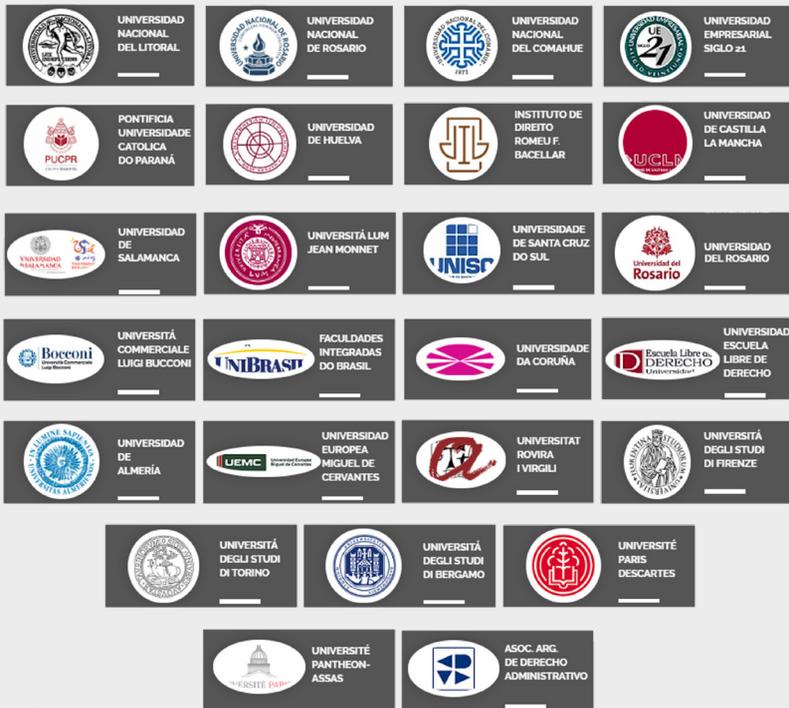


# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



# La defensa jurídica pública en Colombia: un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer

## *Public legal defense in Colombia: an important road traveled, a long way to go*

JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ <sup>1, \*</sup>

<sup>1</sup> Universidad Externado de Colombia (Bogotá D.C, Colombia)

[juan.pelaez@uexternado.edu.co](mailto:juan.pelaez@uexternado.edu.co)

<https://orcid.org/0000-0002-8307-2936>

**Recibido el/Received:** 01.09.2020 / September 1st, 2020

**Aprobado el/Approved:** 18.12.2020 / December 18th, 2020

### RESUMEN:

En el marco del balance y perspectivas de la Defensa Jurídica Pública en Colombia, debemos preguntarnos si El Estado Colombiano ha enfrentado adecuadamente el problema generado por las múltiples condenas de que ha sido objeto y por los numerosos y onerosos asuntos litigiosos en curso. La respuesta es inequívoca. La Defensa Jurídica Pública en Colombia presenta, sin lugar a duda, unos avances importantes. Sin embargo, estos avances, insuficientes e incluso en algunos casos contraproducentes, muestran un largo camino por recorrer.

**Palabras clave:** defensa jurídica pública; responsabilidad patrimonial del Estado; protección del patrimonio público; prevención del daño antijurídico; derecho anticipativo.

### ABSTRACT:

*In the context of the balance and perspectives of the Public Legal Defense in Colombia, there is an important question to make: has the Colombian State adequately confronted the problem generated by the multiple sentences and the numerous and onerous lawsuits? The answer is unequivocal. The Public Legal Defense in Colombia presents, without a doubt, important advances. However, these advances, insufficient and even in some cases counterproductive, show a long way to go.*

**Keywords:** public legal defense; state patrimonial liability; protection of public patrimony; prevention of unlawful damage; anticipatory law.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La defensa jurídica pública en Colombia: un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, vol. 7, n. 2, p. 89-135, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9564.

\* Profesor Titular de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá DC, Colombia). Doctorat en Droit, Université Paul Cézanne Aix-Marseille 3; Diplôme d'Études Approfondies en Droit Public Interne (D.E.A.), Université Panthéon Assas - Paris 2; Diplôme Supérieur de l'Université, Université Panthéon Assas - Paris 2; Especialización en Derecho Administrativo, Universidades Externado de Colombia y Autónoma de Bucaramanga; Abogado de la Universidad Libre de Colombia. Presidente de MÉTODOS & MÉTODOS (empresa de asesorías en materia de Metodología de la Investigación Científica). Abogado litigante y Consultor en temas de Derecho Público. Ex Conjuez del Consejo de Estado, Miembro del Consejo Científico de la Academia Internacional de Derecho Constitucional con sede en Túnez.



## SUMARIO:

**1.** Introducción; **2.** La defensa jurídica pública en Colombia: unos avances importantes; **2.1.** Los importantes antecedentes en el ámbito internacional; **2.2.** El expectante modelo colombiano; **2.2.1.** Las condenas y pretensiones en contra del Estado colombiano: un problema mayor; **2.2.2.** Las soluciones adoptadas: un esfuerzo estatal incuestionable; **3.** La defensa jurídica pública en Colombia: unos avances aún insuficientes e incluso en algunos casos contraproducentes; **3.1.** Los errores cometidos; **3.1.1.** La satanización del ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales de las víctimas y del ejercicio de la profesión de abogado como estrategias de defensa jurídica pública; **3.1.2.** Las tentativas de reformas y las reformas normativas regresivas en materia de protección de derechos humanos, de responsabilidad patrimonial del Estado, y de reparación integral como estrategias de defensa jurídica pública; **3.2.** Los riesgos asociados; **3.3.** Un largo camino por recorrer; **3.3.1.** Unas cifras altamente preocupantes; **3.3.2.** Las múltiples tareas pendientes; **4.** Conclusión; **5.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años, el crecimiento de los pagos por sentencias y conciliaciones ha afectado de manera importante las finanzas del Estado colombiano<sup>1</sup>. Adicionalmente, se han pagado por este concepto más de 14 billones de pesos, entre 2000 y 2018<sup>2</sup>. A 31 de diciembre de 2019, las demandas en contra de la Nación ascendían a \$427 billones de pesos<sup>3</sup>. A 30 de septiembre de 2019, la cuenta Créditos Judiciales que en Contabilidad Pública registra el valor de las cuentas por pagar de las entidades del Estado por concepto de sentencias y conciliaciones, era de \$9,72 billones<sup>4</sup>. A corte de 30 de

<sup>1</sup> La tasa de cambio representativa del mercado (TRM) es la cantidad de pesos colombianos por un dólar de los Estados Unidos. Para acceder a la TRM, ir a: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm> sitio visitado por última vez el 30 de agosto de 2020). Un billón de pesos colombianos equivale a un millón de millones de pesos colombianos (\$1.000.000.000.000).

<sup>2</sup> Valor de pagos indexados a junio de 2019. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento CONPES 3971:** 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 3. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>3</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad:** cuarto trimestre, corte 31 de diciembre de 2019. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019. p. 01. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_Litigiosidad\\_cuarto\\_trimestre\\_2019\\_030320.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_Litigiosidad_cuarto_trimestre_2019_030320.pdf) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>4</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad:** cuarto trimestre, corte 31 de diciembre de 2019. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019. p. 10. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_Litigiosidad\\_cuarto\\_trimestre\\_2019\\_030320.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_Litigiosidad_cuarto_trimestre_2019_030320.pdf) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



junio de 2020 se registraban 362.632 procesos judiciales activos en contra de la Nación colombiana, cuyas pretensiones indexadas llegaban a los \$424 billones de pesos<sup>5</sup>.

La Defensa Jurídica Pública puede definirse “como el conjunto de estrategias institucionales relacionadas con la Defensa Efectiva de los Intereses Litigiosos del Estado y con la Prevención del Daño Antijurídico”<sup>6</sup>. En cuanto a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Corte Constitucional Colombiana ha establecido que en nuestro sistema jurídico “encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, desarrollado in extenso por la jurisprudencia y expresamente consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política [...]”<sup>7</sup>. En dicho contexto, «la fuente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”<sup>8</sup>. La prevención del daño antijurídico, a su turno, “está referida a las gestiones encaminadas a evitar que por las mismas causas generadoras de responsabilidad se produzcan, en el futuro, nuevas obligaciones patrimoniales a cargo de los organismos oficiales”<sup>9</sup>.

El Objeto de Investigación de este escrito es entonces la Defensa Jurídica Pública en Colombia, indagar acerca de cuál es el estado de la cuestión, y establecer si El Estado Colombiano ha enfrentado adecuadamente el problema generado por las múltiples condenas en su contra y por los numerosos y onerosos asuntos litigiosos en curso<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad**: segundo trimestre, corte junio de 2020. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020, p. 01. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_litigiosidad\\_segundo\\_trimestre\\_2020\\_300720.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_litigiosidad_segundo_trimestre_2020_300720.pdf) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>6</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 34. Disponible en: [https://www.auditoria.gov.co/\(biblioteca-Publicaciones institucionales\)](https://www.auditoria.gov.co/(biblioteca-Publicaciones%20institucionales)) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>7</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C- 892 de 2001**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-892-01.htm> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>8</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C- 333 de 1996**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.htm> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>9</sup> MAYA VILLAZÓN, Edgardo. El fortalecimiento de la gerencia jurídica pública como herramienta para la protección del patrimonio público. Intervención como Procurador General de la Nación. In: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Segundo Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. Ver también: MAYA VILLAZÓN, Edgardo. El fortalecimiento de la gerencia jurídica pública como herramienta para la protección del patrimonio público. Intervención como Procurador General de la Nación. In: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Segundo Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Subdirección Imprenta Distrital, 2006.

<sup>10</sup> La génesis de este estudio hay que buscarla en experiencias académicas y profesionales anteriores materializadas en diferentes documentos elaborados, entre otros, en el marco del Programa sobre Gerencia Jurídica Pública y Conciliación Administrativa de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Procuraduría General de la Nación, en el Proyecto de Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los órganos de control fiscal territorial, y en la Universidad Externado de Colombia. Una fuente



Así las cosas, el problema jurídico central descubierto e identificado puede formularse en los siguientes términos: ¿Cuál es el estado actual de la Defensa Jurídica Pública en Colombia?

Nuestra respuesta al problema de investigación planteado es inequívoca: La Defensa Jurídica Pública en Colombia presenta, sin lugar a duda, unos avances importantes (2.). Sin embargo, estos, insuficientes e incluso en algunos casos contraproducentes, muestran un largo camino por recorrer (3.).

## 2. LA DEFENSA JURÍDICA PÚBLICA EN COLOMBIA: UNOS AVANCES IMPORTANTES

A la luz de interesantes experiencias de otros Estados en la materia (2.1.), el modelo colombiano de Defensa Jurídica Pública surge como respuesta a un problema mayor y representa un avance innegable en este campo (2.2).

### 2.1. LOS IMPORTANTES ANTECEDENTES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Estados como Chile, España, y Francia, presentan avances importantes en materia de Defensa Jurídica Pública. Estos se constituyeron en importantes antecedentes para el diseño, implementación y seguimiento del modelo colombiano<sup>11</sup>.

En Chile, desde 1895, existe el Consejo de Defensa del Estado. Se trata de “un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos Ministerios”<sup>12</sup>. Al Consejo de Defensa del Estado le corresponde “defender, representar y asesorar judicial y extrajudicialmente al Estado, en materias de carácter patrimonial y no patrimonial, a través del ejercicio de las acciones y defensas judiciales que correspondan, en beneficio de los intereses del Estado de Chile”<sup>13</sup>. De igual manera, le incumbe ejercer su defen-

---

importante es: PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública, Responsabilidad del Estado, y Prevención del Daño Antijurídico**. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública y Procuraduría General de la Nación, 2014. Documento elaborado en el marco del Programa sobre Gerencia Jurídica Pública y Conciliación Administrativa de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Procuraduría General de la Nación.

<sup>11</sup> Sobre estos modelos, ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 15 y ss. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>12</sup> Artículo 1º de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado (D.F.L. Nº1, de 28 de julio de 1993, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de fecha 7 de agosto de 1993). La Ley Orgánica en cuestión está disponible en la página del Consejo de Defensa del Estado, link “Ley Orgánica”: <http://www.cde.cl/ley-organica/> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>13</sup> CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. **Cuenta Pública. Consejo de Defensa del Estado**: Procuraduría Fiscal de la Serena, 2014. Santiago de Chile: Consejo de Defensa del Estado, 2014. p. 2. (Disponible en: <https://www.>



sa en materias medioambientales y garantizar el Servicio de mediación por daños en salud, establecido por la Ley N°19.966, para usuarios y prestadores del Sistema Público de Salud<sup>14</sup>.

A destacar un abánico importante de objetivos estratégicos<sup>15</sup>, así como acciones de planificación estratégica con un grupo interdisciplinario conformado por abogados, ingenieros industriales, economistas y científicos de diversas disciplinas<sup>16</sup>. La conformación del Consejo de Defensa del Estado es garantía de autonomía e independencia frente a los tan queridos vaivenes politiqueros de nuestras democracias sudamericanas<sup>17</sup>. Los funcionarios ingresan a la Entidad por concurso público, son de carrera administrativa, y cumplen sus funciones en todo el territorio nacional. Los Consejeros son designados por la Presidencia de la República y sólo son removidos al cumplir 75 años de edad<sup>18</sup>. Los abogados del Consejo de Defensa del Estado en Chile no son funcio-

---

cde.cl/wps/wcm/connect/45d9d97e-0723-414f-ae83-6fd9fa658b86/Documento+Cta+Pública+La+Serena.pdf?MOD=AJPERES (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>14</sup> CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. **Cuenta Pública. Consejo de Defensa del Estado**: Procuraduría Fiscal de la Serena, 2014. Santiago de Chile: Consejo de Defensa del Estado, 2014. p. 2. (Disponible en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/45d9d97e-0723-414f-ae83-6fd9fa658b86/Documento+Cta+Pública+La+Serena.pdf?MOD=AJPERES> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>15</sup> Entre los Objetivos Estratégicos del Consejo de Defensa del Estado Austral encontramos defender y proteger los intereses patrimoniales y no patrimoniales del Estado en juicio, asesorar al Estado, a través de la preparación de informes jurídicos y la difusión de doctrinas fiscales, por medio de estudios y publicaciones, fortalecer y asegurar la calidad del proceso de mediación en salud, ejercer la defensa judicial del Estado en materias medioambientales, y promover estrategias de cooperación y coordinación con otros organismos del Estado. (Ver CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. **Cuenta Pública. Consejo de Defensa del Estado**: Procuraduría Fiscal de la Serena, 2014. Santiago de Chile: Consejo de Defensa del Estado, 2014. p. 5. (Disponible en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/45d9d97e-0723-414f-ae83-6fd9fa658b86/Documento+Cta+Pública+La+Serena.pdf?MOD=AJPERES> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>16</sup> Ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 16. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>17</sup> El Consejo “está conformado por un cuerpo colegiado de doce abogados consejeros, uno de ellos su Presidente, quien ejerce también como jefe de Servicio”. Para cumplir con sus funciones, está organizado “en cuatro comités: Comité Penal, Comité Civil, Comité Contencioso- Administrativo y Comité Tributario, Laboral y Medio Ambiental. En cada uno de estos órganos especializados se analizan y debaten las estrategias jurídicas y procesales para la mejor defensa de los intereses del Estado en juicio”. La dotación efectiva del Consejo “es de 569 funcionarios, que se desagrega en 57 directivos, 251 profesionales, 116 técnicos, 109 administrativos y 36 auxiliares. Dada la naturaleza de su ámbito de acción, el Consejo está conformado principalmente por abogados litigantes y asesores especializados en la defensa patrimonial y no patrimonial de los intereses del Estado” (CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. **Cuenta Pública. Consejo de Defensa del Estado**: Procuraduría Fiscal de la Serena, 2014. Santiago de Chile: Consejo de Defensa del Estado, 2014. p. 2. (Disponible en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/45d9d97e-0723-414f-ae83-6fd9fa658b86/Documento+Cta+Pública+La+Serena.pdf?MOD=AJPERES> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>18</sup> Ver SZCZARANSKI CERDA, Clara Leonora. El Modelo de Chile. In: **Gerencia Jurídica Pública**: memorias del II Seminario Internacional. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005.



narios públicos y se encuentran en ejercicio permanente; sin embargo, deben tener prevalencia por los asuntos del Estado y no por los propios<sup>19</sup>.

El modelo de Defensa Jurídica francés encuentra su fortaleza en el manejo de la información. Por una parte, los galos cuentan con un sistema de información, sistematizada en una base de datos jurídica de libre acceso para toda persona que requiera información precisa relativa a cómo utilizar las herramientas jurídicas para hacer respetar sus derechos. Por otra parte, este sistema brinda información específica acerca de un proceso judicial en contra del Estado<sup>20</sup>. Esto generó que “los casos litigiosos en contra del Estado hayan ascendido en un 24% con la implementación de este sistema de información”<sup>21</sup>. La defensa jurídica pública se hace con abogados externos en dos niveles –Nacional y Local–, lo cual genera algunas dificultades<sup>22</sup>.

El modelo de Defensa Jurídica Pública español tiene el mérito de ser el más antiguo. El Cuerpo de Abogados del Estado, adscrito al Ministerio de Justicia<sup>23</sup>, está integrado dentro de la “Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado”<sup>24</sup>, creada en 1881 “para reunir todos los elementos de consulta de derecho y de defensa que existían dispersos en diferentes centros y dependencias del Ministerio de Hacienda”<sup>25</sup>. El Cuerpo de Abogados del Estado “presta asesoría y representación judicial al Estado, los Organismos Autónomos y Órganos Constitucionales. Está organizado por

---

<sup>19</sup> El Consejo “cuenta con herramientas como ‘la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos’, utiliza recursos tecnológicos como un sistema de información en línea que permite obtener la información en tiempo real y, además, hace posible el uso de la videoconferencia. La información suele guardarse en medio magnético evitando así el uso de papel, mediante la utilización de un archivo digital. Con el sistema de información en línea se asegura la memoria institucional de la Defensa, en tanto que los abogados pueden buscar por especialidad temas en los que se haya tenido éxito, con el objeto de soportar sus acciones, a la vez que se fortalece la uniformidad doctrinal del Estado” (PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 17. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>20</sup> Ver MOREAU, Pierre. **El Modelo de Francia en la Defensa Jurídica del Estado**: modelos de Gerencia Jurídica y Defensa Judicial del Estado. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. p. 2.

<sup>21</sup> MOREAU, Pierre. **El Modelo de Francia en la Defensa Jurídica del Estado**: modelos de Gerencia Jurídica y Defensa Judicial del Estado. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. p. 8.

<sup>22</sup> MOREAU, Pierre. **El Modelo de Francia en la Defensa Jurídica del Estado**: modelos de Gerencia Jurídica y Defensa Judicial del Estado. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005. p.13, 15 y 16.

<sup>23</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE JUSTICIA. **Noticias del Ministerio**. Disponible en: <http://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197355992/EPublico/1215326601271/DetallePerfil.html> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>24</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE JUSTICIA. **Abogacía General del Estado**. Disponible en: [https://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982545/Estructura\\_P/1215198019466/Detalle.html](https://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982545/Estructura_P/1215198019466/Detalle.html) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>25</sup> MOLINOS COBO, Juan José. **El Modelo del Estado Español en la Defensa Jurídica del Estado**. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005. p. 6.



áreas pertenecientes a subdirecciones<sup>26</sup> y “tiene la misión de desarrollar las estrategias de Gerencia Jurídica Pública para ejercer la defensa del Estado en España”<sup>27</sup>. El ingreso al mismo “se realiza exclusivamente mediante oposición libre entre licenciados en Derecho, a diferencia de otros funcionarios que admiten para el ingreso en ellos, cualquier literatura”<sup>28</sup>.

En otros Estados iberoamericanos, “puede decirse que se están desarrollando algunas exploraciones para implementar una defensa jurídica del Estado mucho más audaz, sin embargo, las estructuras son aún muy básicas y presentan problemáticas complejas debido a la ausencia de una estructura encargada de los asuntos de defensa del Estado con el compromiso de una Gerencia Jurídica Pública”<sup>29</sup>. La integración del Sistema Iberoamericano de Defensa de los Intereses del Estado, bajo el liderazgo de la Alcaldía de Bogotá, constituyó, sin embargo, una iniciativa importante en este campo<sup>30</sup>. Lamentablemente, no se conocen avances concretos en el Sistema<sup>31</sup>.

## 2.2. EL EXPECTANTE MODELO COLOMBIANO

El expectante modelo de Defensa Jurídica Pública adoptado en Colombia en los últimos años surge como un avance importante en la materia. Es la respuesta a un problema mayor generado por los montos astronómicos, tanto de las condenas proferidas en el ámbito interno e internacional en contra del Estado Colombiano, como de los asuntos litigiosos en curso.

<sup>26</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 18. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020). Las funciones son las establecidas en el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio. Disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ministerio/organigrama/abogacia-general-estado/normativa> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>27</sup> MOLINOS COBO, Juan José. **El Modelo del Estado Español en la Defensa Jurídica del Estado**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. p. 16.

<sup>28</sup> MOLINOS COBO, Juan José. **El Modelo del Estado Español en la Defensa Jurídica del Estado**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. p. 9.

<sup>29</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 19. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>30</sup> Ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 19 - 20. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>31</sup> Ver la página del Sistema Iberoamericano de Defensa de los intereses del Estado (SIDIE), en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sidie/index.jsp> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



### 2.2.1. Las condenas y pretensiones en contra del estado colombiano: un problema mayor

En el segundo decenio del siglo XXI, el ordenamiento jurídico colombiano ve importantes avances en materia de Defensa Jurídica Pública como respuesta a una situación preocupante y compleja. Por una parte, un escenario marcado por las recurrentes y altas condenas contra las autoridades públicas colombianas y por los montos de las pretensiones de los asuntos litigiosos que cursaban en contra del Estado Colombiano. Esto mostraba un panorama desolador y preocupante, no sólo para el Estado Colombiano, sino también para los administrados. Por otra parte, la ausencia de datos reales, fiables y unificados que permitiesen establecer la verdadera magnitud del problema.

Según cifras de la Contraloría General de la República (CGR), en lo relativo al pago de sentencias y conciliaciones, “durante la década de 1990, se ejecutaron recursos por 2,1 billones de pesos en dicho rubro. Estos gastos crecieron a un promedio anual de 9,43 %, pasando de 21.000 en 1990 a 198.000 millones de pesos constantes en el 2000<sup>32</sup>. El 25 de septiembre de 2011, el diario el Tiempo consignó: “Sobre los hombros del Estado colombiano pesan 228.707 demandas. El valor de las pretensiones asciende a 879,5 billones de pesos<sup>33</sup>. El 25 de marzo de 2012, el mismo matutino informó que las demandas contra el Estado duplicaban el PIB del país, las pretensiones ascendían a 1.200 billones de pesos, lo cual equivalía a cuatro veces el Presupuesto Nacional y dos veces el Producto Interno Bruto de Colombia<sup>34</sup>. El 23 de octubre de 2012, las cifras cambiaron nuevamente. La naciente Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado determinó “que las pretensiones de las demandas contra las entidades del orden nacional costaban 53 billones de pesos menos de lo que el sistema había contabilizado<sup>35</sup>. El 14

<sup>32</sup> Cifras del año 2000. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 10. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>33</sup> EL TIEMPO. **Demandas contra el Estado ascienden a \$879,5 billones**: sólo 3,1 billones han sido pagados. El mayor pagador es el Mindefensa. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, septiembre 25 de 2011. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-25634> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>34</sup> Así lo reveló Fernando Carrillo, director de la Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación para la época. [...] Carrillo reveló datos que dan cuenta de la alarmante situación que afronta el Estado colombiano por cuenta de las acreencias. Las pretensiones ascienden a 1.200 billones de pesos. ‘Si uno divide el monto de esas pretensiones actualmente contenidas en las demandas contra el Estado, a cada colombiano le corresponderían entre 22 y 23 millones de pesos’, afirmó Carrillo’ (EL TIEMPO. **Demandas contra el Estado duplican el PIB del país**: así lo reveló Fernando Carrillo, director de la Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, marzo 15 de 2012). Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/demandas-duplican-pib-pais-98260> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>35</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **53 billones de pesos menos cuestan las pretensiones de las demandas contra la Nación**: boletín de Prensa # 2. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, octubre 23 de 2012. Disponible en: <https://www.defensajuridica.gov.co/saladeprensa/>



de mayo de 2013, la Auditoría General de la República, aportó cifras inéditas en la materia, y se refiere a la situación en el ámbito territorial, particularmente en lo relacionado con los órganos de control fiscal territorial. Las contralorías territoriales enfrentaban demandas judiciales por más de 216 mil millones de pesos, frente a un presupuesto total de funcionamiento para el año 2012 de casi 188 mil millones de pesos. La cifra representaba al 52% de las contralorías territoriales<sup>36</sup>. En el Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación a septiembre de 2013, la Agencia Nacional en cuestión, afirmó que los desembolsos realizados por las entidades públicas de orden nacional habían tenido un crecimiento exponencial del 492% entre el año 2000 y el 2012 y que, en el último año, se había alcanzado un pico histórico para la Nación de \$1.19 billones de pesos<sup>37</sup>. En el acumulado de los trece años analizados, se observó un impacto en el Presupuesto General de la Nación del orden de \$6.19 billones de pesos. Esto equivalía al 3.3% del Presupuesto total apropiado para 2013 y el 14.13% de la apropiación presupuestal para inversión del mismo año<sup>38</sup>.

En lo relativo al pasivo contingente, las cifras cambian, una vez más, de manera drástica. La Agencia Nacional estimó que, en marzo de 2013, las obligaciones contingentes por actividad litigiosa ascendían a \$102 billones de pesos. Ello representaba un incremento de 8.5% respecto a las estimaciones realizadas el año anterior. El contingente entre 2012 y 2013 presentaba una reducción del 77.4%<sup>39</sup>.

Boletines-prensa/Paginas/Bolet%C3%ADn%20de%20Prensa%202.aspx (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>36</sup> COLOMBIA. AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Auditoría General de la República revela encuesta sobre procesos judiciales:** boletín de prensa 13-014. Bogotá: Auditoría General de la República, mayo 13 de 2013. Ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial:** un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 88-100. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>37</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación:** fecha de corte-septiembre de 2013. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013. p. 3 y 4. Disponible en: [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe\\_actividad\\_litigios.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe_actividad_litigios.pdf) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>38</sup> “Tan solo entre el 2011 y el 2012 los pagos realizados se incrementaron en un 40%. Mientras en el año 2000 se cancelaron alrededor de \$201.032 millones, para el 2013 se tienen previstos \$1.07 billones. Para agosto de 2013 se habían realizado pagos por \$565.158 millones, equivalentes a una ejecución del 53%. En el acumulado de los trece años analizados, el impacto en el Presupuesto General de la Nación alcanzó los \$6.19 billones de pesos. Esta cifra equivale al 3.3% del Presupuesto total apropiado por la Nación para el 2013 y el 14.13% de la apropiación presupuestal para inversión del mismo año” Esta información no incluye deuda pública. Esta información no incluye deuda pública. AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación:** fecha de corte-septiembre de 2013. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013. p. 4. Disponible en: [www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe\\_actividad\\_litigios.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe_actividad_litigios.pdf) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>39</sup> De estas cifras se excluyó un proceso billionario en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe sobre la actividad litigiosa de**



En el anterior contexto, se adoptan soluciones estatales de choque que representan un esfuerzo incuestionable en materia de Defensa Jurídica Pública en Colombia.

### 2.2.2. Las soluciones adoptadas: un esfuerzo estatal incuestionable

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un fundamento normativo importante en materia de Defensa Jurídica Pública.

La construcción antropocéntrica plasmada en ese texto garantista que es nuestra Constitución Política de 1991 es, sin lugar a duda, el soporte fundamental de la Defensa Jurídica Pública en Colombia. El artículo 90 constitucional y sus normas concordantes, por un lado, y las disposiciones normativas relacionadas con el Patrimonio Público como objeto de gestión y de protección<sup>40</sup>, por otro lado, plasman el respaldo que nuestra Constitución le otorga a este tema<sup>41</sup>.

El Decreto 2152 de 1992<sup>42</sup> se constituyó en el primer hito importante en materia de Defensa Jurídica Pública en Colombia. Mediante este acto administrativo se creó la Oficina de Apoyo para la Defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho. Su función era la de investigar y evaluar los procesos que cursaban en contra de la Nación y así proponer políticas en la materia<sup>43</sup>. Frente a la “carencia de bases de datos confiables para dimensionar la problemática y el vacío institucional de liderazgo y coordinación de la defensa judicial”<sup>44</sup>, se creó la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) me-

---

**la Nación:** fecha de corte-septiembre de 2013. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013. p. 9. Disponible en: [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe\\_actividad\\_litigios.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe_actividad_litigios.pdf) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>40</sup> CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Del patrimonio público: una aproximación al concepto y a su contenido. **Prolegómenos Derechos y Valores**, Bogotá, vol. IX, n. 17, p. 23-34, ene./jun., 2006. p. 23. Disponible en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2581/2282> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>41</sup> Ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial:** un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 72. Disponible en: [https://www.auditoria.gov.co/\(biblioteca-Publicaciones institucionales\)](https://www.auditoria.gov.co/(biblioteca-Publicaciones%20institucionales)) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>42</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 2152 de diciembre 30 de 1992:** por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia. Bogotá: Ministerio de Justicia y Derecho, 1992. Disponible en: [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30037701?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30037701?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0) (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>43</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971:** 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 11. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>44</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971:** concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por usd15 millones, o su equivalente en otras monedas,



diante el Decreto 1890 de 1999<sup>45</sup>. En el marco de esta Dirección, nació el Formato Único de Información Litigiosa y Conciliaciones mediante el Decreto 1214 de 2000<sup>46</sup>, con el propósito de estandarizar la recolección de información que necesitaba el Ministerio de Justicia para cumplir con las funciones a su cargo<sup>47</sup>. En la misma dirección, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 estableció el compromiso de desarrollar una política única de defensa judicial de la Nación, enfocada en la identificación de los procesos judiciales en contra del Estado y las fallas comunes, en aras de encontrar soluciones a esta problemática. Además, se estableció que el Gobierno nacional debía incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la relación de los pasivos contingentes que pudiesen afectar la situación financiera de la Nación, en lo relativo a sentencias y conciliaciones. El objetivo era lograr un diagnóstico mucho más preciso de la problemática que permitiese el diseño de herramientas necesarias para prevenir el daño antijurídico, fortalecer los resultados en materia judicial, y la recuperación patrimonial por medio de la acción de repetición<sup>48</sup>. En el contexto de este Plan Nacional de Desarrollo, se aprobó el Documento Conpes 3248 en el cual se estableció la ausencia de sistemas de información y de bases de datos en torno a la problemática derivada de la actividad litigiosa del Estado<sup>49</sup>.

---

destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la agencia nacional de defensa jurídica del Estado. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 11. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>45</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 1890 de septiembre 28 de 1999**: por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones sobre la materia relacionadas con las entidades que integran el Sector Administrativo de Justicia. Bogotá: Diario Oficial No. 43.723 del 29 de septiembre de 1999. Disponible en: [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1890\\_de\\_1999\\_ministerio\\_de\\_justicia\\_y\\_del\\_derecho.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1890_de_1999_ministerio_de_justicia_y_del_derecho.aspx#/) (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>46</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 1214 de junio 29 de 2000**: por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2000. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3839> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020). Este Decreto fue derogado por el artículo 30 del Decreto Nacional 1716 de 2009, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36199#30> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020). Este Decreto fue derogado por el artículo 23 del Decreto 1716 de 2009, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36199#30> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>47</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 12. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>48</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 12 - 13. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>49</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3248**: renovación de la administración pública. Bogotá:



El Documento Conpes 3250, enfatizó a su turno en la ausencia de identificación de la verdadera magnitud y características de esta problemática litigiosa<sup>50</sup>. Se creó entonces el Formato Único de Recaudo de Información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa; información que fue migrada en el año 2005 al Sistema de Pleitos de la Nación (SPN)<sup>51</sup>. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se destacaron los logros obtenidos en materia de información relacionada con los procesos judiciales en contra de entidades públicas del orden nacional. Sin embargo, se reconoció que aún había un largo camino por recorrer, máxime si se tenía en cuenta que dichos procesos judiciales, para el año 2006, habían crecido en un 59% frente al cuatrienio anterior<sup>52</sup>. En este nuevo marco, en el año 2007 se adoptó el sistema Litigob, el cual absorbió la base de datos contenida en el Sistema de Pleitos de la Nación (SPN)<sup>53</sup>. Las cifras reportadas en Litigob fueron alarmantes. En el año 2010, la demandas en contra del Estado colombiano llegaron a 210.000, es decir, un 156% más que en el año 2006. El valor de las pretensiones superaba los 1.100 billones de pesos. El pago de sentencias y conciliaciones había tenido un crecimiento exponencial llegando a un total de 4 billones de pesos en los últimos 10 años. El pasivo contingente 2010-2020 por sentencias y conciliaciones se estimaba en 431 billones de pesos. La tasa de éxito procesal en las entidades públicas era de un 27%<sup>54</sup>. Estas cifras demostraban que, a pesar de los avances realizados por el Gobierno nacional, en materia normativa e institucional, para abordar los asuntos

---

Gaceta General, 2003. Disponible en: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499_documento.pdf) (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>50</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3250**: líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingente. Bogotá: Gaceta General, 2003. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3250.pdf> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>51</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 14. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>52</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 14. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>53</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 15. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>54</sup> Sobre las cifras de esta problemática situación, ver Supra, 2.2.1.



litigiosos en contra del Estado, “aún existía un amplio margen de gestión para reducir los costos en materia de litigiosidad”<sup>55</sup>.

El Gobierno nacional reaccionó. Decidió definir una nueva estructura organizacional de choque para hacerle frente a dicha problemática. Para ello, tiene en cuenta las experiencias y buenas prácticas de otros países. Así las cosas, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “se estableció la necesidad de crear una agencia especializada responsable del seguimiento y control de la defensa judicial de la Nación, la prevención del daño antijurídico y el sistema de información de la actividad litigiosa”<sup>56</sup>.

La reacción estatal se materializó en un arsenal normativo en materia de Defensa Jurídica Pública. En él se destacan, la Ley 1444 de mayo 4 de 2011 mediante la cual se hacen importantes modificaciones a la estructura del Estado Colombiano y se crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación<sup>57</sup>. La Ley 1551 de julio 6 de 2012, mediante la cual se asignan funciones a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en materia de asesoría a los procesos de defensa judicial de los Municipios de 4a, 5a y 6a categoría<sup>58</sup>. El Decreto 4085 de 2011 “Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”<sup>59</sup>, modificado-

<sup>55</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 15. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>56</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 15. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>57</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1444 de mayo 4 de 2011**: por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1444\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>58</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1551 de julio 6 de 2012**: por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá: Diario Oficial 48483 del 6 de julio de 2012, artículo 46. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020). Esta Ley fue reglamentada por COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHO. **Decreto 058 de enero 16 de 2014**: por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1551 de 2012. Bogotá: Diario Oficial 49035 de enero 16 de 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56416> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>59</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 4085 de noviembre 1° de 2011**: por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 48.240 de 1 de noviembre de 2011. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4085\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4085_2011.html) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).



por el Decreto 915 de 2017<sup>60</sup>, a su turno modificado por el Decreto 2269 de 2019<sup>61</sup>. El Documento Conpes 3722 de 2012<sup>62</sup>. El Acuerdo 006 de 2012, por el cual se precisan las formas de intervención por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los criterios de intervención obligatoria en los procesos judiciales<sup>63</sup>, derogado por el Acuerdo 01 de 2013, por el cual se fija el alcance de la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las controversias contra entidades públicas y se deroga el Acuerdo 06<sup>64</sup>, modificado por el Acuerdo 03 de 2017<sup>65</sup>. Finalmente, el Acuerdo 001 de 2020, por medio del cual se precisan los términos, condiciones y alcance de la asesoría legal que se prestará a las entidades públicas del orden nacional y territorial por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>66</sup>. En el orden

<sup>60</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, **Decreto 915 del 30 de mayo de 2017**: por el cual se modifican parcialmente, las funciones y estructura de la unidad administrativa especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 50.249 de 30 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81857> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>61</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **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. Bogotá: Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202269%20DEL%2013%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>62</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3722**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2012. p. 19. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3722.pdf> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>63</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 006 de octubre 11 de 2012**: por el cual se precisan las formas de intervención por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los criterios de intervención obligatoria en los procesos judiciales. Bogotá: Diario Oficial No. 48.623 de 23 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acuerdo/30034647> (sitio visitado por última vez el 30 de agosto de 2020).

<sup>64</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 01 de mayo 24 de 2013**: por el cual se fija el alcance de la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las controversias contra entidades públicas y se deroga el Acuerdo 06. Bogotá: Diario Oficial No. 48.623 de 23 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos-consejo-directivo-2013/Paginas/default.aspx> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>65</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 03 de noviembre 14 de 2017**: por el cual se modifica el Acuerdo número 01 de 2013. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acuerdo/30034629> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>66</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 001 de marzo 17 de 2020**: por medio del cual se precisan los términos, condiciones y alcance de la asesoría legal que se prestará a las entidades públicas del orden nacional y territorial por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos\\_2020/Lists/acuerdos\\_2020/Attachments/1/acuerdo\\_01\\_17\\_marzo\\_2020.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos_2020/Lists/acuerdos_2020/Attachments/1/acuerdo_01_17_marzo_2020.pdf) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).



territorial, resaltamos el pionero Decreto Distrital 654 de diciembre 28 de 2011, por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital<sup>67</sup>. Modificado por el artículo 23 del Decreto Distrital 527 de 2014<sup>68</sup> y derogado por el artículo 65 del Decreto Distrital 430 de 2018<sup>69</sup>.

En dicho contexto normativo, particularmente el artículo 90 constitucional, las metas del Capítulo V del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y la Ley 1444 de 2011, el Decreto 4085 de 1º de noviembre de 2011 establece los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>70</sup>. Se parte de necesidades múltiples. Fortalecer las competencias litigiosas públicas en el ámbito internacional, garantizar la eficaz defensa jurídica del Estado, fortalecer los sistemas de información de la actividad litigiosa de la Administración Pública, a fin de mejorar las capacidades de defensa judicial de la Nación, y velar de mejor manera por los intereses patrimoniales de la Nación, a través de una debida actividad de defensa judicial<sup>71</sup>. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) se concibe como una “Unidad Administrativa Especial, entidad descentralizada del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho”<sup>72</sup>. Su objetivo es ambicioso. El “diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional”. La “formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de

<sup>67</sup> ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 654 de diciembre 28 de 2011**: por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. Bogotá: Registro Distrital 4805 de enero 2 de 2012. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45159> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>68</sup> ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 527 de noviembre 21 de 2014**: por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 5478 del 25 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60027#23> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>69</sup> ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 430 de julio 30 de 2018**: por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 6365 del 2 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80062#65> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>70</sup> Con el propósito de “garantizar la eficiencia en la función de la defensa jurídica de la Nación y del Estado y de sus organismos y dependencias, la orientación y coordinación de dicha actividad en las entidades y organismos de la Administración, para el logro de una defensa técnica armónica que responda a los intereses jurídicos públicos”. COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011**: por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 48.240 de 1 de noviembre de 2011. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4085\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4085_2011.html) (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>71</sup> Parte considerativa del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011.

<sup>72</sup> Artículo del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011.



sus efectos". Y, "la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación"<sup>73</sup>. De conformidad con el artículo 6º del Decreto 4085 de 2011<sup>74</sup>, modificado por el artículo 1º del Decreto 915 de 2017<sup>75</sup>, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cumple importantes funciones en relación con las políticas<sup>76</sup>, con la coordinación de la defensa<sup>77</sup>, con el ejercicio de la representación<sup>78</sup>, y con la gestión del conocimiento y evaluación de la defensa<sup>79</sup>.

En el año 2012, el Gobierno nacional aprueba el documento Conpes 3722<sup>80</sup> con el propósito de apoyar la creación y puesta en marcha de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el marco del Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado, se ha avanzado de manera importante en su consolidación. Se ha logrado mejorar el ciclo de defensa jurídica<sup>81</sup>. Así, la tasa de éxito aumentó en 24 puntos porcentuales. Se pasó de una tasa de éxito nacional del 27% en 2010, a una tasa de éxito del 51% en el 2018. Desde su creación, la Agencia ha coordinado e intervenido en procesos judiciales, con lo cual ha generado ahorros al Estado de 77 billones de pesos. Ha participado como mediador en más de 30 litigios entre entidades públicas, logrando acuerdos con ahorros por un monto de 703 mil millones de pesos. Ha desarrollado

<sup>73</sup> Artículo 2º del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011.

<sup>74</sup> Artículo 6º del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011.

<sup>75</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 915 de mayo 30 de 2017**: por el cual se modifica parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 50.249 de 30 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81857> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>76</sup> Artículo 6º, numeral 1º del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011.

<sup>77</sup> Artículo 6º, numeral 2º del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011.

<sup>78</sup> Artículo 6º, numeral 3º del Decreto 4085 de noviembre 1º de 2011, modificado por el artículo 1º del Decreto 915 de 2017.

<sup>79</sup> Artículo 6º, numeral 2º del Decreto 4085 de noviembre 4º de 2011.

<sup>80</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3722**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2012. p. 19. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3722.pdf> (sitio visitado por última vez el 24 de agosto de 2020).

<sup>81</sup> El ciclo de la defensa jurídica está compuesto por diferentes fases, las cuales son articuladas transversalmente por la gestión del conocimiento. Estas fases son: la prevención del daño antijurídico, la prejudicial que busca maximizar la utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en aras de evitar el tránsito al escenario judicial, la fase posterior (judicial) y, finalmente, la etapa de recuperación de recursos mediante la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición. Ver CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 17. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



estrategias tendientes al fortalecimiento de las capacidades y el conocimiento de las diferentes entidades por medio de la Comunidad Jurídica del Conocimiento (CJC)<sup>82</sup>. En el año 2014 se diseñó el Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado (MOG), con el cual se busca resolver situaciones problemáticas de las oficinas jurídicas de las entidades del Estado tales como la organización ineficiente de los equipos, la ausencia de procesos y procedimientos, así como la falta de trazabilidad de la información. En materia de información, en el año 2012 la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado recibió el sistema Litigob para su administración. En respuesta a las debilidades tecnológicas encontradas, en el año 2014 se diseñó el Sistema Único de Gestión de la Actividad Litigiosa, eKogui, el cual absorbió la información registrada en Litigob, y permitió la creación de nuevas funcionalidades, mayor monitoreo de la actividad litigiosa, y avances en la centralización de la información relativa a las demandas en contra de las entidades públicas del orden nacional<sup>83</sup>.

A pesar de los significativos avances de estos últimos años en Colombia en materia de Defensa Jurídica Pública, estos se tornan aún insuficientes e, incluso, en algunos casos, contraproducentes.

### 3. LA DEFENSA JURÍDICA PÚBLICA EN COLOMBIA: UNOS AVANCES AÚN INSUFICIENTES E INCLUSO EN ALGUNOS CASOS CONTRAPRODUCENTES

La Defensa Jurídica Pública en Colombia ha avanzado de manera incuestionable en los últimos años. Sin embargo, los errores cometidos y los riesgos asociados muestran que estos avances son aún insuficientes e incluso en algunos puntos contraproducentes. La problemática colombiana actual en materia de Defensa Jurídica Pública, lo confirma.

<sup>82</sup> La Comunidad Jurídica del Conocimiento (CJC) es una herramienta que tiene como objetivo consolidar una red de buenas prácticas tendiente a reforzar la defensa del Estado y a darle impulso a un litigio público de calidad, efectivo y responsable. Disponible en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020). En el año 2018, en la plataforma virtual se emitieron 2151 certificados a operadores jurídicos. Ver CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 17. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>83</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 17 - 18. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



### 3.1. LOS ERRORES COMETIDOS

En materia de Defensa Jurídica Pública se ha incurrido en errores inquietantes. Se han utilizado estrategias equivocadas. La satanización del ejercicio de derechos constitucionales fundamentales de las víctimas y del ejercicio de la profesión de abogado, las tentativas de reformas y las reformas normativas regresivas en materia de protección de derechos humanos, de responsabilidad del Estado, y de reparación integral, lo corroboran.

#### 3.1.1. La satanización del ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales de las víctimas y del ejercicio de la profesión de abogado como estrategias de defensa jurídica pública

Es innegable que en Colombia, desafortunadamente, en algunas ocasiones “el litigio es interpretado como una forma de extraer recursos del Estado a través de estrategias jurídicas que aprovechan su baja capacidad técnica, entre otros factores”<sup>84</sup>. Son numerosas las voces de alerta. Así, por ejemplo, tanto el Presidente de la República Juan Manuel Santos en su momento,<sup>85</sup> como el entonces Director de la Agencia de Defensa jurídica<sup>86</sup>, “expresaron su preocupación frente a una supuesta mafia encargada de demandar al Estado. De igual manera, Luis Guillermo Vélez, Director de la Agencia, manifestó en su momento, con respecto a una demanda millonaria en contra del Estado, que “empieza a darse mucho abuso en esto y hay una industria montada alrededor de sacarle plata al Estado”<sup>87</sup>. Para él, “hay que reformar las normas para que tenga costo demandar”<sup>88</sup>, es decir, limitar el ejercicio del derecho constitucional y convencional fundamental de acceso a la administración de justicia. Además, planteó la necesidad de limitar la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y el derecho

<sup>84</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 21. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>85</sup> EL ESPECTADOR. **Santos anuncia combate contra las mafias que se dedican a demandar al Estado**. Bogotá: El Espectador, 2012. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-anuncia-combate-contra-las-mafias-que-se-dedican-a-demandar-al-estado/> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>86</sup> CARRILLO FLÓREZ, Fernando. **Aún persisten las mafias de abogados que demandan al Estado**: invitado en ámbito Jurídico. Bogotá: *Ámbito Jurídico*, 2012. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/administrativo-y-contratacion/fernando-carrillo-florez-aun-persisten-las-mafias> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>87</sup> REVISTA DINERO. **Demandas contra el Estado desbordadas**: ya representan el 50% del PIB. Bogotá: Revista Dinero, 2017. Disponible en: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/cuanto-representan-las-demandas-contra-el-estado-en-colombia/245747>, (sitio web visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>88</sup> REVISTA DINERO. **Demandas contra el Estado desbordadas**: ya representan el 50% del PIB. Bogotá: Revista Dinero, 2017. Disponible en: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/cuanto-representan-las-demandas-contra-el-estado-en-colombia/245747>, (sitio web visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).



constitucional y convencional fundamental a la reparación integral, así como de reformar la figura del incidente de impacto fiscal ante su falta de efecto<sup>89</sup>. En esta misma dirección se ha insistido en la existencia de “mafias que se han especializado en robar a toda la sociedad colombiana a través de millonarias demandas en contra del Estado”<sup>90</sup>.

Sin embargo, afirmamos de manera vehemente que estas afirmaciones deben ser tomadas con cautela. Es supremamente irresponsable y peligroso para una democracia generalizar este tipo de aseveraciones. Peor aún, incurrir en el garrafal error de considerar que la solución a los graves problemas que generan los numerosos litigios y condenas en contra del Estado es la satanización del ejercicio de la profesión de abogado y del ejercicio de derechos constitucionales y convencionales fundamentales, como el acceso a la administración de justicia, y la reparación integral<sup>91</sup>. La decisión de Ingrid Betancourt de presentar una solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para una eventual futura demanda en contra del Estado colombiano por los daños antijurídicos que le generaron el secuestro de que fue víctima por parte de la entonces organización al margen de la ley FARC-EP, la reacción que ello generó desde varios sectores colombianos en su contra, y su decisión, ante múltiples presiones, de retirar dicha solicitud, y su posterior arrepentimiento por dicha decisión<sup>92</sup>, muestran

<sup>89</sup> REVISTA DINERO. **Demandas contra el Estado desbordadas:** ya representan el 50% del PIB. Bogotá: Revista Dinero, 2017. Disponible en: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/cuanto-representan-las-demandas-contra-el-estado-en-colombia/245747>, (sitio web visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>90</sup> EL PAÍS. **Las mafias que demandan al Estado.** Editorial. Santiago de Cali: El País, 2018. Disponible en: <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/las-mafias-que-demanda-al-estado-2756421> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>91</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial:** un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 21. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>92</sup> Ver, entre otros, REVISTA DINERO, **Betancourt demanda al Estado por \$12.500 millones:** la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y su familia presentaron una demanda contra el Ministerio de Defensa para exigir el pago de \$12.500 millones (unos US\$6,5 millones) por los perjuicios ocasionados durante su secuestro de más de seis años. Bogotá: Revista Dinero, 2010. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/betancourt-demanda-estado-12500-millones/99077> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020); REVISTA DINERO. **Betancourt abrió debate sobre si cabe derecho a demandar por secuestro:** la cuestionada demanda de la ex candidata presidencial colombiana Ingrid Betancourt para exigir al Estado una compensación económica por su secuestro puso al descubierto que no solo ella ha pedido ese resarcimiento, sino también que algunas organizaciones dan la razón a quienes lo han hecho. Bogotá: Revista Dinero, 2010. Disponible en: [https://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/betancourt-abrio-debate-sobre-cabe-derecho-demandar-secuestro/99472?utm\\_source=semana.com&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=otras-publicaciones-busqueda](https://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/betancourt-abrio-debate-sobre-cabe-derecho-demandar-secuestro/99472?utm_source=semana.com&utm_medium=referral&utm_campaign=otras-publicaciones-busqueda) (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020); 20 MINUTOS. **Betancourt retira la millonaria demanda de indemnización al Estado colombiano.** Bogotá: 20 Minutos, 2010. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/764431/0/betancourt/demanda/millonaria/> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020); y PULZO.COM. **Ingrid Betancourt, arrepentida de no seguir con demanda al Estado por su secuestro:** en entrevista con Vicky Dávila en la W Radio, Betancourt enfatizó en lo que más le importaba es que los hechos de su secuestro se esclarecieran, más que reclamar la indemnización por la que fue tan criticada. Bogotá: Pulzo.com, 2018. Disponible en: <https://www.pulzo.com/nacion/ingrid-betancourt-habla-demanda-estado-entrevista-con-vicky-davila-PP476221> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).



escenarios preocupantes de doble victimización para las víctimas. Ahora bien, bienvenidas las propuestas de prevención de prácticas fraudulentas en reclamaciones judiciales o extrajudiciales, así como el estudio acerca de la conveniencia de la implementación de regímenes jurídicos sancionatorios<sup>93</sup>. Lamentablemente, estos no son los únicos errores cometidos.

### **3.1.2. Las tentativas de reformas y las reformas normativas regresivas en materia de protección de derechos humanos, de responsabilidad patrimonial del estado, y de reparación integral, como estrategias de defensa jurídica pública**

Es igualmente preocupante la identificación de tentativas de reformas y de reformas normativas regresivas en materia de protección de derechos humanos, de responsabilidad patrimonial del Estado, de acceso a la administración de justicia, y de reparación integral, como estrategias de Defensa Jurídica Pública. Entre otras, se pueden identificar las siguientes ilustraciones.

El Acto Legislativo 3 de julio 1° de 2011 “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”, en su artículo 1° modificó el artículo 334 constitucional<sup>94</sup>. En el proceso de reglamentación de dicho Acto Legislativo, el debate no fue pacífico. Al respecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público de la época, Mauricio Cárdenas, aseguró que la aprobación era fundamental para garantizar la Sostenibilidad Fiscal del país. Este proyecto “incluye una nueva figura dentro de la Constitución Política de Colombia que permite asegurar la protección de los derechos fundamentales de las generaciones actuales, así como también garantizarlos a las generaciones futuras, afirmó el

<sup>93</sup> CARRILLO FLÓREZ, Fernando; VARELA S., David Fernando. **Hacia un sistema integrado de defensa jurídica estatal:** situación y perspectivas de una política pública en Colombia. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 56, p. 1-35, jun. 2013. p. 26. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/056-Junio-2013/Carrillo%20et%20al.pdf> (sitio visitado por última vez el 25 de agosto de 2020).

<sup>94</sup> En adelante, “la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Acto Legislativo 3 de julio 1° de 2011:** por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal. Bogotá: Diario Oficial No. 48.117 de 1 de julio de 2011. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_03\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_03_2011.html) (Sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).



funcionario durante la Plenaria de la Cámara de Representantes<sup>95</sup>. Cárdenas fue enfático en que en este escenario «no se discute el fondo, no se podría revertir una decisión de una Alta Corte y no se compromete ni se vulnera un derecho fundamental»<sup>96</sup>. Sin embargo, el Representante a la Cámara Germán Navas, señaló que “sí se lesionan derechos fundamentales de la ciudadanía al retardar los procesos”<sup>97</sup>.

El artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula el Medio de Control de Reparación Directa, a través de un contenido normativo no exento de interrogantes.

En su primer inciso, establece que “en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”<sup>98</sup>. Se observa con gran preocupación que en el inciso en cuestión se hace alusión, no “a la acción o a la omisión de las autoridades públicas”, como lo indica de manera precisa el artículo 90 constitucional<sup>99</sup>, sino a la “acción u omisión de los agentes del Estado”, lo cual, sin lugar a duda, representa una regresión preocupante en materia de responsabilidad patrimonial del Estado<sup>100</sup>.

<sup>95</sup> EL ESPECTADOR. **Proyecto de ley de incidente fiscal fue aprobado en último debate**: la iniciativa pasará ahora a conciliación entre la Cámara y el Senado de la República. Bogotá, El Espectador, 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/proyecto-de-ley-de-incidente-fiscal-fue-aprobado-ultimo-articulo-460739> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>96</sup> EL COLOMBIANO. **Plenaria de la Cámara aprobó proyecto de la ley de incidente fiscal**. Medellín, El Colombiano, 2013. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/plenaria\\_de\\_la\\_camara\\_aprobo\\_proyecto\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_incidente\\_fiscal/plenaria\\_de\\_la\\_camara\\_aprobo\\_proyecto\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_incidente\\_fiscal.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/plenaria_de_la_camara_aprobo_proyecto_de_la_ley_de_incidente_fiscal/plenaria_de_la_camara_aprobo_proyecto_de_la_ley_de_incidente_fiscal.asp) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>97</sup> “[...] usted demanda y si al Estado le parece que aquello que por lo cual lo condenaron es muy alto, el Gobierno propone el incidente fiscal y trunca el pago al que está obligado el Estado frente a usted”, aseveró el Parlamentario. EL COLOMBIANO. **Plenaria de la Cámara aprobó proyecto de la ley de incidente fiscal**. Medellín, El Colombiano, 2013. Disponible en: [https://www.elcolombiano.com/historico/plenaria\\_de\\_la\\_camara\\_aprobo\\_proyecto\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_incidente\\_fiscal-NAEC\\_271518](https://www.elcolombiano.com/historico/plenaria_de_la_camara_aprobo_proyecto_de_la_ley_de_incidente_fiscal-NAEC_271518) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>98</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1437 de enero 18 de 2011**: por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>99</sup> ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste. Ver COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución Política de Colombia**. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>100</sup> Ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **La Responsabilidad Extracontractual del Estado**: una construcción jurídica compleja. Curso impartido en las Maestrías y Especializaciones en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020; PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **La Responsabilidad Extracontractual del Estado**. Línea de Investigación en el marco de la Maestría Investigativa en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020; y MORALES HURTADO, Mauricio Andrés. **Agentes del Estado y solidaridad en la responsabilidad extracontractual del Estado**: reflexiones críticas a



En su segundo inciso se observa igualmente la adición de una parte final preocupante<sup>101</sup>. Mediante una acción pública de inconstitucionalidad, y con respecto al aparte “o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”, el accionante consideró “que la dignidad humana, el valor de la justicia y la efectividad de los derechos en un orden justo, se frustran al exigir la expresa instrucción de una entidad pública a un particular, para que el Estado comprometa su responsabilidad patrimonial”<sup>102</sup>. La Corte Constitucional, en una sabia decisión, declaró exequible el aparte subrayado, pero hizo importantes precisiones<sup>103</sup>. En ese contexto, el Órgano de Cierre en materia constitucional, dejó incólume la jurisprudencia edificada por el Consejo de Estado, relativa a la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños antijurídicos causados por sus contratistas a terceros, particularmente en contratos de obra pública. Jurisprudencia que fue el objeto directo y quiso acabar de forma arbitraria la

---

la pretensión de Reparación Directa en el marco de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá; 2014. 152 f. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa, Universidad Externado de Colombia. Tesis dirigida por JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ.

<sup>101</sup> “De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1437 de enero 18 de 2011**: por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>102</sup> Según el accionante, “esta exigencia mengua la protección a la vida, honra y bienes de las personas, ya que el Estado también debe responder por sus omisiones, cuando por razón de éstas, y sin seguir instrucciones expresas, los particulares ocasionen daño”. Síntesis que hace la Corte Constitucional respecto al cargo esgrimido por el demandante con respecto al aparte demandado. Ver COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-644-11 de 31 de agosto de 2011**. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-644-11.htm> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>103</sup> El Órgano de Cierre precisa que “luego de dar lectura integral al artículo transcrito y a lo debatido en el Congreso de la República, considera que la expresión acusada no debe interpretarse de manera aislada sino de forma armónica con todo el texto que la incorpora. De esta manera, aparece que en términos de proposición jurídica completa, el inciso segundo del artículo 140, es complemento de la regla indicada en el inciso primero de la misma, al expresar que **“de conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras”**, permitiendo afirmar que el inciso segundo no restringe el alcance del precepto del inciso primero, es decir, el deber de reparar por el Estado la conducta dañina de sus agentes, por cuanto literalmente establece que es conforme con este. Del mismo modo, el inciso segundo que contiene la expresión acusada, no limita las causas susceptibles de imputar responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos ocasionados a las personas allí enunciadas, ya que en su texto aparecen las expresiones **“entre otras”** y **“por cualquiera otra causa”**; lo que supone que no se contemplan todos los casos en los cuales puede estructurarse tal responsabilidad. En ese orden, la norma no exceptúa al Estado de la obligación de reparar en el evento que la conducta de un particular se encuentre inmiscuida, bajo la condición que se reúnan los requisitos que establecen su responsabilidad patrimonial conforme con la Constitución, sino que se trata de un supuesto más. Así, contrario a lo asegurado por el demandante, en ningún modo la norma consagra una cláusula de irresponsabilidad para el Estado en aquellos eventos en los que no medie instrucción a un particular pero concurren acciones u omisiones de las entidades públicas que ocasionen daños antijurídicos a las personas, y que a la luz del artículo 90 de la Carta comprometerían la responsabilidad del Estado”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-644-11 de 31 de agosto de 2011**. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-644-11.htm> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).



reforma normativa plasmada en este inciso del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>104</sup>.

En su último inciso, el artículo 140 evocado aborda el tema de la solidaridad<sup>105</sup>. Si bien este apartado normativo es susceptible de varias lecturas, una de ellas es la que pretende desterrar esta figura ancestral de nuestro ordenamiento jurídico. Es desafortunado considerar que eliminar garantías para el eslabón más débil en la relación procesal -la víctima-, sea una solución correcta en materia de Defensa Jurídica Pública. Ello es todavía más criticable si se tiene en cuenta que la configuración de “una obligación reparatoria a pro rata cuando en la generación de daños concurre el Estado y uno o varios particulares, no resulta eficiente desde el punto de vista del análisis económico del derecho ni concordante con nuestro ordenamiento jurídico y nuestra realidad social”<sup>106</sup>. Más aún cuando ella “no ha sido acompañada de una política pública de Estado en materia de prevención de Daños Antijurídicos<sup>107</sup>. Esto es lamentable en la medida en que no tiene en cuenta que “[...] la mejor estrategia de defensa jurídica

<sup>104</sup> Al respecto, precisó la Corte Constitucional:

“En materia de responsabilidad extracontractual se ha señalado que la administración, en los casos relacionados con daños causados a terceros en la ejecución de obras públicas mediante el concurso de contratistas, la respectiva entidad estatal se obliga a resarcir al damnificado si prueba éste que los perjuicios se han presentado en desarrollo de tales trabajos y si, además, la demanda ha sido dirigida contra dicha entidad o contra ambos, demostrando claro está que el servicio funcionó mal, no fue prestado o se prestó irregularmente, o por lo menos que acredite que aquel emergió con la prestación del servicio (nexo causal). Siguiendo el ejemplo, puede afirmarse que la administración pública responderá por los daños causados a terceros siempre que sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, bien sea en el caso especial que la ejecución de las obras públicas las adelante con servicios y medios propios, o bien mediante el concurso de un contratista, ya que no debe olvidarse que el titular de la obra pública es siempre la administración y que ejercita sobre ella sus potestades, por lo cual debe cargar con la responsabilidad y la obligación de reparar los daños derivados de dicha actividad”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-644-11 de 31 de agosto de 2011**. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-644-11.htm> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>105</sup> “En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1437 de enero 18 de 2011**: por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>106</sup> VELASCO GREGORY, Juliana. **La modificación de la obligación reparatoria solidaria en el medio de control de reparación directa**: una solución ineficiente desde la perspectiva del análisis económico del derecho y no concordante con el ordenamiento jurídico y con la realidad social colombiana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. 125 f. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa, Universidad Externado de Colombia. Tesis dirigida por JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ.

<sup>107</sup> MORALES HURTADO, Mauricio Andrés. **Agentes del Estado y solidaridad en la responsabilidad extracontractual del Estado**: reflexiones críticas a la pretensión de Reparación Directa en el marco de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. 152 f. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa, Universidad Externado de Colombia. Tesis dirigida por JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ.



es una política pública de Estado en materia de prevención de daños antijurídicos”<sup>108</sup>. ¡Pensar que las reformas normativas regresivas lo son, es un gravísimo error! Afortunadamente otras posturas son enfáticas en afirmar que “si bien la intención original del Legislador fue la de prohibir dicha figura jurídica en el ámbito de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, lo que dejó sancionado fue un incompleto oficio procesal para el juez”<sup>109</sup> que “no afecta los derechos de las víctimas, en particular la garantía de la Responsabilidad Solidaria del artículo 2344 del Código Civil”<sup>110</sup>.

De igual manera, el primer inciso del artículo 90 constitucional, la Cláusula General de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ha sido objeto de varias tentativas de modificación, tendientes a restringir el contenido y el alcance, tanto de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como del derecho constitucional y convencional fundamental a la reparación integral. Así, por ejemplo, la tristemente fallida reforma a la Justicia, archivada en penosas circunstancias el 28 de junio de 2012, consagraba la adición de un último inciso al artículo constitucional en cuestión, al tenor del cual “La Ley podrá regular los montos de las indemnizaciones a cuyo pago podrá ser condenado el Estado por los daños antijurídicos que éste cometa”<sup>111</sup>. En la misma dirección, el Proyecto de Acto Legislativo 181 de 2012 de la Cámara de Representantes, planteaba

---

<sup>108</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¡una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842. p. 842.

<sup>109</sup> CULMAN FORERO Juan José. **El inciso 4 del artículo 140 del CPACA**: un oficio procesal del juez en la sentencia de reparación directa que no prohíbe la responsabilidad solidaria. Contraposición a las tesis prohibitivas de la responsabilidad solidaria y búsqueda de la vinculación procesal del tercero sin relación legal o contractual. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, f. 12. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa, Universidad Externado de Colombia. Tesis dirigida por JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ.

<sup>110</sup> CULMAN FORERO Juan José. **El inciso 4 del artículo 140 del CPACA**: un oficio procesal del juez en la sentencia de reparación directa que no prohíbe la responsabilidad solidaria. Contraposición a las tesis prohibitivas de la responsabilidad solidaria y búsqueda de la vinculación procesal del tercero sin relación legal o contractual. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, f. 12. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa, Universidad Externado de Colombia. Tesis dirigida por JUAN CARLOS PELÁEZ GUTIÉRREZ.

<sup>111</sup> CONGRESO VISIBLE.ORG y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PROYECTOS DE LEY. **Por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia**. [Reforma a la Justicia Ejecutivo], Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se/6293/> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

El texto propuesto para Sexto Debate, era el siguiente:

ARTÍCULO 1. El artículo 90 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

La Ley podrá regular los montos de las indemnizaciones a cuyo pago podrá ser condenado el Estado por los daños antijurídicos que éste cometa.



adicionar un inciso final al artículo 90, según el cual “La ley podrá establecer los eventos en que la responsabilidad del Estado esté limitada, excluida o condicionada”<sup>112</sup>. Este proyecto de Acto legislativo, a pesar de que fue objeto de ponencia negativa y de solitud de archivo en primer debate<sup>113</sup>, continuó su trámite. Afortunadamente fue finalmente archivado el 16 de diciembre de 2012, por vencimiento de términos, de conformidad con el artículo 225 de la Ley 5ª de 1992<sup>114</sup>.

Finalmente, mediante la Ley 1653 de julio 16 de 2013, en su artículo 1º se confirmaba la gratuidad de la Justicia<sup>115</sup>. Sin embargo, a renglón seguido, con unas disposiciones cuya compatibilidad con el derecho constitucional y convencional fundamental de acceso a la administración de justicia era fuertemente cuestionable, regulaba lo relativo al arancel judicial como “una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de inversión de la Administración de Justicia”<sup>116</sup>, el cual “se calculará sobre las pretensiones dinerarias de la demanda o de cualquier otro trámite que incorpore pretensiones dinerarias”<sup>117</sup>. La desafortunada fórmula legislativa tuvo “ocho demandas en su contra

<sup>112</sup> COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. **Proyecto de acto legislativo 181 de 2012 Cámara**. Por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política. Bogotá: Cámara de Representantes. Disponible en: [http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Legislatura%202012-2013/SL\\_PL\\_CAM\\_181\\_2012.pdf](http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Legislatura%202012-2013/SL_PL_CAM_181_2012.pdf) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020). El proyecto de Acto Legislativo es el siguiente:

Artículo 1º. El artículo 90 de la Constitución quedará así:

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.

La ley podrá establecer los eventos en que la responsabilidad del Estado esté limitada, excluida o condicionada. Artículo 2º. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

<sup>113</sup> COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 181 de 2012 Cámara**. Por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política. Bogotá: Cámara de Representantes, 26 de noviembre de 2012. Ver igualmente CONGRESO VISIBLE.ORG y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PROYECTOS DE LEY. **Por medio del cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política**. [Reparación por parte del Estado]. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-modifica/7037/#tab=2> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>114</sup> CONGRESO VISIBLE.ORG y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PROYECTOS DE LEY. **Por medio del cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política**. [Reparación por parte del Estado]. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-modifica/7037/#tab=2> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>115</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1653 de julio 15 de 2013**. Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1653\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1653_2013.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>116</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1653 de julio 15 de 2013**. Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1653\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1653_2013.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020). Artículo 2º.

<sup>117</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1653 de julio 15 de 2013**. Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1653\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1653_2013.html) (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020). Artículo 7º.



en la Corte Constitucional. El argumento que primaba era que la normativa limitaba el acceso a la justicia, debido a que ponía los intereses del Estado por encima de los derechos de los ciudadanos<sup>118</sup>. La Ley 1653 de julio 16 de 2013 fue finalmente declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-169-14<sup>119</sup>.

A estos errores cometidos en materia de Defensa Jurídica Pública se asocian riesgos preocupantes.

### 3.2. LOS RIESGOS ASOCIADOS

La satanización del ejercicio de los derechos constitucionales y convencionales fundamentales de las víctimas y del ejercicio de la profesión de abogado, así como las reformas y tentativas de reformas normativas como desafortunadas estrategias de Defensa Jurídica Pública del Estado Colombiano, son el resultado de una inadecuada y equivocada concepción de lo que debe ser una verdadera política pública de Estado en materia de Defensa Jurídica.

Pero, además, en el ámbito internacional, generan riesgos litigiosos innecesarios para el Estado Colombiano. Al cerrar o reducir los escenarios garantistas del derecho interno, el resultado es absurdo y perverso para los intereses del Estado. Lo que se logra es trasladar, del escenario interno, al orden internacional, los litigios en contra del Estado Colombiano. Ello es contrario, no sólo al espíritu antropocéntrico de la Constitución Política de 1991, que hace del Ser Humano su aspecto central, tanto en sus dimensiones individual como colectiva, sino, además, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es decir, al escenario de la Convencionalidad, el cual, en virtud del artículo 93 constitucional, se impone sobre el derecho interno e, incluso, se convierte en fuente prevalente de interpretación del mismo.

Como lo indicamos en su momento, es muy preocupante observar que en Colombia desde hace varios años se abre camino una postura peligrosa. Frente a la gravísima

---

<sup>118</sup> "En un concepto que envió a la magistrada María Victoria Calle, el Procurador aseguró que el 'propósito de aumentar el recaudo se hace sin mayores razones, a costa de la afectación grave del derecho fundamental de las personas a acceder a la administración de justicia'. Ordóñez agregó que 'un cobro previo a la presentación de la demanda, sobre todos los procesos judiciales que impliquen pretensiones dinerarias, es una restricción desproporcionada al acceso efectivo a la administración de justicia'" (EL TIEMPO. **Arancel judicial no es un impuesto para los pobres**: Minjusticia. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, octubre 17 de 2013). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13129016> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020). Ver igualmente, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. PROCURADOR GENERAL. **Concepto 5647 de octubre 4 de 2013**. Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1653 de 2013. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2013. p. 43. En este Concepto, el Jefe del Ministerio Público "solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la Ley 1653 de 2013. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CONCEPTO%20ARANCEL%20JUDICIAL.pdf> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>119</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-169-14 de 19 de marzo de 2014**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-169-14.htm> (sitio visitado por última vez el 26 de agosto de 2020).



afectación del Patrimonio Público generada por los numerosos asuntos litigiosos decididos en contra del Estado colombiano y los actualmente en curso, “en algunos sectores se piensa que las reformas normativas regresivas en materia de protección de derechos humanos, de responsabilidad patrimonial del Estado, de acceso a la administración de justicia y de reparación integral, son una acertada estrategia de defensa jurídica pública”<sup>120</sup>. Esto nos parece equivocado por varias razones. En primer lugar, “esta estrategia es errónea y contraria a derecho. Nos llevaría a escenarios oscuros, propios de aquellas épocas, afortunadamente ya superadas, cuando el dogma era la irresponsabilidad patrimonial del Estado, hoy no compatibles con la Constitución y con el bloque de constitucionalidad”<sup>121</sup>. El precio a pagar en materia de derechos humanos sería altísimo. En segundo lugar, esa “estrategia sería ineficaz en la medida en que dichas reformas muy seguramente serían declaradas inexequibles por la Corte Constitucional”<sup>122</sup>. En tercer lugar, de no ser así, el resultado de todas maneras sería absurdo y poco beneficioso para el Estado Colombiano. Trasladar esos asuntos litigiosos del orden interno a un escenario internacional, principalmente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, agravaría aún más el problema presupuestal para el Estado colombiano, en razón a los altos niveles de exigencia de ese Sistema en materia de responsabilidad internacional y de reparación integral para los Estados miembros<sup>123</sup>. En este punto es importante recordar que “la Corte Interamericana de Derechos Humanos podrá seguir declarando la responsabilidad del Estado colombiano, sin que importe su regulación interna”<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842. p. 841.

<sup>121</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842. p. 841.

<sup>122</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842. p. 841 - 842.

<sup>123</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842. p. 842.

<sup>124</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842. p. 842.



Los avances en materia de Defensa Jurídica Pública en Colombia, bien que importantes, son aún insuficientes. Los errores cometidos, los riesgos asociados, y la grave problemática que aún persiste, lo demuestran.

### 3.3. UN LARGO CAMINO POR RECORRER

En Colombia, en materia de Defensa Jurídica Pública existe aún un largo camino por recorrer. A pesar de los grandes avances logrados, es mucho lo que hay que mejorar. Las graves cifras asociadas a esta problemática y las múltiples tareas pendientes lo confirman.

#### 3.3.1. Unas cifras altamente preocupantes

Las cifras en torno a la problemática relacionada con la Defensa Jurídica Pública en Colombia siguen siendo altamente preocupantes. La afectación del Patrimonio Público es muy grave. La situación es aún más crítica si se tiene en cuenta que no se conoce la real magnitud de dicha afectación debido a falencias en materia de información.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció que, “entre 2000 y 2017, se realizaron pagos del Presupuesto General de la Nación (PGN) por valor de 12,46 billones constantes de 2017, equivalentes a 1,37 % del PIB”<sup>125</sup>. Portafolio señaló el 21 de agosto de 2017: “la nación gasta entre 1.1 y 1.2 billones de pesos cada año en el pago de demandas”<sup>126</sup>. Es importante aclarar que esas cifras solo incluyen el Sector Central Nacional, quedando por fuera la dimensión territorial. De acuerdo a lo informado por Portafolio, en el 2016, el gasto por este concepto llegó a 1.4 billones y para el 2018 y las pretensiones se estimaron en 332.7 billones de pesos<sup>127</sup>. Sin embargo, la Agencia de Defensa Jurídica consideró y estimó que la cifra real a pagar era de 66 billones de pesos, cifra que resultaba de la aplicación de un modelo matemático fundamentado en el índice de éxito de los abogados que representan al Estado<sup>128</sup>. Por su parte, la Revista

<sup>125</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 10. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>126</sup> PORTAFOLIO. **El Estado paga \$1.2 billones al año por fallos en su contra**. Bogotá: Portafolio, 2017. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-estado-paga-billones-al-ano-por-fallos-en-su-contra-508890> (sitio web visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>127</sup> PORTAFOLIO. **El Estado paga \$1.2 billones al año por fallos en su contra**. Bogotá: Portafolio, 2017. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-estado-paga-billones-al-ano-por-fallos-en-su-contra-508890> (sitio web visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>128</sup> De acuerdo con el Director de la Agencia “cuando se creó la Agencia en el 2013, se ganaban cerca del 45% de los procesos y en el 2016 mejoró hasta el 55%” PORTAFOLIO. **El Estado paga \$1.2 billones al año por fallos en su contra**. Bogotá: Portafolio, 2017. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-estado-paga-billones-al-ano-por-fallos-en-su-contra-508890> (sitio web visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).



Dinero en el año 2017 señaló que las demandas en contra del Estado representaban el 50% del PIB<sup>129</sup>. La Contraloría General de la República para agosto de 2017, presentó cifras muy diferentes con respecto a la situación litigiosa del Estado Colombiano. Señaló que las pretensiones de las demandas en contra del Estado superaban los 5300 billones de pesos. Aclaró que en el orden nacional, las pretensiones registradas llegaban a 5340 billones de pesos, encabezando dicho orden las entidades del sector social con un total de 3043.9 billones de pesos, seguido por el sector Defensa, Justicia y Seguridad con un total de 1210.4 billones de pesos<sup>130</sup>. En el orden territorial, las mayores pretensiones, de acuerdo con la Contraloría, las concentraban los departamentos con 14.5 billones de pesos. Por su parte, los municipios sumaban 9.8 billones de pesos. Un sector con un valor considerable en pretensiones en su contra eran las Empresas de Servicios Públicos con 6 billones de pesos<sup>131</sup>.

Un aspecto que es importante analizar es el correspondiente a los tribunales de arbitramento a nivel interno y externo, y en general a las demandas en el ámbito internacional.

En ese orden de ideas, la misma Contraloría General señaló que de acuerdo con la Agencia de Defensa Jurídica y con información reportada con corte a 8 de junio de 2017, existían 124 tribunales activos con pretensiones aproximadas 4.8 billones de pesos<sup>132</sup>.

En cuanto a las demandas arbitrales internacionales se deben mencionar aquellas del sector minero y de las telecomunicaciones. De acuerdo con el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la época, Luis Guillermo Vélez, cuatro grandes

<sup>129</sup> REVISTA DINERO. **Demandas contra el Estado desbordadas:** ya representan el 50% del PIB. Bogotá: Revista Dinero, 2017, Disponible en: <https://www.dinero.com/Item/ArticleAsync/245747> (sitio web visitado por última vez el 3 de junio de 2018).

<sup>130</sup> COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **La situación de las demandas y condenas contra el Estado en el sector Defensa, Justicia y Seguridad.** Bogotá: Contraloría General de la República, Boletín Macro Sector, año 2, n. 8, agosto 14 de 2017. Disponible en: <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Macrosectorial%2008%20La%20situaci%C3%B3n%20de%20las%20demandas%20C2%A0C2%A0contra%20el%20estado.pdf> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>131</sup> Ver COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **La situación de las demandas y condenas contra el Estado en el sector Defensa, Justicia y Seguridad.** Bogotá: Contraloría General de la República, Boletín Macro Sector, año 2, n. 8, agosto 14 de 2017. Disponible en: <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Macrosectorial%2008%20La%20situaci%C3%B3n%20de%20las%20demandas%20C2%A0C2%A0contra%20el%20estado.pdf> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>132</sup> Entre las entidades que se destacan con mayor número de tribunales de arbitramento en curso está la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- con 21 tribunales y la Autoridad Nacional de Televisión y Fiduprevisora con 1 tribunal cada una de ellas. Ahora bien, de acuerdo con la Contraloría, el subsector de infraestructura (ANI-INVIAS) sobresale con \$3.2 billones en pretensiones que representan 66% del total de la Justicia Arbitral. Ver COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **La situación de las demandas y condenas contra el Estado en el sector Defensa, Justicia y Seguridad.** Bogotá: Contraloría General de la República, Boletín Macro Sector, año 2, n. 8, agosto 14 de 2017. Disponible en: <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Macrosectorial%2008%20La%20situaci%C3%B3n%20de%20las%20demandas%20C2%A0C2%A0contra%20el%20estado.pdf> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).



empresas mineras acudieron a tribunales de arbitramento internacional y las pretensiones oscilaban entre los 4000 y los 5000 millones de dólares. En el caso de la empresa Gas Natural Fenosa, corresponde a una demanda de 1000 millones de dólares ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (Uncitral). En materia minera específicamente están las demandas de Glencore, que controla a la carbonera Prodeco (con operación en el Departamento del Cesar), Eco Oro, Red Eagle y Galway Mining. Las tres últimas se refieren a la delimitación del páramo de Santurbán, mientras que Glencore lo hizo por un proceso fiscal que adelantó la Contraloría General de la República en el año 2015, relacionado con un cambio en la liquidación de regalías cuando firmó un otrosí a un contrato en el año 2010. Glencore tiene una pretensión que supera los 400 millones de dólares<sup>133</sup>.

En el campo de las telecomunicaciones cursa en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) una demanda de América Móvil (hoy Claro) por 5.000 millones de dólares. La disputa contra el Estado colombiano es por la obligación que tiene la empresa de revertir la infraestructura al término de la concesión inicial. La demanda se radicó el 3 de octubre de 2016<sup>134</sup>.

La situación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no es menos preocupante. A 31 de diciembre de 2018, las peticiones presentadas contra Colombia ante la Cidh fueron 2.392, de las cuales han abierto trámite 996, y están pendientes de estudio inicial 1.396<sup>135</sup>.

A diciembre 31 de 2018, las cifras cambian nuevamente. Existía un acumulado de 398.064 procesos judiciales activos en contra de la Nación, con pretensiones del orden de los 374 billones de pesos. Adicionalmente, del año 2000 al 2018, se pagaron por este concepto más de 14 billones de pesos. La deuda acumulada de condenas no pagadas

---

<sup>133</sup> Ver EL TIEMPO. **En riesgo US\$23.000 millones del país por demandas internacionales:** Electricaribe es la más sonada, pero no la que más ha avanzado. Minera pide US\$ 16.000 millones. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/dinero-en-riesgo-por-demandas-internacionales-de-empresas-contra-colombia-93520> (sitio web visitado por última vez el 27 de agosto de 2020); y EL TIEMPO. **Mineras y firmas demandan al Estado por US\$ 5.000 millones.** Bogotá, EL Tiempo Casa Editorial, 3 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/empresas-mineras-demandaron-al-estado-de-colombia-por-cambios-en-licencias-213242> (sitio web visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>134</sup> PORTAFOLIO. **Hasta por 23.000 millones de dólares podría perder el país por demandas internacionales:** esto equivale a 10 veces por lo que se vendió Isagén o 20 billones más de lo que cuesta el plan vial 4G. Bogotá, Portafolio, 2017. Disponible en: <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/lo-que-podria-perder-colombia-por-demandas-internacionales-506336> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).

<sup>135</sup> REVISTA DINERO. **Pretensiones contra Colombia ante la Cidh suman \$400 billones.** Bogotá: Revista Dinero, 2019. Disponible en: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/procesos-de-colombia-ante-la-cidh/274260> (sitio visitado por última vez el 27 de agosto de 2020).



superaba los 8 billones de pesos, y unas obligaciones contingentes por actividad litigiosa ascendían a 20,3 billones de pesos<sup>136</sup>.

A 31 de diciembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado reportó en contra del Estado colombiano 405.659 procesos judiciales con pretensiones por 402 billones de pesos, 60 procesos arbitrales nacionales con pretensiones por 4.8 billones de pesos, 14 procesos relacionados con controversias internacionales de inversión cuyas pretensiones ascendían a 20,1 billones de pesos, y 996 casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Para un total de 406.729 asuntos litigiosos, cuyas pretensiones, en contra del Estado colombiano, ascendían a 426.9 billones de pesos. Es importante aclarar que estas cifras no incluyen dos procesos judiciales con pretensiones por 3.617 billones de pesos y 82 billones de pesos. En lo relativo al monto de las pretensiones, estas cifras no tienen en cuenta los litigios ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es supremamente importante resaltar que estas cifras solo se refieren al sector nacional. No están incluidos las cifras relativas a la problemática territorial en la materia<sup>137</sup>.

A corte de 30 de junio de 2020, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado reportó 362.632 procesos activos en contra de la Nación, cifra que reflejaba una disminución del 11% respecto al cierre del año 2019. Las pretensiones indexadas llegaron a los 397,2 billones de pesos, lo cual representó una disminución del 1% con respecto al año 2019. En contabilidad pública, la cuenta Créditos Judiciales registra el valor de las cuentas por pagar de las entidades del Estado por concepto de sentencias y conciliaciones. A 31 marzo de 2020, el saldo de esta cuenta era de 10,6 billones de pesos<sup>138</sup>.

Estas cifras graves y en muchos casos contradictorias denotan que hay un serio problema de información, el cual se subsume en un escenario mayor de múltiples tareas pendientes en materia de Defensa Jurídica Pública en Colombia.

---

<sup>136</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 3. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>137</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad**: cuarto trimestre, corte 31 de diciembre de 2019. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019. p. 01. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_Litigiosidad\\_cuarto\\_trimestre\\_2019\\_030320.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_Litigiosidad_cuarto_trimestre_2019_030320.pdf) (sitio visitado por última vez el 28 de agosto de 2020).

<sup>138</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad**: segundo trimestre, corte junio de 2020. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020. p. 01 y 13. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_litigiosidad\\_segundo\\_trimestre\\_2020\\_300720.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_litigiosidad_segundo_trimestre_2020_300720.pdf) (sitio visitado por última vez el 28 de agosto de 2020).



### 3.3.2. Las múltiples tareas pendientes

En el momento de su creación, existían muchas expectativas con respecto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Se pensó que sería una especie de solución mágica a la problemática ligada a la Defensa Jurídica Pública. Nada más alejado de la realidad. La problemática de la actividad litigiosa del Estado colombiano es hoy, más que nunca, un asunto relevante para las finanzas públicas dado el volumen de pagos, la deuda vigente, y el pasivo contingente que está en riesgo en los próximos 10 años. Frente a esta realidad, hay un amplio margen de mejora de la Defensa Jurídica Pública en términos de ahorros potenciales reales<sup>139</sup>. Este margen se puede aprovechar con el fortalecimiento de las capacidades de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que permita la coordinación del Sistema de Defensa Jurídica y la gestión de conocimiento para la toma de decisiones estratégicas en materia de defensa jurídica<sup>140</sup>.

La creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue una apuesta por el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la defensa de los intereses del Estado. Sin embargo, es oportuno insistir en la esencia de esta autoridad pública. La Agencia fue diseñada para ejercer “un papel coordinador y le corresponde formular los lineamientos, protocolos y líneas generales para la prevención del daño antijurídico y la defensa jurídica del Estado”<sup>141</sup>, enfocada principalmente al sector nacional. En tal contexto, en sí mismo limitado, sus escenarios de representación judicial y de intervención en asuntos litigiosos son muy reducidos<sup>142</sup>.

<sup>139</sup> “Los ahorros potenciales reales se refieren a los ahorros obtenidos después de que se ajustan las pretensiones totales con la relación condena/pretenición. Dado que las pretensiones totales en un proceso son por lo general exageradas, se ajustan teniendo en cuenta el valor por el que realmente se hubiera podido obtener una condena. Esta relación entre la condena y la pretensión es lo que permite medir el ahorro potencial real”. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 3 y 8. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>140</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 3. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>141</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 16. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>142</sup> La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo ejerce la representación judicial ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) y frente a las controversias internacionales en materia de inversión. Además, en el orden interno, tiene la potestad de participar en aquellos procesos



Con la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se han logrado centralizar la experiencia e información litigiosa y mejorar la coordinación del Sistema de Defensa Jurídica (SDJ) con una clara orientación hacia una gestión integral de los riesgos propios de las diferentes etapas del ciclo de la defensa jurídica<sup>143</sup>. Pero, existen múltiples tareas pendientes.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha identificado dos ejes problemáticos específicos, los cuales afectan la eficiencia de la defensa jurídica. De su superación depende la posibilidad de generar ahorros importantes para el Estado colombiano<sup>144</sup>.

Primer eje problemático. La insuficiente coordinación y capacidades institucionales para la defensa jurídica del Estado. En materia de implementación de políticas y lineamientos para la defensa jurídica del Estado, la gestión de la Agencia ha sido muy positiva. No obstante, existe un amplio margen de mejora tendiente a optimizar la gestión de todas las fases del ciclo de defensa. La Agencia ha diseñado herramientas y lineamientos cuyo objetivo es lograr que las entidades públicas trabajen en la reducción de las demandas en su contra. La prevención de daños antijurídicos y la conciliación extrajudicial juegan aquí un rol mayor. La Agencia también ha intervenido en la etapa judicial. Por una parte, ha diseñado lineamientos de defensa judicial y, por otra parte, ha participado directamente en procesos considerados estratégicos para los intereses de la Nación<sup>145</sup>.

---

seleccionados como de importancia estratégica para el Estado, de conformidad con los criterios definidos por el Consejo Directivo de la entidad. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 16. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>143</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 19. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>144</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 21. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>145</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 21. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



En su rol de coordinación, la Agencia ha implementado lineamientos, protocolos y líneas generales tendientes a que las entidades públicas avancen en la prevención de daños antijurídicos. Con ello se había logrado, para el año 2018, que el 53% de las 40 entidades que agrupan el 80% de las pretensiones en contra del Estado implementasen políticas de prevención de daños antijurídicos. Bien que importantes, aún hay un larguísimo camino por recorrer. En cuanto a la implementación, todavía falta mucho por lograr en materia de cobertura en el sector nacional. Más grave aún, en el sector territorial, casi todo esta por hacer. El caso es particularmente crítico en los pequeños municipios de 4, 5 y 6 categoría. Desafortunadamente en Colombia sigue siendo de actualidad lo que escribimos en el año 2013, “existe poca Prevención del Daño Antijurídico. Más bien, existe la tendencia a reaccionar cuando ya el Daño se ha causado”<sup>146</sup>. Es importante insistir en lo que hemos planteado de vieja data, “la prevención es una de las formas más efectivas de evitar que se produzcan daños que obliguen al Estado a entrar en litigios onerosos. En otras palabras, la Prevención es la más Efectiva Estrategia de Defensa”<sup>147</sup>. Así las cosas, la Circular Externa No. 05 de septiembre 27 de 2019 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es acertada, se constituye en una importante herramienta que permitirá fortalecer el avance estatal en la dirección correcta<sup>148</sup>.

Otra manera de reducir las demandas contra el Estado y los costos asociados a esos procesos judiciales es mediante la utilización de la conciliación extrajudicial. Aquí, lamentablemente, los avances son poco alentadores. A la fecha del Documento Conpes 3971 de 2019, solo el 10% de las entidades públicas del orden nacional habían formulado directrices institucionales en materia de conciliación, de conformidad con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esto es preocupante si se tiene en cuenta la triste realidad. En Colombia, el 83% de las conciliaciones no llegan a término favorable<sup>149</sup>. Además, a diciembre 31 de 2018, de 1.490 demandas entre en-

<sup>146</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 20. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>147</sup> PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 20. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales) (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>148</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Circular externa No. 05 de septiembre 27 de 2019**. Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202019/Attachments/6/circular\\_externa\\_05\\_27\\_septiembre\\_2019.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202019/Attachments/6/circular_externa_05_27_septiembre_2019.pdf) (sitio visitado por última vez el 28 de agosto de 2020).

<sup>149</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: concepto favorable a la Nación para contratar un



tidades del Estado con pretensiones por 2.8 billones de pesos, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado medió en 26 trámites, es decir, solo en el 2%, y se lograron 7 acuerdos conciliatorios y ahorros por 355.000 millones de pesos. Esto demuestra el potencial de ahorro que representa la hasta ahora tímida conciliación entre entidades públicas<sup>150</sup>.

Finalmente, se observa la ausencia de herramientas para medir los resultados y el impacto de los productos y servicios que brinda la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Además, no existen lineamientos oficiales tendientes a desarrollar un enfoque de gestión por resultados en la defensa jurídica del Estado ni tableros de control que permitan su medición. Esto impide a la Agencia plantear medidas a la medida. Así las cosas, es urgente y necesaria la revisión y evaluación de los productos y servicios que ofrece la Agencia en aras de lograr identificar sus debilidades y oportunidades, con el objetivo de avanzar en la prevención de daños antijurídicos y aumentar el éxito procesal de las entidades públicas<sup>151</sup>.

Segundo eje problemático. La debilidad en la gestión del conocimiento basado en evidencia del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

En materia de información, el Sistema eKogui ha logrado consolidar información confiable relacionada con los asuntos litigiosos en contra de la Nación. Sin embargo, el Sistema necesita mejoras importantes en materia de interoperabilidad, captura y uso de la información.

En lo relativo a la recolección y análisis de la información, el Sistema todavía no cuenta con la trazabilidad completa de los procesos a través de las diferentes etapas del ciclo de la defensa.

Además, con respecto a las conciliaciones extrajudiciales, la Procuraduría General de la Nación maneja un sistema propio. Sus numeraciones internas no se encuentran unificadas y no coinciden con los códigos únicos de proceso (CUP) del eKogui. Esta

---

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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 22. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>150</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 23. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>151</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 23. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



situación hace prácticamente imposible el seguimiento y trazabilidad de una conciliación extrajudicial y su relacionamiento con los resultantes procesos judiciales ulteriores.

El Sistema debe ser complementado con el propósito de que permita la identificación de focos y riesgos de asuntos litigiosos contra la Nación a nivel regional.

Si bien el Sistema eKogui ha logrado centralizar buena parte de la información relacionada con las demandas de las entidades públicas del orden nacional, la información relativa a los asuntos litigiosos en contra de las entidades del orden territorial es de suma importancia para cuantificar la totalidad de las contingencias por litigios en contra del Estado colombiano. Téngase en cuenta que de conformidad con los cálculos aproximados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por cada 100 asuntos litigiosos ingresados a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 65 en promedio correspondían a demandas en contra de entidades territoriales.

Finalmente, en materia de recolección de información, los esfuerzos deben ser complementados con herramientas de análisis que promuevan su utilización y potencien su aprovechamiento<sup>152</sup>.

Las lecciones aprendidas en el camino recorrido y la incorporación de las tecnologías más relevantes articuladas con los sistemas actuales y futuros de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado son puntos cardinales que no se pueden descuidar<sup>153</sup>.

Estos ejes problemáticos y las medidas a implementar muestran claramente que la Defensa Jurídica Pública en Colombia trasciende ampliamente las fronteras y responsabilidades de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Es un asunto que nos incumbe a todos. Solo a partir de dicha perspectiva se podrá avanzar en la dirección correcta.

#### 4. CONCLUSIÓN

La Defensa Jurídica Pública en Colombia presenta, sin lugar a duda, unos avances importantes. Los ordenamientos jurídicos de otros Estados aportan experiencias interesantes en la materia, las cuales han tenido una influencia decisiva en los importantes avances que en este campo se han implementado en Colombia en los últimos años. El

---

<sup>152</sup> Sobre este segundo eje problemático, ver CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 21. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).

<sup>153</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3971**: 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 32. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3971.pdf> (sitio visitado por última vez el 23 de agosto de 2020).



modelo colombiano de Defensa Jurídica Pública surge como respuesta a un problema mayor y representa un avance innegable. Sin embargo, estos avances son insuficientes e incluso en algunos casos contraproducentes. Los errores cometidos, los riesgos asociados, y un largo camino por recorrer, lo corroboran. Unas cifras altamente preocupantes y las múltiples tareas pendientes demuestran la necesaria, urgente e imperiosa necesidad de avanzar en la dirección correcta, hacia la utopía del “deber ser” en materia de Defensa Jurídica Pública. Ello se puede lograr si partimos de una propuesta original, novedosa y útil, transitar de nuestro viejo y anacrónico Derecho Reactivo hacia el maravilloso Derecho Anticipativo<sup>154</sup>.

## 5. REFERENCIAS

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **53 billones de pesos menos cuestan las pretensiones de las demandas contra la Nación:** boletín de Prensa # 2. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, octubre 23 de 2012. Disponible en: <https://www.defensajuridica.gov.co/saladeprensa/Boletinesprensa/Paginas/Bolet%C3%ADn%20de%20Prensa%202.aspx>.

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación:** fecha de corte-septiembre de 2013. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013. Disponible en: [www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe\\_actividad\\_litigios.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe_actividad_litigios.pdf).

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Circular externa No. 05 de septiembre 27 de 2019.** Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202019/Attachments/6/circular\\_externa\\_05\\_27\\_septiembre\\_2019.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202019/Attachments/6/circular_externa_05_27_septiembre_2019.pdf).

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad:** cuarto trimestre, corte 31 de diciembre de 2019. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_Litigiosidad\\_cuarto\\_trimestre\\_2019\\_030320.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_Litigiosidad_cuarto_trimestre_2019_030320.pdf).

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Informe trimestral de litigiosidad:** segundo trimestre, corte junio de 2020. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe\\_litigiosidad\\_segundo\\_trimestre\\_2020\\_300720.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/Informe_litigiosidad_segundo_trimestre_2020_300720.pdf).

<sup>154</sup> Ver PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **El Derecho Administrativo como Derecho Anticipativo.** Hacia la creación y consolidación de una Cultura de la Anticipación (video). Profesor Titular. Bogotá: Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Junio de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=540455466830719> (sitio visitado por última vez el 28 de agosto de 2020); y PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La responsabilidad patrimonial del Estado y la protección del patrimonio público en Colombia: la cultura de la anticipación como elemento central de una conciliación urgente, necesaria y posible. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, ene./jun. 2021.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 654 de diciembre 28 de 2011:** por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. Bogotá: Registro Distrital 4805 de enero 2 de 2012. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45159>.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 527 de noviembre 21 de 2014:** por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 5478 del 25 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60027#23>.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 430 de julio 30 de 2018:** por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 6365 del 2 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80062#65>.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 654 de diciembre 28 de 2011:** por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. Bogotá: Registro Distrital 4805 de enero 2 de 2012. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45159>.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 527 de noviembre 21 de 2014:** por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 5478 del 25 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60027#23>.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. **Decreto 430 de julio 30 de 2018:** por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 6365 del 2 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80062#65>.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Auditoría General de la República revela encuesta sobre procesos judiciales:** boletín de prensa 13-014. Bogotá: Auditoría General de la República, mayo 13 de 2013. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales).

CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Del patrimonio público: una aproximación al concepto y a su contenido. **Prolegómenos Derechos y Valores**, Bogotá, vol. IX, n. 17, p. 23-34, ene./jun., 2006. Disponible en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2581/2282>.

CARRILLO FLÓREZ, Fernando. **Aún persisten las mafias de abogados que demandan al Estado.** Invitado en ámbito Jurídico. Bogotá: *Ámbito Jurídico*, 2012. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/administrativo-y-contratacion/fernando-carrillo-florez-aun-persisten-las-mafias>.



CARRILLO FLÓREZ, Fernando; VARELA S., David Fernando. **Hacia un sistema integrado de defensa jurídica estatal**: situación y perspectivas de una política pública en Colombia. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 56, p. 1-35, jun. 2013.

Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/056-Junio-2013/Carrillo%20et%20a.pdf>.

CHILE. MINISTERIO DE HACIENDA. **Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado** (D.F.L. N°1, de 28 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de fecha 7 de agosto de 1993). La Ley Orgánica en cuestión está disponible en la página del Consejo de Defensa del Estado, link "Ley Orgánica": <http://www.cde.cl/ley-organica/>.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución Política de Colombia**. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 181 de 2012 Cámara**. Por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política. Bogotá: Cámara de Representantes, 26 de noviembre de 2012.

COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. **Proyecto de acto legislativo 181 de 2012 Cámara**. Por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política. Bogotá: Cámara de Representantes. Disponible en: [http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Legislatura%202012-2013/SL\\_PL\\_CAM\\_181\\_2012.pdf](http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/Legislatura%202012-2013/SL_PL_CAM_181_2012.pdf).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Acto Legislativo 3 de julio 1° de 2011**: por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal. Bogotá: Diario Oficial No. 48.117 de 1 de julio de 2011. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_03\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_03_2011.html).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1437 de enero 18 de 2011**: por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1444 de mayo 4 de 2011**: por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1444\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1551 de julio 6 de 2012**: por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá: Diario Oficial 48483 del 6 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html).



COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1653 de julio 15 de 2013**. Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1653\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1653_2013.html).

COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **La situación de las demandas y condenas contra el Estado en el sector Defensa, Justicia y Seguridad**. Bogotá: Contraloría General de la República, Boletín Macro Sector, año 2, n. 8, agosto 14 de 2017. Disponible en: <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Macrosectorial%2008%20La%20situaci%C3%B3n%20de%20las%20demandas%20C2%A0C2%A0contra%20el%20estado.pdf>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C- 333 de 1° de agosto de 1996**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C- 892 de 22 de agosto de 2001**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-892-01.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-644 de 31 de agosto de 2011**. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-644-11.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-169 de 19 de marzo de 2014**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-169-14>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 2152 de diciembre 30 de 1992**: por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia. Bogotá: Ministerio de Justicia y Derecho, 1992. Disponible en: [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30037701?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30037701?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 4085 de noviembre 1° de 2011**: por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 48.240 de 1 de noviembre de 2011. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4085\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4085_2011.html).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, **Decreto 915 del 30 de mayo de 2017**: por el cual se modifican parcialmente, las funciones y estructura de la unidad administrativa especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 50.249 de 30 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81857>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 006 de octubre 11 de 2012**: por el cual se precisan las formas de intervención por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los criterios de intervención obligatoria en los procesos judiciales. Bogotá: Diario Oficial No. 48.623 de 23 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://normatividad.sembrillo.gov.co/men/docs/pdf/acuerdo\\_andje\\_0006\\_2012.pdf](http://normatividad.sembrillo.gov.co/men/docs/pdf/acuerdo_andje_0006_2012.pdf).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 01 de mayo 24 de 2013**: por el cual se fija el alcance de la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las controversias contra entidades públicas y se deroga el Acuerdo 06. Bogotá: Diario Oficial No.



48.623 de 23 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos-consejo-directivo-2013/Paginas/default.aspx>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 03 de noviembre 14 de 2017:** por el cual se modifica el Acuerdo número 01 de 2013. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acuerdo/30034629>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 001 de marzo 17 de 2020:** por medio del cual se precisan los términos, condiciones y alcance de la asesoría legal que se prestará a las entidades públicas del orden nacional y territorial por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos\\_2020/Lists/acuerdos\\_2020/Attachments/1/acuerdo\\_01\\_17\\_marzo\\_2020.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos_2020/Lists/acuerdos_2020/Attachments/1/acuerdo_01_17_marzo_2020.pdf).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 2152 de diciembre 30 de 1992:** por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia. Bogotá: Ministerio de Justicia y Derecho, 1992. Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30037701?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30037701?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 1890 de septiembre 28 de 1999:** por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones sobre la materia relacionadas con las entidades que integran el Sector Administrativo de Justicia. Bogotá: Diario Oficial No. 43.723 del 29 de septiembre de 1999. Disponible en: [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1890\\_de\\_1999\\_ministerio\\_de\\_justicia\\_y\\_del\\_derecho.aspx#/.](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1890_de_1999_ministerio_de_justicia_y_del_derecho.aspx#/)

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 1214 de junio 29 de 2000:** por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2000. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3839>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Decreto Nacional 1716 de mayo 14 de 2009.** Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36199#30>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Decreto 4085 de noviembre 1° de 2011:** por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 48.240 de 1 de noviembre de 2011. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4085\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4085_2011.html).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, **Decreto 915 del 30 de mayo de 2017:** por el cual se modifican parcialmente, las funciones y estructura de la unidad administrativa especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial No. 50.249 de 30 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81857>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 006 de octubre 11 de 2012:** por el



cual se precisan las formas de intervención por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los criterios de intervención obligatoria en los procesos judiciales. Bogotá: Diario Oficial No. 48.623 de 23 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://normatividad.sembello.gov.co/men/docs/pdf/acuerdo\\_andje\\_0006\\_2012.pdf](http://normatividad.sembello.gov.co/men/docs/pdf/acuerdo_andje_0006_2012.pdf).

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 01 de mayo 24 de 2013:** por el cual se fija el alcance de la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en las controversias contra entidades públicas y se deroga el Acuerdo 06. Bogotá: Diario Oficial No. 48.623 de 23 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos-consejo-directivo-2013/Paginas/default.aspx>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 03 de noviembre 14 de 2017:** por el cual se modifica el Acuerdo número 01 de 2013. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acuerdo/30034629>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. **Acuerdo 001 de marzo 17 de 2020:** por medio del cual se precisan los términos, condiciones y alcance de la asesoría legal que se prestará a las entidades públicas del orden nacional y territorial por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos\\_2020/Lists/acuerdos\\_2020/Attachments/1/acuerdo\\_01\\_17\\_marzo\\_2020.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos_2020/Lists/acuerdos_2020/Attachments/1/acuerdo_01_17_marzo_2020.pdf).

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Decreto Nacional 1716 de mayo 14 de 2009.** Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36199#30>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHO. **Decreto 058 de enero 16 de 2014:** por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1551 de 2012. Bogotá: Diario Oficial 49035 de enero 16 de 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56416>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, **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. Bogotá: Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202269%20DEL%2013%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHO. **Decreto 058 de enero 16 de 2014:** por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1551 de 2012. Bogotá: Diario Oficial 49035 de enero 16 de 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56416>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, **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. Bogotá:



Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202269%20DEL%2013%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>.

CONGRESO VISIBLE.ORG y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PROYECTOS DE LEY. **Por medio del cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política.** [Reparación por parte del Estado]. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-modifica/7037/#tab=2>.

CONGRESO VISIBLE.ORG y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PROYECTOS DE LEY. **Por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia.** [Reforma a la Justicia Ejecutivo], Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se/6293/>.

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. **Cuenta Pública. Consejo de Defensa del Estado:** Procuraduría Fiscal de la Serena, 2014. Santiago de Chile: Consejo de Defensa del Estado, 2014. Disponible en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/45d9d97e-0723-414f-ae83-6fd9fa658b86/Documento+Cta+Pública+La+Serena.pdf?MOD=AJPERES>.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3248:** renovación de la administración pública. Bogotá: Gaceta General, 2003. Disponible en: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499_documento.pdf).

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3250:** líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingente. Bogotá: Gaceta General, 2003. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3250.pdf>.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3722:** 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. Bogotá: Gaceta General, 2012. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3722.pdf>.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento CONPES 3971:** 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3971.pdf>.

CULMAN FORERO Juan José. **El inciso 4 del artículo 140 del CPACA:** un oficio procesal del juez en la sentencia de reparación directa que no prohíbe la responsabilidad solidaria. Contraposición a las tesis prohibitivas de la responsabilidad solidaria y búsqueda de la vinculación procesal del tercero sin relación legal o contractual. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad



Investigativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. Tesis dirigida por Juan Carlos PELÁEZ GUTIÉRREZ.

DARCY, G., **La responsabilité de l'administration**, Paris : Dalloz, 1996.

EL COLOMBIANO. **Plenaria de la Cámara aprobó proyecto de la ley de incidente fiscal**. Medellín, El Colombiano, 2013. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/plenaria\\_de\\_la\\_camara\\_aprobo\\_proyecto\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_incidente\\_fiscal/plenaria\\_de\\_la\\_camara\\_aprobo\\_proyecto\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_incidente\\_fiscal.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/plenaria_de_la_camara_aprobo_proyecto_de_la_ley_de_incidente_fiscal/plenaria_de_la_camara_aprobo_proyecto_de_la_ley_de_incidente_fiscal.asp).

ELESPECTADOR. **Santos anuncia combate contra las mafias que se dedican a demandar al Estado**. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, 2012. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-anuncia-combate-contra-las-mafias-que-se-dedican-a-demandar-al-estado/>.

EL ESPECTADOR. **Proyecto de ley de incidente fiscal fue aprobado en último debate**: la iniciativa pasará ahora a conciliación entre la Cámara y el Senado de la República. Bogotá, El Espectador, 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/proyecto-de-ley-de-incidente-fiscal-fue-aprobado-ultimo-articulo-460739>.

EL PAÍS. **Las mafias que demandan al Estado**. Editorial. Santiago de Cali: El País, 2018. Disponible en: <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/las-mafias-que-demanda-al-estado-2756421>.

EL TIEMPO. **Demandas contra el Estado ascienden a \$879,5 billones**. Sólo 3,1 billones han sido pagados: el mayor pagador es el Mindefensa. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, septiembre 25 de 2011. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-25634>.

EL TIEMPO. **Demandas contra el Estado duplican el PIB del país**: así lo reveló Fernando Carrillo, director de la Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, marzo 15 de 2012. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/demandas-duplican-pib-pais-98260>.

EL TIEMPO. **Arancel judicial no es un impuesto para los pobres**: Minjusticia. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, octubre 17 de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13129016>.

EL TIEMPO. **En riesgo US\$23.000 millones del país por demandas internacionales**: Electricaribe es la más sonada, pero no la que más ha avanzado. Minera pide US\$ 16.000 millones. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial, 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/dinero-en-riesgo-por-demandas-internacionales-de-empresas-contra-colombia-93520>.

ELTIEMPO. **Mineras y firmas demandan al Estado por US\$ 5.000 millones**. Bogotá, EL Tiempo Casa Editorial, 3 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/empresas-mineras-demandaron-al-estado-de-colombia-por-cambios-en-licencias-213242> Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/empresas-mineras-demandaron-al-estado-de-colombia-por-cambios-en-licencias-213242>.

GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE JUSTICIA. **Abogacía General del Estado**. Disponible en: [https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982545/Estructura\\_P/1215198019466/De-talle.html](https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982545/Estructura_P/1215198019466/De-talle.html).



GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE JUSTICIA. **Noticias del Ministerio**. Disponible en: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197355992/EPublico/1215326601271/DetallePerfil.html>.

GUETTIER, C., **La responsabilité administrative**. Paris : LGDJ, 1996; MOREAU, J., **La responsabilité administrative**, Paris: PUF, Que sais-je ?, 1996.

MAYA VILLAZÓN, Edgardo. El fortalecimiento de la gerencia jurídica pública como herramienta para la protección del patrimonio público. Intervención como Procurador General de la Nación. In: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Segundo Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005.

MAYA VILLAZÓN, Edgardo. El fortalecimiento de la gerencia jurídica pública como herramienta para la protección del patrimonio público. Intervención como Procurador General de la Nación. In: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Segundo Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Subdirección Imprenta Distrital, 2006.

MOLINOS COBO, Juan José. **El Modelo del Estado Español en la Defensa Jurídica del Estado**. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005.

MORALES HURTADO, Mauricio Andrés. **Agentes del Estado y solidaridad en la responsabilidad extracontractual del Estado**: reflexiones críticas a la pretensión de Reparación Directa en el marco de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

MORAND-DEVILIER, Jacqueline, **Droit Administratif**, Paris: L.G.D.J. 2015.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline (Traducción de RINCON ARDILA, Zoraida; PELAEZ GUTIERREZ, Juan Carlos), **Derecho Administrativo, Curso, Temas de Reflexión, Comentarios y Análisis de Fallos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

MOREAU, J., **La responsabilité administrative**, Paris: PUF, Que sais-je ?, 1996.

MOREAU, Pierre. **El Modelo de Francia en la Defensa Jurídica del Estado**: modelos de Gerencia Jurídica y Defensa Judicial del Estado. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005.

PAILLET, M., **La responsabilité administrative**. Paris : Dalloz-Sirey, 1997.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial**: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. Disponible en: <https://www.auditoria.gov.co/> (biblioteca- Publicaciones institucionales).

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **Defensa Jurídica Pública, Responsabilidad del Estado, y Prevención del Daño Antijurídico**. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública y Procuraduría General de la Nación, 2014.



PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos, Los límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión altamente compleja! In: HENAO, Juan Carlos; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (Editores). **La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas Internacionales de derecho administrativo**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 780-842.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **El Derecho Administrativo como Derecho Anticipativo**. Hacia la creación y consolidación de una Cultura de la Anticipación (video). Profesor Titular. Bogotá: Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Junio de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/administrativouext/videos/540455466830719/>.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **La Responsabilidad Extracontractual del Estado**. Línea de Investigación en el marco de la Maestría Investigativa en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. **La Responsabilidad Extracontractual del Estado**: una construcción jurídica compleja. Curso impartido en las Maestrías y Especializaciones en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. La responsabilidad patrimonial del Estado y la protección del patrimonio público en Colombia: la cultura de la anticipación como elemento central de una conciliación urgente, necesaria y posible. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, ene./jun. 2021.

PORTAFOLIO. **El Estado paga \$1.2 billones al año por fallos en su contra**. Bogotá: Portafolio, 2017. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-estado-paga-billones-al-ano-por-fallos-en-su-contra-508890>.

PORTAFOLIO. **Hasta por 23.000 millones de dólares podría perder el país por demandas internacionales**: esto equivale a 10 veces por lo que se vendió Isagén o 20 billones más de lo que cuesta el plan vial 4G. Bogotá, Portafolio, 2017. Disponible en: <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/lo-que-podria-perder-colombia-por-demandas-internacionales-506336>.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. PROCURADOR GENERAL. **Concepto 5647 de octubre 4 de 2013**. Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1653 de 2013. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2013. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CONCEPTO%20ARANCEL%20JUDICIAL.pdf>.

PULZO.COM. **Ingrid Betancourt, arrepentida de no seguir con demanda al Estado por su secuestro**: en entrevista con Vicky Dávila en la W Radio, Betancourt enfatizó en que lo que más le importaba es que los hechos de su secuestro se esclarecieran, más que reclamar la indemnización por la que fue tan criticada. Bogotá: Pulzo.com, 2018. Disponible en: <https://www.pulzo.com/nacion/ingrid-betancourt-habla-demanda-estado-entrevista-con-vicky-davila-PP476221>.

REVISTA DINERO, **Betancourt demanda al Estado por \$12.500 millones**: la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y su familia presentaron una demanda contra el Ministerio de Defensa para exigir el pago de \$12.500 millones (unos US\$6,5 millones) por los perjuicios ocasionados



durante su secuestro de más de seis años. Bogotá: Revista Dinero, 2010. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/betancourt-demanda-estado-12500-millones/99077>.

REVISTA DINERO. **Betancourt abrió debate sobre si cabe derecho a demandar por secuestro:** la cuestionada demanda de la ex candidata presidencial colombiana Ingrid Betancourt para exigir al Estado una compensación económica por su secuestro puso al descubierto que no solo ella ha pedido ese resarcimiento, sino también que algunas organizaciones dan la razón a quienes lo han hecho. Bogotá: Revista Dinero, 2010. Disponible en: [https://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/betancourt-abrio-debate-sobre-cabe-derecho-demandar-secuestro/99472?utm\\_source=semana.com&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=otras-publicaciones-busqueda](https://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/betancourt-abrio-debate-sobre-cabe-derecho-demandar-secuestro/99472?utm_source=semana.com&utm_medium=referral&utm_campaign=otras-publicaciones-busqueda).

REVISTA DINERO. **Demandas contra el Estado desbordadas:** ya representan el 50% del PIB. Bogotá: Revista Dinero, 2017. Disponible en: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/cuanto-representan-las-demandas-contra-el-estado-en-colombia/245747>.

REVISTA DINERO. **Pretensiones contra Colombia ante la Cidh suman \$400 billones.** Bogotá: Revista Dinero, 2019. Disponible en: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/procesos-de-colombia-ante-la-cidh/274260>.

SAAVEDRA BECERRA, Ramiro, **La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública.** Bogotá: Ediciones Jurídicas GUSTAVO IBAÑEZ.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. **Tratado de derecho administrativo, derecho de víctimas y responsabilidad del Estado.** Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

SISTEMA IBEROAMERICANO DE DEFENSA DE LOS INTERESES DEL ESTADO (SIDIE). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sidie/index.jsp>.

SZCZARANSKI CERDA, Clara Leonora. El Modelo de Chile. In: **Gerencia Jurídica Pública:** memorias del II Seminario Internacional. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2005.

VELASCO GREGORY, Juliana. **La modificación de la obligación reparatoria solidaria en el medio de control de reparación directa:** una solución ineficiente desde la perspectiva del análisis económico del derecho y no concordante con el ordenamiento jurídico y con la realidad social colombiana. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Modalidad Investigativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. Tesis dirigida por Juan Carlos PELÁEZ GUTIÉRREZ.

20 MINUTOS. **Betancourt retira la millonaria demanda de indemnización al Estado colombiano.** Bogotá: 20 Minutos, 2010. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/764431/0/betancourt/demanda/millonaria/>.