas priorizadas con demandas existentes

PERIODO EVALUADO	COBERTURA (%)	CALIFICACIÓN
2022-2023	64,38%	4
2024-2025	68,25%	4
Calificación Promedio	66,32%	4

No obstante, se observa que el 34 % de las causas priorizadas en las políticas adoptadas no registran demandas, lo que indica que se han destinado esfuerzos financieros, técnicos y humanos al diseño e implementación de

¹⁵ Cálculos realizados DES Justicia, a partir de la respuesta (Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado - ANDJE, 2025)

¹⁶ Ibidem

planes de acción que difícilmente contribuirán de manera efectiva a la reducción de la litigiosidad.

En consecuencia, aunque el desempeño se califica como alto, el resultado evidencia la necesidad de fortalecer la pertinencia de la política, al mejorar la priorización de las causas que efectivamente generan demandas, con el fin de maximizar el impacto de los recursos y esfuerzos invertidos para materializar una reducción real de la litigiosidad.

4.2.3. Coordinación Interinstitucional

El presente criterio evalúa el nivel de articulación funcional, estratégica y operativa entre las entidades públicas que participan en las distintas fases de la política pública de prevención del daño antijurídico, y su grado de coordinación con la Agencia, en el marco de sus competencias.

Para establecer el nivel de coordinación interinstitucional, se diseñó una matriz de análisis que aborda los siguientes aspectos:

Cuadro 8. Matriz de Evaluación y Calificación Coordinación Interinstitucional

CRITERIO	PESO (%)	CALIFICACIÓN	PUNTAJE PONDERADO
Existencia de incentivos a la colaboración	20,00		
Identificación temprana de riesgos jurídicos interinstitucionales	20,00		
Reporte de riesgos jurídicos entre entidades - Intercambio oportuno de datos e informes	20,00		
Existencia de comités, mesas técnicas u otras estructuras formales Interinstitucionales	20,00		
Existencia de convenios o protocolos interinstitucionales	20,00		

- Criterio de Coordinación interinstitucional: Define los aspectos específicos evaluados.
- Peso (%): Porcentaje de importancia relativa del criterio dentro de la evaluación total.
- Calificación (1-5): Escala numérica de evaluación del desempeño del criterio:
 - 1: Muy bajo.
 - 2: Bajo.
 - 3: Medio
 - 4: Alto.
 - 5: Muy alto.

Resultados de la calificación de la Coordinación Interinstitucional

La coordinación interinstitucional obtuvo una calificación ponderada de **2,00**, debido a que la Agencia no cuenta con lineamientos claros orientados a la articulación entre las entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), ni con mecanismos que incentiven de manera efectiva la colaboración y el trabajo conjunto en el marco de la política de prevención del daño antijurídico. (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Coordinación Interinstitucional

CRITERIO COORDINACIÓN	PESO (%)	CALIFICACIÓN	CALIFICACIÓN PONDERADA
Existencia de lineamientos de coordinación interinstitucionales e incentivos a la colaboración	20,00	1	1,00
Identificación temprana de riesgos jurídicos interinstitucionales	20,00	4	0,80
Reporte de riesgos jurídicos entre entidades - Intercambio oportuno de datos e informes	20,00	1	0,20
Existencia de comités, mesas técnicas u otras estructuras formales institucionales e interinstitucionales	20,00	3	0,60

CRITERIO COORDINACIÓN	PESO (%)	CALIFICACIÓN	CALIFICACIÓN PONDERADA
Existencia de convenios o protocolos interinstitucionales	20,00	1	0,20
TOTAL			2,00

En cuanto a la identificación temprana de riesgos jurídicos interinstitucionales, la ANDJE cuenta con lineamientos orientados a la detección temprana de riesgos institucionales. Asimismo, dispone de la aplicación ekogui, que coadyuva, en su calidad de entidad líder de la política de prevención del daño antijurídico a identificar de forma anticipada posibles riesgos jurídicos que involucren a múltiples entidades.

No obstante, estos lineamientos y herramienta resultan insuficiente en términos de promover una interacción coordinada entre las EPON frente a los riesgos identificados. En particular, se evidencia la ausencia de un intercambio oportuno y sistemático de información y reportes entre las instituciones, lo que limita la efectividad del proceso de prevención y la capacidad de respuesta articulada.

En relación con la existencia de comités, mesas técnicas u otras estructuras formales institucionales e interinstitucionales, todas las EPON cuentan con los comités de Conciliación, los cuales funcionan conforme la normatividad vigente; no obstante, no existen convenios o protocolos interinstitucionales para la coordinación entre entidades.

En este caso, la Dirección Administrativa y Financiera de la Rama Judicial adelantó gestiones de contacto y coordinación con la Fiscalía General de la

Nación, con el propósito de construir una política conjunta en torno a causas compartidas entre ambas entidades¹⁷.

Sin embargo, este esfuerzo no tuvo resultados satisfactorios, debido a la ausencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como entidad líder de la política de prevención del daño antijurídico. La falta de coadyuvancia y acompañamiento técnico por parte de la Agencia limitó la posibilidad de articular una estrategia común y consolidar un espacio de coordinación efectivo.

En conclusión, la política de prevención del daño antijurídico, presenta un **bajo nivel de articulación** funcional, estratégica y operativa entre las entidades públicas que participan en las distintas fases de la política pública de prevención del daño antijurídico.

4.2.4. Resultados Nivel de eficiencia

Como resultado de la evaluación realizada bajo el criterio de eficiencia, se observa que la política de prevención del daño antijurídico, en los periodos 2022-2023 y 2024-2025, presenta un nivel de **eficiencia medio**, con una **calificación de 2,83**. (ver cuadro 10).

Esto se debe a que, en términos generales, las EPON han logrado seleccionar de forma adecuada las causas a priorizar en sus políticas institucionales de prevención, en correspondencia con aquellas que efectivamente generan mayores niveles de litigiosidad. No obstante, los

¹⁷ Acta reunión Dirección Administrativa Rama JUDICIAL 2-07-2025

recursos invertidos por la ANDJE no han contribuido de manera significativa al fortalecimiento de las capacidades institucionales ni a la mitigación efectiva de los riesgos de daño antijurídico.

Adicionalmente, se evidencia un bajo nivel de articulación funcional, estratégica y operativa entre las entidades públicas, lo cual afecta la eficiencia global del proceso y limita el alcance de sus resultados.

Los resultados expuestos, reflejan la necesidad de optimizar la asignación y uso de recursos, así como de fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional, con el fin de mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la política pública de prevención del daño antijurídico.

Cuadro 10. Calificación Criterio Eficiencia

CRITERIO DE EFICIENCIA	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Respuesta de la litigiosidad frente a la inversión	33,33	2,75	0,83
Cobertura de las causas priorizadas con demandas existentes	33,33	4,00	1,33
Coordinación Interinstitucional	33,33	2,00	0,67
TOTAL PONDERADO			2,83

4.3. Eficacia de la Política de Prevención del daño antijurídico

En este capítulo se evalúa la eficacia de los lineamientos y reglamentaciones emitidos por la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE para orientar la política pública de prevención del daño antijurídico, así como de las políticas formuladas y ejecutadas por las

Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), durante los períodos 2022–2023 y 2024–2025.

En la búsqueda de alcanzar el objetivo propuesto de evaluación se consideró analizar la gestión de la Agencia; así como, las políticas públicas de las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), diseñadas y ejecutadas en el periodo 2022 – 2023 y 2024-2025, políticas que corresponden a 490 y 502 respectivamente en cada periodo; por tanto, se seleccionaron las 10 entidades con mayores números de demandas relacionadas en el cuadro 11, que representan el 45,8% de los procesos judiciales activos.

Con base en lo anterior, para esta evaluación se definió la eficacia como el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados establecidos en los lineamientos y reglamentaciones de la Agencia, en articulación con la formulación e implementación de políticas públicas por parte de las entidades estatales.

A partir de esta definición, y con el propósito de determinar el nivel de eficacia alcanzado, se diseñó una matriz de análisis que aborda los siguientes aspectos:

Cuadro 11. Matriz De Análisis y Calificación

CRITERIO DE EFICACIA		DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Cumplimiento de objetivos	de	Mide el grado en que se han alcanzado los objetivos planteados.	33,33		
Calidad de resultados	los	Evalúa la calidad de los resultados obtenidos en relación con los estándares esperados	33,33		
Ajuste lineamientos	los	Evalúa y mide si los lineamientos emitidos	33,33		

emitidos por la ANDJE y de las actividades ejecutadas por los comités de conciliación a la normativa actual lineamientos y la normativa actual por la ANJE, se apegan a la normatividad vigente; así como también, si las actividades ejecutadas por los comités de conciliación se apegan a los lineamientos emitidos por la ANDJE y a la normatividad vigente

PUNTAJE TOTAL

- **Criterio de Eficacia:** Define los aspectos específicos que se evaluarán.
- **Descripción del Criterio:** Breve explicación de lo que implica el criterio.
- **Peso (%):** Porcentaje de importancia relativa del criterio dentro de la evaluación total.
- **Calificación (1-5):** Escala numérica para evaluar el desempeño del criterio:
 - 1:** Muy bajo (No cumple). Porcentaje de cumplimiento entre 0 y 20%
 - 2:** Bajo (Cumplimiento mínimo). Porcentaje de cumplimiento en el intervalo de mayor a 20% y menor o igual a 40%.
 - 3:** Medio (Cumplimiento parcial). Porcentaje de cumplimiento en el intervalo de mayor 40% y menor o igual a 60%
 - 4:** Alto (Cumplimiento casi total). Porcentaje de cumplimiento en el intervalo de mayor a 60% y menor o igual a 80%
 - 5:** Muy alto (Cumplimiento total). Porcentaje de cumplimiento entre en el intervalo de mayor a 80% y menor o igual a 100%
- **Puntaje Ponderado:** Resultado de multiplicar la calificación por el peso asignado.
- **Cálculo del Puntaje Total:** Suma de los puntajes ponderados de todos los criterios:

Escala de Evaluación Final:

1-2: Baja eficacia

- 2-3: Eficacia media
- 3-4: Buena eficacia.
- 4-5: Excelente eficacia.

4.3.1. Cumplimiento de objetivos.

En cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por la Agencia y las Entidades Públicas del Orden Nacional, la evaluación realizada determinó que la Política de Prevención del Daño Antijurídico obtuvo un **puntaje total ponderado de 4,16**, ubicándose así en el rango de **excelente eficacia**. Esta calificación corresponde al resultado consolidado de las valoraciones realizadas en los siguientes acápite.

Cuadro 12. Calificación Objetivos

ENTIDAD	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
ANDJE	50	3,67	1,84
EPON	50	4,64	2,32
PUNTAJE TOTAL			4,16

4.3.1.1. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

Las funciones atribuidas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), tienen como objeto orientar y garantizar que las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) formulen, aprueben, implementen y hagan seguimiento a sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA)¹⁸.

¹⁸ Artículo 2 Ley 4085 de 2011

El cumplimiento de esta función tiene una incidencia directa en la consolidación de las políticas públicas a nivel institucional; lo anterior constituye un aspecto clave para establecer el logro de sus objetivos.

Adicional a lo anterior, otro aspecto estratégico para la valoración del cumplimiento de los objetivos de la ANDJE, es la consolidación del uso del sistema eKogui como herramienta oficial de registro y seguimiento de las PPDA.

La plataforma ekoqui es el principal instrumento para monitorear el ciclo de vida de las políticas públicas de prevención del daño antijurídico, por tanto, en esta plataforma las EPON tiene el deber de registrar los avances y datos de litigiosidad de cada entidad¹⁹.

Teniendo en cuenta lo descrito, es deber de la ANDJE garantizar el uso adecuado y sistemático del sistema eKogui por parte de las EPON; así como también, garantizar que este se encuentre actualizado; en consecuencia, lo anterior es un criterio fundamental que calificar²⁰.

Otro criterio importante para establecer el nivel de eficacia de la Agencia es la valoración de las actividades de capacitaciones y acompañamientos que realiza a las EPON, toda vez que estas actividades coadyuban al fortalecimiento de capacidades institucionales y apoyan al diseño y aprobación oportuna de las políticas de prevención del dolo antijurídico.

¹⁹ Decreto 4085 de 2011 - Artículo 2.2.3.4.1.5 Decreto 1069 de 2015

²⁰ Ibidem

Formulación, aprobación y seguimiento de políticas: la ANDJE, obtuvo un **puntaje ponderado de 4**; toda vez que en el periodo 2022-2023 el 64% de la EPON (166 de 258) formularon y reportaron la aprobación de su política a diciembre de 2021, fecha máxima conforme al plazo establecido por la agencia en sus lineamientos. A octubre de 2022 el 98% contaban con su política aprobada. En la relación con el reporte de avances y seguimiento de las políticas, el 93,6% de las EPON realizaron registros de seguimiento, es decir que 16 entidades no reportaron seguimientos. (Ver Anexo 1. Listado Entidades con Informe de Seguimiento Incumplido).

Para el periodo 2024-2025, el 67% de las EPON (172 entidades de 258) contaban con su política pública de prevención del daño antijurídico aprobada a diciembre de 2023. Para octubre de 2024 el 100% de las EPON, contaban con la política aprobada. Respecto al seguimiento se evidenció que 17 entidades no realizaron reportes de avances de sus políticas.

En contraste, se evidencia que la ANDJE, no realiza seguimientos a la calidad del diseño y ejecución de las actividades establecidas en las políticas aprobadas, pues solo se centra en verificar que las entidades realicen el registro de aprobación y avances de cumplimiento.

Lo anterior, debido a que solo se realiza un monitoreo al reporte oportuno en el sistema, el cual funciona sólo como un repositorio de información; no obstante, no refleja evidencia del seguimiento relativo a la calidad de las acciones ejecutadas y su impacto en la disminución del ingreso de nuevas demandas.

Consolidación del uso del sistema eKogui: Respecto a este criterio, en el periodo 2022-2023 y 2024-2025, la ANDJE obtuvo un **puntaje ponderado de 5**, toda vez, que en el primer periodo evaluado el 97% de las EPON (245 de 258) registraron la información referente al avance y cumplimiento de las acciones establecidas en sus políticas; para el segundo periodo el 93% de las entidades a diciembre de 2025 reportaron seguimiento en e´KOGUI.

Actividades de capacitaciones y acompañamientos: para este criterio la ANDJE obtuvo un **puntaje ponderado de 2**, debido a que:

En la vigencia 2023 se fijó la meta de trabajar con 20 entidades, seleccionadas así: i) diez por su alta litigiosidad, ii) cinco por su alta litigiosidad en temas de contrato realidad y iii) cinco por su alta litigiosidad en temas ambientales. Como resultado de lo anterior se intercambiaron 281 comunicaciones y realizaron 66 reuniones.

Para 2024 la agencia definió continuar acompañando a las diez (10) entidades públicas del orden nacional con más alto nivel de litigiosidad, en la implementación de la política de prevención del daño antijurídico formulada para el periodo 2024-2025.

Como resultado del acompañamiento, para seis de estas entidades se expidió la Circular No. 15 del 26 de julio de 2024 en la cual se determinó que estas debían complementar sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico 2024-2025, bajo una comprensión integral de su litigio, en el ámbito administrativo y misional. Sin embargo, a marzo de 2025 sólo 4 entidades

complementaron su PPDA (Ministerio de Defensa, la DEAJ, UGPP y Policía Nacional).

La calificación de 2 está justificada en el hecho de que, si bien la ANDJE cumplió con las metas planteadas, sólo ha centrado sus capacitaciones, seguimiento y acompañamiento continuo en el 5,8% de las EPON, dejando de lado el 94,2% de estas. Por otra parte, no se evidencia un plan de capacitaciones, seguimiento y acompañamiento en la vigencia 2022.

La situación descrita, queda corroborada, con el hecho de que la agencia para 2025 está construyendo un proyecto en el cual pretende realizar un análisis del impacto de las políticas de prevención en la disminución de la litigiosidad.

Por otra parte, es necesario resaltar que para 2025 la agencia estableció como meta capacitar en la metodología al universo de las EPON para la formulación de su política 2026-2027.

Cuadro 13. Nivel de Eficacia ANDJE 2022-2023 y 2024-2025

CRITERIO EVALUADO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Cumplimientos objetivos ANDJE	33,33	4	1,33
Consolidación del uso del sistema eKogui	33,33	5	1,67
Actividades de capacitaciones y acompañamientos	33,33	2	0,67
PUNTAJE TOTAL			3,67

En consecuencia, tras examinar los criterios técnicos desglosados en este acápite, se concluye que la Agencia obtiene un **puntaje total**

ponderado de 3,67. Este resultado integra los aspectos evaluados, refleja de manera cuantificable el nivel de desempeño actual.

4.3.1.2. Entidades Públicas del Orden Nacional - EPON.

Para establecer el nivel de cumplimiento de las EPON, se determinó evaluar el cumplimiento de metas de los planes de acción de las políticas aprobadas.

Como resultado de la evaluación realizada, el nivel de cumplimiento de las Entidades Públicas del Orden Nacional obtuvo **puntaje ponderado de 4,64**, puesto que 8 de las 10 entidades evaluadas, ejecutaron las actividades programadas en los planes de acción de su política de prevención; tales como, capacitaciones, emisión de actos administrativos, y lineamientos.

Cuadro 14. Calificación Cumplimiento Ojetivos

ENTIDAD	PERIODO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
EPON	2022-2023	50	4,90	2,45
	2024-2025	50	4,37	2,19
	PUNTAJE TOTAL			4,64

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y la Fiscalía General de la Nación presentaron un menor nivel de cumplimiento, obteniendo ambas entidades calificación de 4.

Cuadro 15. Cumplimiento de Objetivos Políticas EPON 2022-2023

ENTIDAD	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PONDERACIÓN
Colpensiones	43,60	5,00	2,18
Min. Defensa	9,40	5,00	0,47
UGPP	9,00	5,00	0,45

ENTIDAD	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PONDERACIÓN
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Min Educación)	8,10	5,00	0,40
Policía Nacional	7,20	5,00	0,36
Fiscalía	6,00	4,00	0,24
DEAJ	5,90	5,00	0,30
DIAN	4,00	5,00	0,20
La Previsora	3,50	4,67	0,16
Min. Hacienda	3,30	4,00	0,13
PUNTAJE TOTAL	100		4,90

El peso ponderado se estableció con base a la participación por número de demandas que presenta las 10 entidades a corte de 31 de mayo de 2025

En relación con el Ministerio de Hacienda, en la política diseñada para prevenir daños antijurídicos en contrato realidad, en la subcausa *“falencias en la supervisión contractual que genera dependencia y subordinación en la ejecución del contrato de prestación de servicios, generar no solución de continuidad para interrupción del término”*; se observó que, en 2023, no se realizaron las capacitaciones a los supervisores contractuales, tal como quedó planteado sus planes de acción de la política.

En la Fiscalía, en 2022 no se publicó el acto administrativo con el cual se pretendía sensibilizar a los funcionarios respecto de la causa *“defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por omisión al deber de protección y las medidas que se deben realizar al momento de recibir una denuncia en la cual se soliciten medidas de protección”*; en consecuencia, no se realizaron las sensibilizaciones y capacitaciones virtuales relacionadas con los temas señalados.

Por otra parte, durante el periodo 2024-2025, la calificación final ponderada fue de 4,37, derivado principalmente del alto nivel de cumplimiento de las acciones y actividades formuladas en los planes de acción contemplados

en las políticas del 80% de las entidades de la muestra. Sólo Colpensiones y UGPP registraron cumplimiento, por debajo de 5, con calificaciones de 3,67 y 4,48 respectivamente. (Ver cuadro 16)

Cuadro 16. Cumplimiento de Objetivos Políticas EPON 2024-2025

ENTIDAD	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PONDERACIÓN
Colpensiones	43,60	3,67	1,60
Min. Defensa	9,40	5,00	0,47
UGPP	9,00	4,48	0,40
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Min Educación)	8,10	5,00	0,41
Policía Nacional	7,20	5,00	0,36
Fiscalía	6,00	5,00	0,30
DEAJ	5,90	5,00	0,30
DIAN	4,00	5,00	0,20
La Previsora	3,50	5,00	0,18
Min. Hacienda	3,30	5,00	0,17
PUNTAJE TOTAL	100		4,37

El peso ponderado se estableció con base a la participación por número de demandas que presenta las 10 entidades a corte de a 31 de mayo

En relación con Colpensiones, se observó que no se realizó la actividad relacionada con lanzamientos de los cursos virtuales de prevención del daño antijurídico, conforme lo establecido en el plan de acción de la política.

Por su parte, la Unidad de Gestión pensional y Parafiscal - UGPP en el 2024 no realizó el diseño del procedimiento con el cual se esperaba cumplir con las obligaciones por interés y costas originadas en sentencias declarativas, que a diciembre de 2023 estuvieran sin pago. La entidad justifica este incumplimiento en que el Gobierno nacional no expidió el Decreto reglamentario del artículo 338 de Ley 2294 de 2023.

No obstante, se debe señalar que no resulta procedente que la Unidad de Gestión Pensional, establezca acciones cuya ejecución dependa de otras

instancias o entidades que no están bajo su ámbito de competencia o gestión directa.

4.3.2. Calidad de los resultados.

Este criterio obtuvo una **calificación total de 3,05**, dando una escala de la evaluación final de **buena eficacia**, producto del proceso analítico de la calidad de los resultados obtenidos de la política de prevención del daño antijurídico, detallado en los apartados posteriores.

Cuadro 17. Calificación Calidad de los resultados

ENTIDAD	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
ANDJE	50	3,00	1,50
EPON	50	3,12	1,55
PUNTAJE TOTAL			3.06

4.3.2.1. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

La evaluación de la calidad de los resultados de la ANDJE respecto de la política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA), se centra particularmente en su objetivo principal, el cual es contribuir a la reducción de nuevas demandas asociadas a las causas priorizadas por las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON).

Este enfoque reconoce que no todas las causas priorizadas tienen el mismo nivel de incidencia en la litigiosidad. Por ello, se adopta un esquema de ponderación que asigna un mayor peso a aquellas causas que representan una proporción más alta de las demandas nuevas.

Cada causa priorizada es ponderada según el porcentaje que representa sobre el total de demandas nuevas vinculadas a todas las causas priorizadas en el conjunto de las PPDA formuladas.

Esta metodología permite establecer una medida comparativa entre las causas abordadas en las distintas políticas, evaluando su peso relativo y su evolución en el tiempo. De este modo, se busca determinar si las acciones de prevención se están enfocando en las causas más relevantes desde una perspectiva agregada y nacional.

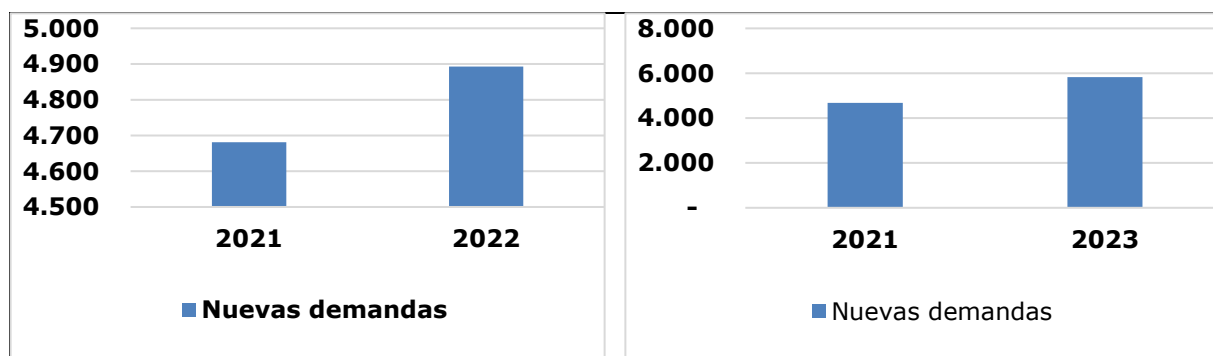
La eficacia se medirá a partir de la variación en la litigiosidad asociada a cada causa priorizada, comparando los datos de los años posteriores a la implementación de la política (2022 y 2023) con el año base 2021; Adicionalmente, se realizará una comparación entre el año 2024 y el año base 2023, así como entre el periodo comprendido hasta el 31 de mayo de 2025 y el periodo base correspondiente al 31 de mayo de 2023.

La variación porcentual de las nuevas demandas por causa se calculó para cada año, promediada y multiplicada por el peso relativo de la causa dentro del conjunto de causas priorizadas. Este procedimiento permite obtener un resultado ponderado por entidad, basado en el comportamiento real de las causas priorizadas.

En consecuencia, se establecieron los rangos de disminución o aumento de ingreso de demandas como se detallan en el anexo 2., toda vez que, las entidades no cuentan con metas de reducción sobre este criterio.

Este análisis permite comparar dos dimensiones clave: i) la eficacia agregada de todas las PPDA formuladas a nivel nacional frente a las causas priorizadas, y ii) la eficacia general del sistema frente al conjunto total de causas que generan litigiosidad, muchas de las cuales no han sido abordadas por ninguna PPDA.

Respecto del ingreso de nuevas demandas en contra de las 253 EPON que registraron políticas pública de prevención del daño antijurídico en el periodo 2022-2023, pasaron de 4.681 en 2021 a 4.893 y 5.826 en 2022 y 2023 respectivamente, representando un incremento promedio de 14,49% en el periodo (ver gráfica 4).

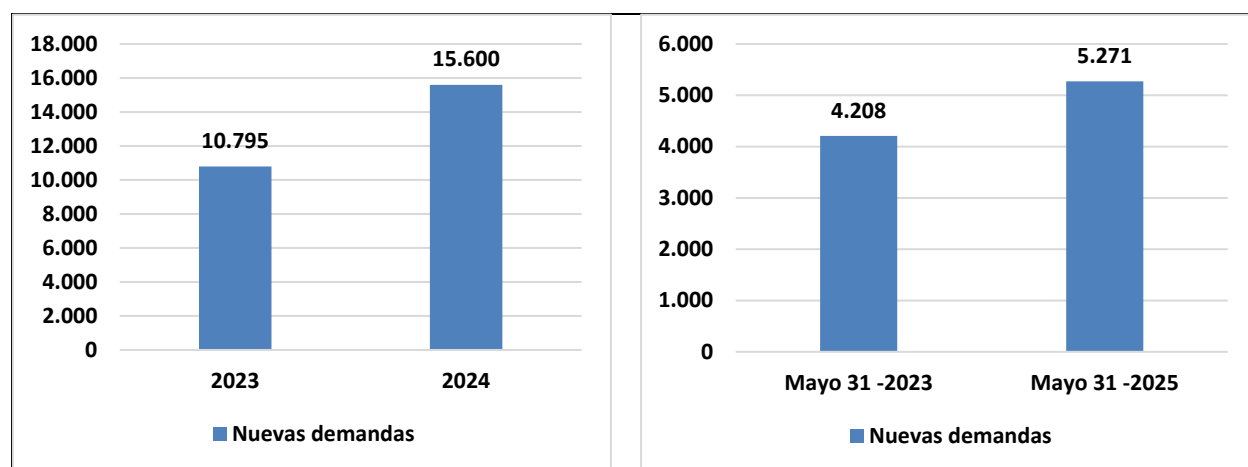


Gráfica 4. Ingreso de Nuevas Demandas EPON 2021-2023

Los datos señalados permiten concluir que, contrariamente a los objetivos planteados en las políticas de prevención del daño antijurídico, el ingreso promedio de nuevas demandas no solo no se redujo, sino que mostró una tendencia al alza durante el periodo analizado. Razón por la cual se le asignó una **calificación de 3**.

Para el periodo 2024-2025, el total de las 258 Entidades del Orden Nacional diseñaron y aprobaron sus políticas de prevención del daño antijurídico (PPDA), las cuales atendían 502 causas.

En términos de resultados, al analizar la evolución general de las demandas nuevas interpuestas contra las 258 Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), se observa que estas en 2024 presentaron un aumento de 44,51% respecto del 2023, y un incremento de 25,26% a 31 de mayo de 2025 respecto de las demandas admitidas a 31 de mayo de 2023.



Gráfica 5. Ingreso de Nuevas Demandas EPON 2023-2024 y 2024 mayo 31-2025 mayo 31

*a mayo de 2025, se Registraron en ekogui 23.249 nuevas demandas

Así las cosas, la **calificación** promedio del periodo 2024-2025, se ubicó en **3**, así mismo es necesario precisar que en los ingresos de nuevas demandas de 2024 y 2025 respecto de la vigencia 2023, presentaron un **aumento promedio del 34,89%**.

Los datos expuestos y la calificación obtenida en los periodos evaluados, (ver cuadro 18) permiten concluir que, contrariamente a los objetivos

planteados en las políticas de prevención del daño antijurídico, el ingreso promedio de nuevas demandas no se redujo, sino que mostró una tendencia al alza.

Este comportamiento evidencia una brecha significativa entre la formulación de las políticas y su efectividad real para contener el crecimiento de la litigiosidad contra el Estado. De esta manera, El aumento de las demandas sugiere que las acciones implementadas no han logrado incidir de manera contundente en las causas estructurales del conflicto jurídico, lo que plantea la necesidad de revisar, ajustar y fortalecer las estrategias actualmente adoptadas.

Cuadro 18. Calificación Calidad de los Resultados Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

CRITERIO	PERIODO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Ingreso de nuevas demandas	2022-2023	50	3,00	1,50
	2024-2025	50	3,00	1,50
PUNTAJE TOTAL				3,00

4.3.2.2. Entidades Públicas del Orden Nacional – EPON.

En este acápite se presenta un análisis de la calidad de los resultados en la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico durante los periodos 2022-2023 y 2024-2025, por parte de las entidades públicas.

Las calificaciones asignadas en relación con la calidad de los resultados, consideran el impacto real de las acciones ejecutadas por cada entidad, con

el objetivo de que estas coadyuven en la disminución de la litigiosidad. (ver anexo 3 y 4).

Las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), en los periodos evaluados, establecieron como indicador de impacto la reducción del total de demandas activas asociadas a las causas priorizadas en sus políticas. De manera general, este indicador mostró una tendencia a la disminución.

Sin embargo, es importante aclarar que dicha reducción, puede estar influenciada tanto por la finalización de procesos existentes como por el ingreso de nuevas demandas, lo que implica que la variación en el número total de demandas activas no necesariamente refleja de forma directa la efectividad de las políticas implementadas, sino también el comportamiento natural del ciclo procesal.

En este entendido, para la Contraloría General de la República, la calidad de los resultados y eficacia de la ejecución de las políticas implementadas, se midió en relación con la variación en el ingreso de nuevas demandas en las políticas evaluadas.

En el periodo 2022-2023, las EPON evaluadas obtuvieron un **puntaje total ponderado 3,13**, esto debido a que el 80% de ellas lejos de disminuir el ingreso de nuevas demandas aumentaron, solo el Ministerio de Defensa y la Dirección Administrativa de la Rama Judicial presentaron reducciones.

Cuadro 19. Calificación Eficacia EPON 2022-2023

ENTIDAD	*VARIACIÓN %	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Colpensiones	49,06	35,3%	3,00	1,06
Min. Defensa	-16,30	7,2%	4,00	0,29

71

ENTIDAD	*VARIACIÓN %	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
UGPP	10,60	18,8%	3,00	0,56
FOMAG (Min Educación)	Indefinido	0,0%	1,00	0,00
Policía Nacional	19,39	3,8%	3,00	0,11
Fiscalía	57,58	2,6%	2,00	0,05
DEAJ	-6,69	24,5%	4,00	0,98
DIAN	141,46	7,8%	1,00	0,08
La Previsora	200,00	0,0%	1,00	0,00
Min. Hacienda	33,33	0,1%	3,00	0,00
TOTAL				3,13

* La variación promedio de nuevos ingresos de demandas se medió a partir de la variación en la litigiosidad asociada a cada entidad, comparando los datos de los años posteriores a la implementación de la política (2022 y 2023) con el año base 2021. Ver anexo 5.

** Se estableció conforme a los rangos del anexo 2.

De forma general, las causas priorizadas en las políticas en las 10 entidades de la muestra para el año 2021 registraron 2.564 nuevas demandas, frente a 3.022 en 2022 y 3.687 2023, lo que representa un incremento promedio en el ingreso de nuevas demandas de 30,83% en los años de implementación.

Respecto del periodo 2024-2025, el **puntaje obtenido fue de 3,089**, dado que las causas priorizadas en las políticas ejecutadas por las entidades de la muestra registraron 2.923 demandas nuevas al 31 de mayo de 2023, 7.514 al 31 de diciembre de 2023, cifra que aumentó a 8.844 en 2024 y a 3.357 al 31 de mayo de 2025. Estos datos reflejan un incremento promedio del 16,27 % durante el periodo analizado.

Cuadro 20. Calificación Eficacia EPON 2024-2025

ENTIDAD	*VARIACIÓN %	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Colpensiones	84,6%	42,2%	2	0,84
Min. Defensa	-33,3%	10,2%	4	0,41
UGPP	-44,7%	18,3%	4	0,73
FOMAG (Min Educación)	-15,8%	0,6%	4	0,02
Policía Nacional	-30,4%	5,4%	4	0,22

Fiscalía	38,4%	0,5%	3	0,01
DEAJ	8,5%	10,0%	3	0,30
DIAN	-33,9%	9,0%	4	0,36
La Previsora	-100,0%	0,1%	5	0,00
Min. Hacienda	-58,1%	3,7%	5	0,19
TOTAL				3,09

*La variación promedio de nuevos ingresos de demandas, se midió a partir de la variación en la litigiosidad asociada a cada entidad, comparando los datos de los años posteriores a la implementación de la política (2024-2025), con el año base 2023. Ver Anexo 5.

Los datos de ingresos de nuevas demandas para 2025, se compararon frente a las demandas nuevas al corte del 31 de mayo de 2023.

En resumen, las Entidades Públicas del Orden Nacional, respecto de la calidad de los resultados, en los periodos 2022-2023 y 2024-2025, obtuvieron un puntaje ponderado de 3,11. (ver cuadro 21) con una calificación de **buena eficacia**.

Cuadro 21. Calificación Calidad de los Resultados Entidades Públicas del Orden Nacional – EPON.

PERIODO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
2022-2023	50	3,13	1,57
2024-2025	50	3,09	1,54
PUNTAJE TOTAL			3,11

4.3.3. Cumplimiento de los lineamientos emitidos por la ANJE a la normatividad actual.

Para la calificación del cumplimiento de la ANDJE de las disposiciones normativas vigentes en relación con la prevención del daño antijurídico, se analizó lo estipulado en la constitución Nacional, el Código sustantivo del trabajo, Ley 906 del 2004, Decreto único 1069 del 2015, jurisprudencia y las demás normas que manifiestan la competencia en materia de defensa judicial y prevención de las conductas y del daño antijurídico a cargo de la ANDJE.

Por otra parte, para establecer si las actividades ejecutadas por los comités de conciliación de las EPON son ejecutadas de conformidad con los

lineamientos emitidos por la agencia, se evaluó el acatamiento de las directrices emitidas en las circulares externas No.20 del 5 de julio del 2024, 16 del 03 de julio del 2024, 04 de 15 de marzo del 2023, 09 del 24 de julio del 2023, 05 del 27 de septiembre del 2019, 21 del 05 de julio del 2024 y 25 del 27 de agosto del 2024.

Como resultado de la evaluación, este criterio obtuvo un **puntaje ponderado de 3,44**, resultado que refleja **buena eficacia**, producto del proceso analítico de la calidad de los resultados obtenidos de la política de prevención del daño antijurídico expuestos en los acápites 2.3.1. y 2.3.2.

Cuadro 22. Calificación Calidad de los Resultados

ENTIDAD	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
ANDJE	50	3.00	1,51
EPON	50	3,87	1,93
PUNTAJE TOTAL			3,44

4.3.3.1. Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado.

La Ley 4085 de 2011, en su artículo 2, establece que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones orientadas a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado, definidas por el Gobierno Nacional.

Asimismo, le corresponde la formulación, evaluación y difusión de políticas relacionadas con la prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores públicos y entidades estatales, así como la gestión del daño antijurídico y sus efectos. También debe dirigir, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para asegurar la adecuada implementación de dichas políticas, en defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

En consonancia con lo anterior, el artículo 13 (inciso cuarto) y el artículo 14 (inciso cuarto) de la misma ley distinguen claramente el papel de la Agencia Nacional, señalando su responsabilidad en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y planes dirigidos a prevenir el aumento de la litigiosidad, con el fin de evitar que el Estado Colombiano sea condenado económica y patrimonialmente.

Conforme la revisión realizada, el cumplimiento de la normatividad a cargo de la Agencia alcanzó **un puntaje ponderado de 3**, dado que, en términos generales, la entidad cumple con los mandatos legales asignados.

No obstante, en el periodo 2022 – 2023 se encontraban diseñadas y ejecutadas 490 políticas de prevención y 502 para 2024-2025, lo que refleja una fragmentación en la estrategia de defensa jurídica. Cada comité de conciliación y evaluación ha desarrollado su propia política, lo cual evidencia la falta de una política unificada y coherente a nivel nacional que permita una acción estatal coordinada y efectiva en esta materia.

4.3.3.2. Entidades Públicas del Orden Nacional - EPON.

Las actividades ejecutadas por los Comités de Conciliación de las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) obtuvieron un **puntaje ponderado de 3,87**, ubicándose en un rango de **buena eficacia** (ver cuadro 21). Esto se explica por varios factores:

Cuadro 21. Cumplimiento Lineamientos EPON

ACTIVIDAD EJECUTADA	LINEAMIENTOS APLICABLES	PESO %	CALIFICACIÓN	PUNTAJE PONDERADO
Circular externa no. 04 de 15 de marzo del 2023	Administradora colombiana de pensiones	43,6	3,43	1,49
	Ministerio de defensa nacional	9,4	4,58	0,43
circular externa 09 24 de julio del 2023 y circular externa 05 27 de septiembre del 2019	Unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social	9,0	4,71	0,43
	Policía Nacional	8,1	3,55	0,29
circular externa n.20 - 5 de julio 2024	Fondo de prestaciones sociales del Magisterio - Ministerio de Educación	7,2	3,40	0,24
circular externa no. 21 del 05 de julio del 2024	Fiscalía general de la nación	6,0	3,89	0,23
	Dirección ejecutiva de administración judicial	5,9	4,78	0,28
circular externa no. 25 del 07 de agosto del 2024 (Mindefensa, Policía Nacional)	Dirección de impuestos y aduanas nacionales - DIAN	4,0	4,71	0,19
	La previsora s.a. Compañía de seguros	3,5	5,00	0,18
	Ministerio de hacienda y crédito público	3,3	3,29	0,11
PUNTAJE TOTAL				3,87

En relación con la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019 y la Circular Externa 09 del 24 de julio de 2023, las cuales establecen lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico, se identificó que si bien las EPON realizan estudios integrales sobre su actividad litigiosa conforme a los lineamientos establecidos, se observan acciones incluidas en las políticas aprobadas que no contemplan mecanismos ni medidas que respondan de forma integral a la totalidad de causas identificadas.

Esto evidencia que las políticas no están siendo diseñadas con una visión holística y preventiva, ni orientadas a reducir efectivamente el ingreso de nuevas demandas.

En cuanto al desarrollo de estudios integrales de litigiosidad, se identificó que la Fiscalía General, en la información suministrada para la política 2022-2023, estudios que den cuenta de las causas más representativas de su litigiosidad, incumpliendo así lo estipulado por los lineamientos vigentes.

Respecto a los indicadores de gestión, resultados e impacto, exigidos por las circulares mencionadas, se constató que, si bien las políticas aprobadas cuentan con indicadores, estos no permiten medir con claridad si las acciones ejecutadas están incidiendo efectivamente en la mitigación del daño antijurídico y en los resultados esperados de la política.

En lo que respecta a la Circular Externa 20 del 5 de julio de 2024, que proporciona lineamientos para la prevención del contrato realidad, las entidades han realizado esfuerzos generalizados para implementar las acciones señaladas por la Agencia. Sin embargo, persisten desafíos significativos en la identificación adecuada de las causas de litigio y en la alineación entre la planificación y la ejecución de dichas políticas. En particular, se observa que en la etapa de planeación no se incorporan medidas eficaces para evitar que las actividades contratadas correspondan, en realidad, a relaciones laborales encubiertas bajo contratos de prestación de servicios.

Finalmente, en relación con la Circular Externa 25 del 27 de agosto de 2024, que emite lineamientos para la prevención del daño antijurídico y el uso de la conciliación en casos de lesiones causadas por la fuerza pública en el marco de manifestaciones, se evidenció que el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional no aportaron información sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a estos lineamientos, lo que representa una omisión importante frente a una problemática sensible y de alto impacto.

4.3.4. Resultados Globales.

Conforme a los resultados detallados a lo largo de este acápite, la política pública de prevención del daño antijurídico demuestra una **buena eficacia**, reflejada en un puntaje total ponderado de **3,55**. Este indicador evidencia que, si bien se han logrado avances significativos en la formulación, implementación y seguimiento de las acciones orientadas a reducir el daño antijurídico, aún existen áreas clave que requieren fortalecimiento.

Cuadro 22. Eficacia de la Política de Prevención del Daño Antijurídico

CRITERIO DE EFICACIA	DESCRIPCIÓN DEL CRITERIO	PESO (%)	CALIFICACIÓN (1-5)	PUNTAJE PONDERADO
Cumplimiento de objetivos	de Mide el grado en que se han alcanzado los objetivos planteados.	33,33	4,15	1,38
Calidad de resultados	los Evalúa la calidad de los resultados obtenidos en relación con los estándares esperados	33,33	3,06	1,02
Ajuste de lineamientos emitidos por la ANDJE y de las actividades ejecutadas por los comités de conciliación a la normativa actual	los Evalúa y mide si los lineamientos emitidos por la ANJE, se apegan a la normatividad vigente; así como también, si las actividades ejecutadas por los comités de conciliación se apegan a los lineamientos emitidos por la ANDJE y a la normatividad vigente	33,33	3,44	1,15
PUNTAJE PONDERADO TOTAL				3,55

En particular, se reconoce el esfuerzo de las entidades públicas en adoptar políticas alineadas con los lineamientos establecidos, así como en ejecutar actividades relevantes como capacitaciones y seguimiento administrativo. Sin embargo, es necesario profundizar en la calidad del diseño de las políticas y establecer mecanismos efectivos de evaluación de impacto, que permitan no solo registrar el cumplimiento formal, sino también medir la verdadera reducción de la litigiosidad y el daño a los intereses del Estado.

En suma, la buena eficacia alcanzada es una base sólida sobre la cual construir estrategias más integrales, sostenibles y coordinadas para proteger de manera efectiva los recursos públicos y garantizar una reducción sostenida en el tiempo del ingreso de nuevas demandas contra el Estado.

1.1. Economía

Uno de los criterios fundamentales en la evaluación de políticas públicas es verificar que estas cuenten con los recursos necesarios para su implementación, y que dichos recursos estén disponibles de manera oportuna, en las cantidades adecuadas y al costo más eficiente posible. Esta condición es esencial para garantizar la viabilidad operativa de las políticas y el logro de sus objetivos.

No obstante, con base en la información recopilada a partir de las visitas de seguimiento y control, no fue posible calificar este criterio. Lo anterior obedece a que, en la información reportada y documentos revisados, no se identificaron asignaciones directas de recursos por parte de las entidades

responsables para la ejecución de las políticas públicas orientadas a la prevención del daño antijurídico.

Asimismo, del análisis de los lineamientos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, se evidencia que estos no incluyen orientaciones específicas dirigidas a las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) en relación con la planificación y asignación de recursos para el diseño e implementación de dichas políticas. En particular, se identifican las siguientes debilidades:

- **Ausencia de directrices para la asignación de recursos:** No se exige a las EPON que, en el marco del diseño de sus políticas, realicen una asignación clara y sostenida de recursos humanos, financieros y técnicos. Esto limita significativamente la capacidad de las políticas para alcanzar sus metas, especialmente en lo relativo a la sostenibilidad de las acciones preventivas en el mediano y largo plazo.
- **Falta de priorización basada en riesgo:** Los lineamientos tampoco establecen la necesidad de priorizar áreas, causas o procesos con mayor incidencia o riesgo de daño antijurídico. Esta omisión dificulta una asignación eficiente de los recursos disponibles y reduce el impacto potencial de las políticas. La ausencia de criterios de priorización también impide una adecuada articulación con los sistemas de control interno, lo que puede derivar en ineficiencias.

En consecuencia, es necesario que la Agencia revise y actualice sus lineamientos con la finalidad de fortalecer la implementación de las políticas públicas y asegurar estas cuenten con los recursos necesarios para su implementación.

Hallazgo 1. Diseño, Evaluación. seguimiento y logro de objetivos de la política

Criterio

Lineamientos y directrices de Política Pública emitidas por la agencia de Defensa jurídica del Estado en las circulares externas No.20 del 5 de julio del 2024, 16 del 03 de julio del 2024, 04 de 15 de marzo del 2023, 09 del 24 de julio del 2023, 05 del 27 de septiembre del 2019, 21 del 05 de julio del 2024 y 25 del 27 de agosto 2024.

Condición

Se evidencian que la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico presentan debilidades en la calidad del diseño, la alineación con las causas reales de litigio, la evaluación de impacto y la articulación a nivel nacional, como se detalla a continuación:

Se identificó que, si bien las EPON realizan estudios integrales sobre su actividad litigiosa conforme a los lineamientos establecidos, se observan acciones incluidas en las políticas aprobadas que no contemplan mecanismos ni medidas que respondan de forma integral a la totalidad de causas identificadas. Esto evidencia que las políticas no están siendo diseñadas con una visión holística y preventiva, ni orientadas a reducir efectivamente el ingreso de nuevas demandas.

Respecto a los indicadores de gestión, resultados e impacto, exigidos en los lineamientos emitidos por la agencia, se constató que, si bien las políticas

aprobadas cuentan con indicadores, estos no permiten medir con claridad si las acciones ejecutadas están incidiendo efectivamente en la mitigación del daño antijurídico y en los resultados esperados de la política.

La ANDJE, no realiza seguimientos a la calidad del diseño y ejecución de las actividades establecidas en las políticas aprobadas, pues se centra en verificar que las entidades realicen el registro de aprobación y avances de cumplimiento. Lo anterior, debido a que solo se realiza un monitoreo al reporte oportuno en el sistema, funcionando como un repositorio de información; no obstante, no refleja evidencia del seguimiento relativo a la calidad de las acciones ejecutadas y su impacto en la disminución del ingreso de nuevas demandas.

La ANDJE sólo ha centrado sus capacitaciones, seguimiento y acompañamiento continuo en el 5,8% de las EPON, dejando de lado el 94,2% de estas. Por otra parte, no se evidencia un plan de capacitaciones, seguimiento y acompañamiento en la vigencia 2022.

La Agencia no cuenta con lineamientos claros orientados a la articulación entre las entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), ni con mecanismos que incentiven de manera efectiva la colaboración y el trabajo conjunto en el marco de la política de prevención del daño antijurídico, por tanto, la política de prevención del daño antijurídico, presenta un bajo nivel de articulación funcional, estratégica y operativa entre las entidades públicas que participan en las distintas fases de la política pública de prevención del daño antijurídico.

Se evidencia que las inversiones realizadas en el periodo 2022 - 31 de mayo de 2025, no están contribuyendo de manera eficiente al fortalecimiento

de las capacidades institucionales ni a la reducción de los riesgos de daño antijurídico. Contrariamente a los objetivos planteados en las políticas de prevención del daño antijurídico, el ingreso promedio de nuevas demandas no se redujo, sino que mostró una tendencia al alza.

Se observa que el ingreso de nuevas demandas en 2024 presentó un aumento de 44,51% respecto del 2023, y a 31 de mayo de 2025 un incremento de 25,26% respecto de las demandas admitidas a 31 de mayo de 2023.

Se observa que el 34% de las causas priorizadas en las políticas adoptadas no registran demandas, lo que indica que se han destinado esfuerzos financieros, técnicos y humanos al diseño e implementación de planes de acción que difícilmente contribuirán de manera efectiva a la reducción de la litigiosidad.

Se evidencia que los lineamientos no incluyen orientaciones específicas dirigidas a las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) en relación con la planificación y asignación de recursos para el diseño e implementación de dichas políticas. En particular, se identifican las siguientes debilidades:

Ausencia de directrices para la asignación de recursos: No se exige a las EPON que, en el marco del diseño de sus políticas, realicen una asignación clara y sostenida de recursos humanos, financieros y técnicos. Esto limita significativamente la capacidad de las políticas para alcanzar sus metas, especialmente en lo relativo a la sostenibilidad de las acciones preventivas en el mediano y largo plazo.

Falta de priorización basada en riesgo: Los lineamientos tampoco establecen la necesidad de priorizar áreas, causas o procesos con mayor incidencia o riesgo de daño antijurídico. Esta omisión dificulta una asignación eficiente de los recursos disponibles y reduce el impacto potencial de las políticas. La ausencia de criterios de priorización también impide una adecuada articulación con los sistemas de control interno, lo que puede derivar en ineficiencias.

En cuanto al desarrollo de estudios integrales de litigiosidad, se identificó que la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Educación (FOMAG) no reportaron, en la información suministrada para la política 2022-2023, estudios que den cuenta de las causas más representativas de su litigiosidad, incumpliendo así lo estipulado por los lineamientos vigentes. Persisten desafíos significativos en la identificación adecuada de las causas de litigio y en la alineación entre la planificación y la ejecución de dichas políticas. En particular, se observa que en la etapa de planeación no se incorporan medidas eficaces para evitar que las actividades contratadas no correspondan, en realidad, a relaciones laborales encubiertas bajo contratos de prestación de servicios.

El **Ministerio de Defensa** y la **Policía Nacional** no aportaron información sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a la Circular Externa 25 del 27 de agosto de 2024, que emite lineamientos para la prevención del daño antijurídico en casos de lesiones causadas por la fuerza pública en el marco de manifestaciones, lo que representa una omisión importante frente a una problemática sensible y de alto impacto.

El **Ministerio de Hacienda**, en la política diseñada para prevenir daños antijurídicos en contrato realidad, en la subcausa *“falencias en la supervisión contractual que genera dependencia y subordinación en la ejecución del contrato de prestación de servicios, generar no solución de continuidad para interrupción del término”*; se observó que, en 2023, no se realizaron las capacitaciones a los supervisores contractuales, tal como quedo planteado en sus planes de acción de la política.

La **Fiscalía**, en 2022 no publicó el acto administrativo con el cual se pretendía sensibilizar a los funcionarios respecto a la causa *“defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por omisión al deber de protección y las medidas que se deben realizar al momento de recibir una denuncia en la cual se soliciten medidas de protección”*; en consecuencia, no se realizaron las sensibilizaciones y capacitaciones virtuales relacionadas con los temas señalados.

Colpensiones, se observó que no se realizó la actividad concerniente con lanzamientos de los cursos virtuales de prevención del daño antijurídico, conforme lo establecido en el plan de acción de la política.

La **Unidad de Gestión pensional y Parafiscal (UGPP)** en el 2024 no realizó el diseño del procedimiento con el cual se esperaba cumplir con las obligaciones por interés y costas originadas en sentencias declarativas, que a diciembre de 2023 estuvieran sin pago. La entidad justifica este incumplimiento en que el Gobierno nacional no expidió el Decreto reglamentario del artículo 338 de Ley 2294 de 2023. No obstante, se debe señalar que no resulta procedente que la Unidad de Gestión Pensional,

establezca acciones cuya ejecución dependa de otras instancias o entidades que no están bajo su ámbito de competencia o gestión directa.

Causa

La imposibilidad del Estado para reducir el ingreso de nuevas demandas y con ello reducir los riesgos en los costos asociados al pago de sentencias judiciales es el resultado de un conjunto de causas estructurales y operativas que reflejan debilidades persistentes en la gestión pública y en la implementación de políticas eficaces de prevención del daño antijurídico.

En primer lugar, se resaltan las Debilidades de los mecanismos de control interno dentro de las entidades públicas. Puesto que las instituciones carecen de sistemas eficaces para identificar y mitigar conductas administrativas que puedan derivar en responsabilidades judiciales, lo que incrementa la exposición del Estado a procesos de reclamación.

En segundo lugar, los diseños inadecuados o ejecución deficiente de las políticas públicas de prevención, contribuye a incrementar el riesgo de litigiosidad y, por ende, de condenas judiciales.

Una tercera causa relevante es la ausencia de mecanismos eficaces de seguimiento, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas. Sin una revisión periódica y crítica de los errores cometidos, las entidades repiten prácticas lesivas que continúan generando condenas en contra del Estado.

Adicionalmente, la falta de articulación interinstitucional entre las entidades que diseñan, ejecutan y supervisan las políticas públicas limita la capacidad del Estado para actuar de manera coordinada frente a los riesgos jurídicos, impidiendo una respuesta oportuna y eficiente.

Estas causas, en conjunto, explican por qué el Estado continúa enfrentando altos niveles de condenas judiciales y no logra reducir los costos derivados de las mismas.

Efecto

Los hechos descritos tienen como consecuencia directa que el Estado Colombiano no logre avanzar en la reducción de los costos asociados al pago de sentencias judiciales. Esta situación se agrava al incrementarse las posibilidades de ser condenado en procesos judiciales, lo que no solo representa una carga financiera creciente para el tesoro público, sino que también evidencia fallas estructurales en la formulación, implementación o supervisión de las políticas públicas.

Conclusiones

La política de prevención del daño antijurídico, en el periodo comprendido entre 2022 y el 31 de mayo de 2025, alcanzó un nivel de eficiencia medio, con una calificación de **2,83**. Este resultado refleja avances parciales en la orientación de la política, pero también limita la capacidad de generar un impacto real en la reducción de la litigiosidad y en el fortalecimiento institucional.

Las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) han orientado sus políticas hacia las causas más relevantes en términos de litigiosidad. Sin embargo, se identificó que un 34% de las causas priorizadas no registran demandas, lo que revela problemas de pertinencia en la definición de prioridades y una asignación ineficiente de recursos financieros, técnicos y humanos.

Pese a la inversión realizada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) estos no han contribuido de manera significativa al fortalecimiento de las capacidades institucionales ni a la mitigación de los riesgos de daño antijurídico, lo cual restringe la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

Los resultados ponen de manifiesto la urgencia de fortalecer la pertinencia de la política pública, mejorando la priorización de causas que efectivamente generen litigiosidad y garantizando una asignación más estratégica de los recursos.

Asimismo, se evidencia un bajo nivel de articulación entre entidades, en las diferentes fases de la política pública, afecta negativamente la eficiencia del proceso; por tanto, se requiere robustecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para lograr un mayor impacto y eficiencia en la prevención del daño antijurídico.

La Política Pública de Prevención del Daño Antijurídico presenta un nivel de **buena eficacia**, con un puntaje total ponderado de **3,55**. Este resultado refleja avances importantes en la formulación, adopción e implementación de políticas por parte de las Entidades Públicas del Orden Nacional,

particularmente en aspectos como el registro de aprobación y el seguimiento de las acciones programadas.

A diciembre de 2021, el 65,5% de las EPON habían aprobado y reportado su política conforme a los lineamientos establecidos, y el 93,51% reportó avances de cumplimiento. Además, el 80% de las entidades evaluadas (8 de 10) ejecutaron las actividades previstas en sus planes de acción, incluyendo capacitaciones, emisión de actos administrativos y lineamientos. Estos datos evidencian un esfuerzo institucional relevante en la implementación de mecanismos de prevención.

Sin embargo, se identifican limitaciones significativas en el rol de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), cuyo seguimiento se ha concentrado exclusivamente en la verificación de registros, sin evaluar la calidad de las acciones ni su impacto real en la reducción de la litigiosidad. El sistema de reporte funciona meramente como repositorio, sin mecanismos para analizar la pertinencia, coherencia y eficacia de las medidas adoptadas.

Adicionalmente, se constató que muchas de las políticas aprobadas carecen de un enfoque integral y preventivo, y que los indicadores establecidos no permiten evaluar de forma precisa el impacto de las acciones ejecutadas. En varios casos, las medidas adoptadas no responden a todas las causas identificadas, y no se han incluido mecanismos eficaces para prevenir relaciones laborales encubiertas mediante contratos de prestación de servicios, una causa recurrente de demandas.

Finalmente, la política de Prevención del daño antijurídico presenta ausencia de directrices para la asignación de recursos, puesto que no se exige

en el marco del diseño de esta política, la asignación clara, específica y sostenida de recursos humanos, financieros y técnicos, lo cual limita significativamente la capacidad de las políticas para alcanzar sus metas, especialmente en lo relativo a la sostenibilidad de las acciones preventivas en el mediano y largo plazo.

En síntesis, si bien la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico ha avanzado de manera sustancial, **persisten debilidades** en la calidad del diseño, la alineación con las causas reales de litigio, la evaluación de impacto y la articulación inter institucional a nivel nacional. Superar estas brechas requerirá que la Agencia asuma un liderazgo más activo, con la formulación de una política nacional de defensa jurídica integral, dotada de recursos, acciones estratégicas y una visión de largo plazo que permita enfrentar de manera efectiva la creciente judicialización del Estado colombiano.

Propuestas de mejora

La superación de las problemáticas relacionadas con el incremento de del ingreso de nuevas demandas contra el estado; así como, el incremento de los riesgos de condenas, requiere una intervención estructural que contenga la adopción de medidas integrales como:

Mejorar y Profundizar en la calidad del diseño de las políticas y establecer mecanismos efectivos de evaluación de impacto, que permitan no solo registrar el cumplimiento formal, sino también medir la reducción del ingreso de nuevas demandas.

Mejorar la priorización de las causas que efectivamente generan demandas, con el fin de maximizar el impacto de los recursos y esfuerzos invertidos para materializar una reducción real de la litigiosidad.

Establecer que las políticas se diseñen conteniendo diversos mecanismos y medidas que abarquen de forma integral la totalidad de las causas identificadas y no sólo centrarse en una; así como, realizar continuo seguimiento a la implementación y ejecución de estas.

Optimizar la asignación y usos de presupuestos específicos para implementar políticas de prevención del daño antijurídico, pues ello brindaría, no sólo mayor protección a los derechos fundamentales de las personas, sino que también, evitaría costos fiscales innecesarios y también permitiría la realización de mejor control y seguimiento por parte de las CGR, de la ANDJE y de las entidades involucradas en la implementación de la política de prevención del daño antijurídico.

Establecer indicadores de resultado e impacto que permitan medir la efectividad de los mecanismos y medidas implementados en la política de prevención del daño antijurídico.

Finalmente, y en concordancia con lo expuesto en esta evaluación, es necesario que la ANDJE, lidere una política pública integral que articule a todas las entidades del Estado, con recursos, acciones claras y una proyección que trascienda los periodos de gobierno (más allá de un horizonte de solo dos años).

Referencias

- ADJE. (31 de 07 de 2024). *Defensa Jurídica del Estado*. Obtenido de Informe litigiosidad segundo trimestre 2024 / Publicado 31/07/24:
<https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Paginas/default.aspx>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación. (2025). *Informe de Litigiosidad Segundo Trimestre 2025*. Bogotá. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2025/Informe_de_litigiosidad_segundo_trimestre_2025_230725.pdf
- Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado - ANDJE. (2025). *Respuesta solicitud información radicado SIGEDOC 8194264*. Bogotá.
- Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado - ANDJE. (2025). *Respuesta solicitud información radicado SIGEDOC 8194264*. Bogotá.
- ANDJE. (2023). *Informe de gestión ANDJE*.
- Banco Mundial. (2003). *informe No. 25476 – CO*. Bogotá.
- Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2015). *Derecho a la Libertad*. Mexico. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4973/5.pdf>
- BID Grafe, F. (2014). *Banco Interamericano de Desarrollo. ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado?* Washington, D.C: ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Documento de Debate No. IDB-DP-338 Division de capacidad Institucional del Estado.
- CGR. (noviembre de 2024). Auditoría de Cumplimiento a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, vigencias de 2020 a 2023. *Informe 15*. Bogotá.
- CGR. (2024). *GUIA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN FISCAL*. Bogotá.

Consejo de Estado. (s.f.). <https://www.consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/index.htm>.

Contraloría General de la República. (2023). *Sentencias y Conciliaciones en las Entidades del Sector Defensa, Justicia y Seguridad: ¿el Estado condenado?*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2024).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>.

Corte Constitucional, La Sala Plena. (29 de 10 de 2009). Sentencia C-762 Exp. D-7607. Bogotá.

eKogui, A. (18 de 10 de 2024). www.defensajuridica.gov.co. Obtenido de <https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/Home.aspx>

Hernández Polanía, R., & Liz Durán, O. (2021). Procesos judiciales contra el Estado y su defensa por parte de Colombia*. *Revista Jurídica Piélagus*, Vol. 20, N°. 1. doi:ISSN 1657-6799, ISSN-e 2539-522X

Ley 2430 del 2024 . (s.f.). Artículo 1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .

Anexos

Anexo 1. Listado entidades con informe de seguimiento incumplido

No	Entidades con informe de seguimiento incumplido 2022-2023	Entidades con informe de seguimiento incumplido 2024-2025 (Primer año implementación)
1	Computadores Para Educar	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas
2	Corporación autónoma Regional De La Guajira	Corporación Autónoma regional de la Orinoquia
3	Corporación Autónoma Regional Del Cesar	Corporación Autónoma Regional Del Cesar
4	Corporación Autónoma Regional Del Quindío	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andres Providencia y Santa Catalina
5	Corporación Autónoma Regional Para La Defensa de la Meseta De Bucaramanga	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
6	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
7	Instituto Colombiano Agropecuario	Empresa Distribuidora del Pacifico S.A. E.S.P.
8	Instituto De Investigaciones Ambientales Del Pacifico John Von Neumann	Empresa Pública De Alcantarillado De Santander S.A. E.S.P.
9	Instituto técnico Nacional De Comercio Simón Rodríguez	empresa urra s.a. e.s.p.
10	Ministerio de Cultura	Instituto Nacional de formación técnica Profesional De San Juan Del Cesar
11	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Instituto Tolimense de formación técnica Profesional
12	Positiva Compañía de Seguros S.A.	Oleoducto Bicentenario de Colombia S.A.S.
13	Sanatorio de Agua de Dios, Empresa Social Del Estado	Parques Nacionales Naturales De Colombia
14	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	Universidad de Córdoba
15	Universidad de Córdoba	Universidad del Cauca
16	Universidad del Cauca	Universidad del Pacifico
17	-	Universidad tecnológica del Choco Diego Luis Córdoba

Anexo 2. Calificación Intervalos de Cumplimiento Calidad de Resultados

Calificación	Intervalo disminución (%)
5	Mayor a 50 y menor o igual a 100
4	Mayor a 0 y menor o igual a 50
3	Menor o igual a 0 y mayor o igual a -50
2	Menor a 50 y mayor o igual a -100
1	Menor a -100

Anexo 3. Número Demandas Nuevas por Causas PDDA (2022-2023)

94

Entidad	2021	2022	2023
Administradora Colombiana de Pensiones	904	1.239	1.456
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	199	369	592
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	628	578	594
Fiscalía General de la Nación	66	117	91
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	1	4	2
Ministerio de Defensa Nacional	184	174	134
Ministerio de Educación Nacional		10	43
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	3	5	3
Policía Nacional	98	91	143
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social	481	435	629
TOTAL	2.564	3.022	3.687

Anexo 4 . Número Demandas Nuevas por Causas PDDA (2024-2025)

Entidad	31 de mayo de 2023	2023	2024	31 de mayo de 2025
Administradora Colombiana de Pensiones	1129	3.171	5.130	2342
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	244	676	534	130
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	290	753	909	279
Fiscalía General de la Nación	18	37	51	25
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	1	4	3	0
Ministerio de Defensa Nacional	353	768	688	155
Ministerio de Educación Nacional	19	43		32
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	124	281	270	49
Policía Nacional	162	404	358	82
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social	583	1.377	901	263
TOTAL	2.923	7.514	8.844	3.357

Anexo 5. Pesos Ponderado Evaluación Cumplimiento de los lineamientos emitidos por la ANDJE - EPON

Entidad	Número de procesos	(%) Ponderado
Administradora Colombiana de Pensiones	74.727	43,60
Ministerio de Defensa Nacional	16.047	9,36
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social	15.495	9,04
Policía Nacional	13.828	8,07
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	12.260	7,15
Fiscalía General de la Nación	10.317	6,02
Dirección ejecutiva de administración judicial	10.128	5,91
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	6.924	4,04
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	6.011	3,51
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	5.647	3,29

Entidad	Número de procesos	(%) Ponderado
TOTAL PROCESOS	171.384	100



CONTRALORÍA

General de la República

 /ContraloriaColombia

 @CGR_Colombia

 CGR_Colombia

 /ContraloriaColombia

 @cgr_colombia

www.contraloria.gov.co