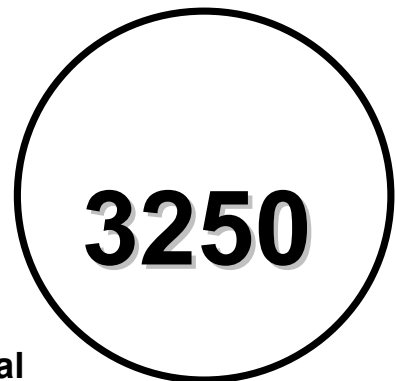


# Documento Conpes

---



Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

## LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA LEGAL DE LA NACIÓN Y PARA LA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES

Ministerio del Interior y de Justicia: DDJN  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DNP: DJS-SJ

Versión aprobada

Bogotá, D.C., octubre 20 de 2003

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>I. ANTECEDENTES</b>	<b>3</b>
<b>II. DIAGNÓSTICO (ACTIVIDAD LITIGIOSA DE LA NACIÓN)</b>	<b>5</b>
<b>A. Demandas</b>	<b>6</b>
<b>B. Sentencias</b>	<b>7</b>
<b>C. Consideraciones</b>	<b>9</b>
<b>III. PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA LEGAL DE LA NACIÓN Y LA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES</b>	<b>13</b>
<b>A. Diseño e implementación del sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes.</b>	<b>13</b>
<b>B. Diseño de modelos de gestión (para las áreas de apoyo jurídico de las entidades)</b>	<b>14</b>
<b>C. Diseño plan de capacitación</b>	<b>14</b>
<b>D. Propuestas normativas para la sostenibilidad institucional del Programa de Defensa Legal del Estado.</b>	<b>15</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES.</b>	<b>15</b>

## INTRODUCCIÓN

La Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un estado comunitario, en su capítulo II, artículo 8º, literal A, bajo el objetivo de brindar seguridad democrática a los ciudadanos, en el aparte referente al fortalecimiento del servicio de justicia, establece: *“En desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública se adelantará una política única de defensa judicial de la Nación. Con este fin, se llevarán a cabo estudios para evaluar el origen de los procesos judiciales en contra de la Nación, las fallas comunes en los diferentes procesos y en su atención, así como en los procedimientos para adelantar procesos de repetición”*.

Por su parte, el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) tiene por objetivo último materializar las principales directrices del estado comunitario. Para el caso concreto de este documento, el fortalecimiento de la defensa legal del Estado y la correcta valoración de los pasivos contingentes pretende materializar (en lo correspondiente), el objetivo de un estado gerencial, aquél que administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados.

De otro lado, la Ley 819 de 2003, referente a normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, ordenó al gobierno nacional, en su artículo 1º presentar, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, un «marco fiscal de mediano plazo», el cual debe contener, entre otros, una relación de los pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera de la Nación.

Los pasivos contingentes a los que se refiere la norma son -conforme lo desarrolla su artículo 3º- los que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y *sentencias y conciliaciones* cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998.

Así mismo, establece el artículo 5º de la Ley 819 de 2003 que debe diseñarse un marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales a presentarse a título informativo ante la Asamblea o Concejo por los Gobernadores o Alcaldes de los departamentos, distritos y municipios de las distintas categorías.

En consecuencia, los Ministerios del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el Programa de Fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y las acciones que permitan una adecuada valoración de las contingencias a cargo de la misma, originadas en la

celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y en sentencias y conciliaciones adversas a ella. De tal forma, se pretende afrontar la problemática de la Nación demandada y sus consecuencias políticas, institucionales y fiscales, así como lograr asegurar que las cifras incluidas – por concepto de pasivos contingentes- dentro del marco fiscal de mediano plazo que deberá presentar el Gobierno Nacional a consideración de las Comisiones Económicas del Congreso antes del 15 de junio de cada año a partir de 2004, sean las requeridas para garantizar el pago puntual y oportuno de las obligaciones que surjan para la Nación en caso de ocurrencia de las respectivas contingencias.

En aras de los objetivos señalados, los indicados Ministerios orientarán su acción principalmente hacia una eficiente y eficaz Defensa Legal de la Nación que permita aminorar la afectación de las finanzas estatales, cuyo monto compromete una parte significativa de los recursos públicos, y hacia un cabal cumplimiento de las obligaciones de las entidades estatales como fundamento necesario de una sana política de disciplina fiscal, planeación y racionalización del gasto público.

## **I. ANTECEDENTES**

En desarrollo del programa de Renovación de la Administración Pública, la **DDJN**<sup>1</sup> participa en la dirección y ejecución del componente relacionado con la política de Defensa Legal del Estado, que contempla la prevención del daño antijurídico estatal y la recuperación de dineros a través de la acción de repetición.

Conforme al ordenamiento jurídico que rige la materia<sup>2</sup>, la **DDJN** coordina la defensa litigiosa de la Nación en los procesos que involucren una cuantía superior a 2.000 salarios mínimos mensuales vigentes, efectúa el seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado, administra el sistema de información litigiosa estatal y coordina la implementación de los mecanismos alternos para la solución de los conflictos entre entidades públicas del nivel central y descentralizado.

Por otro lado, corresponde a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobar la valoración de los pasivos contingentes de acuerdo con lo establecido en la ley 819 de 2003.

---

<sup>1</sup> Desde 1997 funcionó la Oficina de Apoyo para la Defensa Litigiosa como un grupo de apoyo adscrito al despacho del Viceministro del anterior Ministerio de Justicia y del Derecho, que cumplía algunas de las funciones actuales. Posteriormente fue objeto de reestructuración y tan sólo a partir de la vigencia del Decreto 1890 de 1999 existe formalmente la Dirección de Defensa Judicial de la Nación como dependencia del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual operaba con una planta de personal reducida que cumplía las funciones previstas en ese Decreto. Por último fue reestructurada y fortalecida a partir de la vigencia del Decreto 200 de 2003.

<sup>2</sup> En virtud de facultades por la Ley 790 de 2002, el decreto 200 de 2003 fortaleció institucional y legalmente la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, como la dependencia encargada de coordinar y efectuar el seguimiento y control de la defensa judicial del Estado.

En lo que se refiere a las contingencias a cargo de la Nación originadas en la celebración de operaciones de crédito público, la Dirección General de Crédito Público cuenta con las herramientas para la debida valoración de las contingencias que resulten de aquéllas. No sucede lo mismo con las contingencias procedentes de sentencias y conciliaciones.

En la actualidad la defensa legal del Estado colombiano presenta varios problemas. El Estado soporta una gran carga de procesos judiciales en su contra que afecta de manera directa el patrimonio público por el monto de las condenas debido a una serie de factores tales como el aumento de los daños antijurídicos causados por el Estado Colombiano a los particulares, los conflictos intraestatales de que trata la Directiva Presidencial 02 de 2003, el ineficiente manejo de la defensa litigiosa estatal y la mayor responsabilidad del Estado a partir de la Constitución Política de 1991, en tanto éste tiene una estructura más amplia y garantista de los derechos fundamentales.

La problemática planteada presenta varios factores que la caracterizan:

- ✓ Ha existido una carencia de recursos financieros y logísticos especializados que han impedido la implementación y fortalecimiento de medidas que contribuyan a prevenir el daño antijurídico estatal y por consiguiente, reducir el número de demandas contra la Nación.
- ✓ Ha habido una ineficaz y precaria defensa técnica de los intereses estatales en litigio resultado de: deficiencias de tipo organizacional y funcional de las oficinas encargadas de la defensa legal, no empleo de los mecanismos alternos de solución de conflictos, inexistencia de mecanismos de coordinación entre las distintas oficinas jurídicas codemandadas, ausencia de criterios unificados para atender los litigios, ausencia de estímulos y derechos para quienes asumen la representación judicial de los litigios del Estado y dificultad de controlar y hacer seguimiento al desempeño de las entidades.

La anterior problemática ha implicado una afectación importante de los dineros públicos producto del aumento sistemático de sentencias y de los intereses moratorios por el pago inoportuno de aquéllas y la disminución en el uso alternativo de los mecanismos de solución de conflictos.

El diagnóstico, las líneas de acción y las recomendaciones apuntan a definir los mecanismos que propendan a resolver la situación planteada. Adicionalmente, el problema será dimensionado al efectuarse la valoración de los pasivos contingentes a cargo de la Nación como resultado de la expedición de sentencias o laudos arbitrales en su contra o de conciliaciones en las que se pacten obligaciones a su cargo.

Labor que a su vez busca como resultado la eliminación de los mencionados costos por intereses moratorios, por cuanto la valoración de tales contingencias permitirá incorporar dentro de las respectivas leyes anuales de presupuesto los recursos requeridos para el puntual y completo pago de las sumas a que se vea obligada la Nación.

## **II. DIAGNÓSTICO (ACTIVIDAD LITIGIOSA DE LA NACIÓN)**

Al iniciar el presente diagnóstico es necesario advertir la imposibilidad de describir la situación real de la actividad litigiosa del Estado en razón de la inconsistencia y la diversidad de cifras que sobre la materia existen.

Son varias las entidades con obligación de recaudar los datos al respecto y de producir información, cada una de ellas con objetivos diversos. La Procuraduría General de la Nación, debe llevar registros actualizados de las condenas vigentes en contra de las entidades estatales, con fines preventivos y de control de gestión; la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, tiene a su cargo la función de administrar un sistema de información y un banco de datos que involucre los procesos en que interviene la Nación con el propósito, entre otros, de contribuir al diseño de políticas, coordinar y hacer seguimiento a la actividad litigiosa; finalmente, y para efectos presupuestales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Crédito Público – Subdirección de Políticas de Riesgo, tiene la función de hacer seguimiento a las valoraciones contingentes de las entidades estatales.

Cada una de dichas entidades realiza el seguimiento atendiendo a las necesidades que conllevan sus funciones, para lo cual recaudan los datos con metodologías y parámetros diferentes. A ello se suma que las entidades obligadas a reportar, diligencian los diversos formatos existentes sin la precisión requerida, y en otros casos no cumplen con dicha obligación. El resultado conduce a que las cifras no son consistentes, su cruce es imposible entre entidades, y no cumplen, por tanto, con las condiciones necesarias para alcanzar la finalidad para la cual son recaudadas.

Los datos no se consolidan bajo los mismos parámetros, ni se encuentran todas las entidades que han efectuado pagos. La información se presenta en forma dispersa y no se cuenta con consolidados que respondan a las necesidades de control y seguimiento para la toma oportuna de decisiones en beneficio de las finanzas públicas. No se poseen registros centralizados y confiables que permitan efectuar un seguimiento puntual sobre los procesos que en un momento determinado cursan contra la Nación, ni determinar su número, naturaleza, cuantía, causas que le dieron origen, partes, ni estado actual.

No existe centralización y uniformidad en las cifras de la actividad litigiosa del estado; las entidades no tienen una estimación real de las apropiaciones presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de las sentencias y conciliaciones en cada vigencia y, en la mayoría de ellas, no hay coordinación entre la oficina jurídica y las áreas financiera y contable, ya que la primera no informa a las segundas sobre la cuantía de los procesos en curso, ni sobre los fallos en primera instancia o definitivos<sup>3</sup>.

Adicionalmente, y con base en la información obtenida del formato único de actividad litigiosa<sup>4</sup>, la DDJN pudo constatar la inexistencia de sistemas de información en las oficinas jurídicas de la mayoría de entidades estatales, cuya ausencia impide tener datos actualizados sobre la actividad judicial y así remitir la información correcta a la DDJN. En ciertas ocasiones, las propias entidades no tienen conocimiento exacto de cuántos procesos, conciliaciones y sentencias existen en su contra.

Según el panorama descrito, debido a la inexistencia de sistemas de información integrados para el recaudo y análisis de los datos sobre la actividad litigiosa del Estado, el presente diagnóstico parte de una muestra tomada de los datos que posee la DDJN, los cuales corresponden exclusivamente a las entidades del orden nacional. Basados en la muestra mencionada, se proponen acciones tendientes al mejoramiento de la defensa legal de la nación, así como las que tiendan a unificar la información litigiosa del Estado, creando un formato único de información.

}

#### **A. Demandas**

El Cuadro No. 1 indica la cantidad de demandas contra la Nación y el tipo de acción. Se observa que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral corresponde al 48% del total reportado de ellas, seguido de los asuntos contractuales contenciosos con un 23% y la acción de reparación directa en un 16%.

---

<sup>3</sup> (Cfr.) Contraloría Delegada para el Sector Defensa Justicia y Seguridad. Dirección de Estudios Sectoriales. "Sentencias y Conciliaciones en las Entidades del Sector Defensa, Justicia y Seguridad: ¿el Estado condenado?". Contraloría General de la República, junio de 2003. Bogotá.

<sup>4</sup> Decreto 1214 de 2000.

**Cuadro No. 1**  
**Demandas contra la Nación**  
**2000 (2° semestre) – 2002**

JURISDICCIÓN	ACCIÓN	CANTIDAD DEMANDAS
Contenciosa Administrativa	Nulidad y restablecimiento del derecho – asuntos laborales -	24.057
	Nulidad y restablecimiento del derecho – otros asuntos-	990
	Reparación directa	7.958
	Contractual	11.522
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>44.527</b>
Ordinaria	Asuntos laborales	5.359
	Contractual	104
	Extracontractual y otros	1.265
Arbitral	Demandas arbitrales	169
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>6.834</b>
<b>TOTAL DEMANDAS</b>		<b>51.484</b>

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia -DDJN-

### B. Sentencias

El Cuadro No. 2 presenta los datos sobre sentencias y laudos arbitrales en que resulta condenada la Nación y el cuadro No. 3 el valor de las conciliaciones; estos datos se toman de los formatos únicos diligenciados por 114 entidades del orden nacional que cumplieron con el deber legal de reporte, para el periodo comprendido entre el segundo semestre de 2000 y 2002.

**Cuadro No. 2**  
**Sentencias**  
**2000 (2°. Semestre) – 2002**

JURISDICCIÓN	ACCIÓN	SENTENCIAS CONDENATORIAS			
		Cantidad	Valor (\$ millones)	Participación en cantidad	Participación en valor
Contenciosa Administrativa	Nulidad y restablecimiento del derecho en lo laboral	3,909	49,848	46.02%	24.03%
	Nulidad y restablecimiento del derecho, otros asuntos	28	2,350	0.33%	1.13%
	Reparación directa	650	35,084	7.65%	16.91%
	Contractual	2,345	4,772	27.61%	2.30%
	<b>Subtotal</b>	<b>6,932</b>	<b>92,054</b>	<b>81.61%</b>	<b>44.38%</b>
Ordinaria	Asuntos laborales	1,513	21,907	17.81%	10.56%
	Contractual	1	35	0.01%	0.02%
	Extracontractual y otros	13	3,972	0.15%	1.91%
	<b>Subtotal</b>	<b>1,527</b>	<b>25,914</b>	<b>17.98%</b>	<b>12.49%</b>
Arbitral	Laudos arbitrales	35	89,451	0.41%	43.13%
	<b>Subtotal</b>	<b>35</b>	<b>89,451</b>	<b>0.41%</b>	<b>43.13%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>8,494</b>	<b>207,419</b>	<b>100.%</b>	<b>100.%</b>

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia -DDJN-



A continuación se destacan algunos de los resultados más notorios. Si se tiene en cuenta la tipología de las acciones, el Estado resulta condenado en acción de nulidad y restablecimiento del derecho en asuntos laborales en un 46% sobre el total de sentencias reportadas. En segundo lugar, se encuentran las controversias contractuales con un 28%, seguido de condenas en las acciones laborales ordinarias con un 18%.

De la información contenida en el Cuadro No. 2 se desprende que, en términos de montos pagados por sentencias condenatorias, los laudos arbitrales<sup>5</sup> representan un 43% del total pagado (\$207.419 millones); las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho alcanzan un 24% de esa cifra; y las acciones de reparación directa tienen un 16%.

**Cuadro No. 3**  
**Conciliaciones**  
**2000 (2° Semestre) – 2002**

ASUNTO	TIPO	CONCILIACIONES			
		Cantidad	Valor (\$ millones)	Participación en cantidad	Participación en valor
Contenciosa Administrativa	Nulidad y restablecimiento del derecho en lo laboral	270	16509	15.97%	16.85%
	Nulidad y restablecimiento del derecho, otros asuntos	63	930	3.73%	0.95%
	Reparación directa	636	23417	37.61%	23.90%
	Contractual	258	18287	15.26%	18.67%
	<b>Subtotal</b>	<b>1227</b>	<b>59143</b>	<b>72.56%</b>	<b>60.37%</b>
Ordinaria	Asuntos laborales	392	19634	23.18%	20.04%
	Contractual	71	19032	4.20%	19.43%
	Extracontractual y otros	1	154	0.06%	0.16%
	<b>Subtotal</b>	<b>464</b>	<b>38820</b>	<b>27.44%</b>	<b>39.63%</b>
Arbitral		0	0	0.00%	0.00%
	<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>		<b>1691</b>	<b>97963</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia -DDJN-

Del Cuadro No. 3 se destaca que los conflictos más conciliados son aquellos en que el Estado compromete su responsabilidad extracontractual con un 38%, los que le siguen son los asuntos laborales ante la jurisdicción ordinaria con un 23% y nulidad y restablecimiento del derecho -asuntos laborales-, con un 16%.

<sup>5</sup> La información citada corresponde a la remitida por las Cámaras de Comercio del país, en la que relacionaron el total de Tribunales de los que hace parte la Nación.

### **C. Consideraciones**

Las cifras indicadas en los cuadros anteriores son parciales y por tanto sólo reflejan, en cuanto a la actividad litigiosa de la Nación, un número de demandas, sentencias y conciliaciones que implican una carga para las finanzas del estado.

Por tener sólo un número de demandas totales para el período 2000 (segundo semestre) -2002 sin desagregación anual y sin contar con información histórica del volumen de demandas contra la administración pública, no es posible realizar una valoración comparativa sobre la situación de la Nación demandada.

Basados en los informes de la DDJN, el porcentaje de participación de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en asuntos laborales (46%) en los que el Estado resulta condenado obedece a las fallas en los procesos de reestructuración de la administración pública, mal manejo de la facultad discrecional de los nominadores de las entidades y desconocimiento de la normatividad sobre carrera administrativa.

En cuanto a los laudos arbitrales, si bien su cantidad no es representativa en comparación con el número de sentencias, el valor pagado por decisiones de los tribunales de arbitramento sí es significativo. De conformidad con los informes presentados por la DDJN las causas que motivan la instauración de estos tribunales son de índole contractual o legal; sin embargo, dichos informes no permiten tener un conocimiento detallado y profundo de la problemática

La conciliación, mecanismo alternativo de solución de conflictos, es utilizada en mayor medida en los casos en que el Estado compromete su responsabilidad extracontractual (38%) y en pretensiones de índole laboral (en jurisdicción ordinaria un 23% y en nulidad y restablecimiento del derecho 16%).

Ahora bien, en cuanto a los recursos financieros que la Nación ha debido apropiarse y pagar por concepto de sentencias y conciliaciones, se cuenta con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se muestra en el cuadro No. 4. Las cifras corresponden a un período más amplio que el referenciado anteriormente. Se presentan con el objeto de contar con una visión más amplia del impacto de estas obligaciones en el erario.

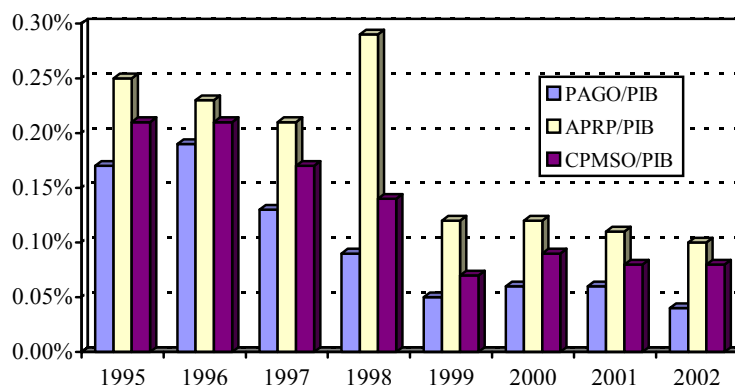
**Cuadro No. 4**  
**Montos erogados por concepto de**  
**sentencias y conciliaciones a precios constantes 2002**

AÑO	APROPIACIÓN	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGO
1995	472,944	402,386	0	330,080
1996	435,871	403,135	0	359,254
1997	412,223	332,064	0	251,444
1998	552,916	270,097	0	171,204
1999	226,122	128,242	120,741	86,473
2000	237,762	176,929	173,847	125,652
2001	215,447	157,834	154,947	121,618
2002	194,611	164,989	111,589	72,803
<b>TOTAL</b>	<b>2,747,896</b>	<b>2,035,677</b>	<b>561,124</b>	<b>1,518,528</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los Gráficas No.1 y 2 muestran los valores apropiados, comprometidos y pagados en comparación con el PIB y el presupuesto general de la nación para los años 1995 a 2002. Pueden observarse comportamientos irregulares sin que exista información que permita sustentar sus razones. Así, por ejemplo, en relación con el comportamiento de los compromisos como porcentaje del presupuesto general de la nación se diferencian dos tendencias: la primera entre 1995 y 1999 periodo en el cual esta participación descendió significativamente pasando del 0.96% a un 0.22%; a partir de 2000 la participación ha fluctuado entre el 0.3% y el 0.25%.

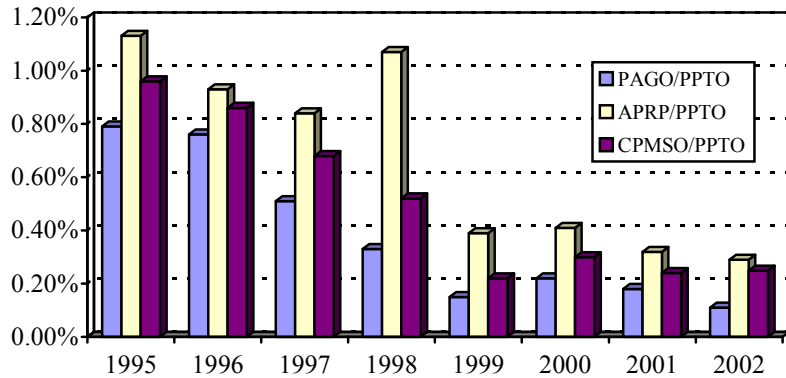
**Gráfico No. 1**  
**Pagos, apropiaciones y compromisos como porcentaje del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfico No. 2**

### Pagos, apropiaciones y compromisos como porcentaje del presupuesto



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con estos datos la situación aparentemente no es crítica. No obstante, cabe hacer algunas consideraciones. En primer lugar, al no conocerse en detalle la metodología de reporte y recaudo de la información, no es factible conocer si ésta representa la situación real de la Nación demandada. En segundo lugar, si bien refleja los montos apropiados, comprometidos y pagados, no permite precisar si tales erogaciones representan una disminución aparente o real, o un empeoramiento de los casos por los cuales la Nación es demandada. Es imposible, actualmente, hacer los cruces requeridos para dimensionar adecuadamente el problema. En cualquier caso, dadas las cifras globales allí presentadas, tanto el número de demandas como las condenas y pagos realizados reafirman la existencia de una situación grave que, de no atenderse, puede tornarse crítica, mas si se tiene en cuenta que no existen datos del nivel territorial

Esto concuerda con lo indicado en el informe No. 25476 – CO del 20 de febrero de 2003 del Banco Mundial, el cual, basado en información de la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación, afirma que la responsabilidad contingente de la Nación por concepto de procesos judiciales y arbitrales resueltos en primera instancia es aproximadamente de quinientos millones de dólares (US \$500 millones), con una tendencia creciente que a criterio del informe en el año 2006 podría representar un dos por ciento (2%) del PIB<sup>6</sup>.

Ante la evidente carencia de cifras concluyentes, este documento insiste en la necesidad de diseñar e implementar un sistema de información integrado del que participen las entidades que cumplen con funciones de evaluación, control, coordinación y seguimiento de la defensa legal de la Nación. Sistema

<sup>6</sup> World Bank (2003) Program document of the international bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed programmatic fiscal and institutional structural adjustment loan in the amount of US\$300 million for the Republic of Colombia. Report No. 25476 CO, Colombia-Mexico Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region.

que debe involucrar el mayor número de variables requeridas para un análisis idóneo tendiente a la toma de decisiones, correctivos y diseño de la política sobre la materia.

De acuerdo con la información de ejecución presupuestal en el período 1995-2002, se encuentra que los sectores con mayor carga presupuestal para el Estado por concepto de sentencias y conciliaciones son: transporte (40.23%), Fuerzas Militares de Colombia (16.41%), hacienda (12.07%), policía nacional (10.59%), justicia (3.86%) y energía (3.59%).

El Cuadro No. 5 muestra a su vez la participación de las entidades que, en relación con esta problemática, configuran la mayor carga fiscal para el Estado:

**Cuadro No. 5**  
**Entidades con mayor carga fiscal**

<b>Entidad</b>	<b>Promedio de participación</b>
Fondo Pasivo Social Empresa Puertos de Colombia en Liquidación	21.63%
Ministerio de Defensa	15.02%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	10.97%
Policía Nacional	10.39%
Instituto Nacional de Vías	5.42%
Ministerio de Transporte- Ferrovías	5.39%
Ministerio de Transporte- Gestión General	4.72%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC	3.26%
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	2.18%
Empresa Multipropósito de URR. S.A.	1.63%
Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT	1.33%
Ministerio de Minas y Energía	1.00%

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Tampoco se tiene el conocimiento sobre qué porcentaje de lo pagado tiene su origen en conductas dolosas o culposas de los servidores públicos. Por tanto, la información reportada a la DDJN acerca del número de acciones de repetición y de llamamientos en garantía instaurados por las entidades, no es suficiente para evaluar la efectividad en la aplicación de estos instrumentos de recuperación de dineros públicos<sup>7</sup>.

Finalmente, cabe señalar que un factor de suma importancia en el desarrollo de la defensa legal de la Nación está relacionado con las oficinas jurídicas de las distintas entidades. No obstante, se debe

<sup>7</sup> Para el periodo 2000–2002 se instauraron 84 acciones de repetición y se efectuaron 466 llamamientos en garantía. En sólo 20 entidades del Estado se ha acudido a estos mecanismos.

mencionar que por no poseer información suficiente acerca de la forma en que éstas realizan su gestión, la composición de sus funcionarios, los niveles de formación y capacitación, se hace difícil establecer una relación causal entre la situación actual y el funcionamiento de dichas dependencias. Para identificar sus problemáticas se requiere un conocimiento detallado de las condiciones que debe reunir su estructura, la especialización de los funcionarios que la componen y su situación laboral, entre otros factores.

### **III. PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA LEGAL DE LA NACIÓN Y LA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES**

Con el propósito de fortalecer la Defensa Legal de la Nación y contar con herramientas para la valoración adecuada de los pasivos contingentes a su cargo, el programa propende por: (1) el diseño de medidas que tiendan a la prevención del daño antijurídico, (2) la defensa de los intereses del Estado, tanto de índole judicial como patrimonial y, (3) la reestructuración sistemática de carácter institucional, de recursos humanos, normativos y de infraestructura tecnológica. Para ello, y bajo una visión de sistema transversal, no centralizado pero integrado, busca consolidar un sistema de información idóneo que provea los insumos necesarios para la toma de decisiones, así como fortalecer las instancias encargadas del diseño, coordinación y ejecución de la política. El programa tendrá cuatro componentes:

#### **A. Diseño e implementación del sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes.**

En razón de los problemas de información señalados anteriormente, se diseñará e implementará un sistema de información integrado que contará con formatos unificados de reporte de información. Así mismo, tendrá insumos para el control, la evaluación y seguimiento.

A fin de que el sistema de información sirva de herramienta para la toma de decisiones, el diseño de política, la valoración de pasivos contingentes y la atención de las necesidades de cada una de las entidades con obligaciones referidas a la actividad litigiosa del estado, se creará una comisión interinstitucional conformada por el Director de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, o su delegado, quien la presidirá; el Director de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o su delegado; y el Director de la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.

El propósito de dicha comisión será definir el formato único de reporte de información, el cual deberá contener las exigencias básicas según las necesidades de cada una de las entidades. De igual manera, definirá las características y variables del sistema de información.

#### **B. Diseño de modelos de gestión (para las áreas de apoyo jurídico de las entidades)**

Con el fin de prevenir el daño antijurídico y procurar una correcta y eficiente atención de los litigios en contra de la Nación, se hace necesario el fortalecimiento de las áreas de apoyo jurídico de las entidades. Para ello, se diseñarán e implementarán modelos de gestión aptos, que comprendan la estructura administrativa, los perfiles profesionales de sus integrantes y mecanismos de ingreso, permanencia y retiro, condiciones salariales e incentivos; igualmente, requisitos y formas para la contratación de consultores externos. Estos modelos de gestión se formularán basados en diagnósticos que para el efecto se elaborarán

Dichos modelos contarán con indicadores que permitan el control, seguimiento y evaluación de la gestión del área jurídica, tanto de sus funcionarios, como de los consultores externos que emitan conceptos o atiendan procesos de las entidades. De otra parte, estos indicadores deberán reflejar la aplicación de la acción de repetición y del llamamiento en garantía, de manera que permitan medir los montos recuperados mediante estos instrumentos.

Se propenderá porque en tales áreas se concentren labores netamente jurídicas, lo cual implica excluir labores de competencia de otras áreas o dependencias que impiden cumplir de manera eficiente con sus funciones. Estas deberán ser asignadas a otras dependencias. Se evitará la atomización de funciones y responsabilidades.

Con base en el resultado del diagnóstico se seleccionarán oficinas jurídicas piloto, o las dependencias que hagan sus veces, en donde se implementarán los modelos de gestión diseñados.

#### **C. Diseño plan de capacitación**

Como medidas para reducir el volumen de demandas y condenas que enfrenta el Estado, así como para prevenir el daño antijurídico, se diseñarán planes generales de capacitación para las entidades dirigidos a las áreas de apoyo jurídico, de recursos humanos, de contratación, ordenadores del gasto y cualquier otra dependencia que pudiere requerirlo en el futuro. Los planes de capacitación involucrarán,

entre otros, las temáticas de régimen del empleado oficial, carrera administrativa, procesos licitatorios (nacionales e internacionales).

Igualmente, estos planes comprenderán la formación de técnicas en conciliación y demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.

#### **D. Propuestas normativas para la sostenibilidad institucional del Programa de Defensa Legal del Estado.**

Se identificarán los cambios normativos que se requieran para desarrollar el programa y el cumplimiento de la labor de coordinación y evaluación derivada del mismo. Adicionalmente, deberá evaluarse la viabilidad presupuestal de la implementación de aquellos aspectos del programa que tengan incidencia fiscal.

#### **IV. RECOMENDACIONES.**

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

**A.** Aprobar el programa para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y la valoración de pasivos contingentes.

**B.** Expedir por parte del Gobierno Nacional una Directiva Presidencial con el objetivo de lograr, dentro del término de tres (3) meses, el recaudo de la información que requiere la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para identificar la metodología más adecuada de valoración de los pasivos contingentes resultantes de sentencias y conciliaciones. Se busca asegurar de manera inmediata la obtención de la información precisa para calcular el valor de los pasivos contingentes a cargo de la Nación que deban ser incorporados en el marco fiscal de mediano plazo. Así mismo, la Directiva comprenderá las decisiones que el Gobierno Nacional estime convenientes para lograr, a mediano plazo, las apropiaciones presupuestales suficientes y oportunas para el cabal cumplimiento de las obligaciones de pago a cargo de la Nación colombiana.