

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



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

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Justicia y del Derecho

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 11 de octubre de 2019

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Ministra del Interior

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Guillermo Botero Nieto
Ministro de Defensa Nacional

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Pablo Uribe Restrepo
Ministro de Salud y Protección Social

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra de Trabajo

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Sylvia Cristina Constaín Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Rafael Puyana Martínez-Villalba
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

La problemática derivada de la actividad litigiosa en contra del Estado ha sido un tema de preocupación del Gobierno nacional en los últimos 20 años por cuenta de su impacto fiscal, principalmente por las erogaciones derivadas de los pagos por sentencias y conciliaciones. Estimaciones recientes establecen que el número de demandas y montos de las pretensiones siguen siendo un asunto relevante para las finanzas públicas. A diciembre 31 de 2018, existe un acumulado de 398.064 procesos judiciales activos en contra de la Nación, con pretensiones por 374 billones de pesos. Adicionalmente, se han pagado por este concepto más de 14 billones de pesos, entre 2000 y 2018¹; existe una deuda acumulada de condenas no pagadas que superan los 8 billones, y unas obligaciones contingentes por actividad litigiosa que ascienden a 20,3 billones de pesos² (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019)

Con la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Andje), en el 2011, la Nación busca reducir los costos litigiosos a partir de, por un lado, la implementación de políticas de prevención, conciliación y defensa del Estado y, por otro lado, la intervención directa en procesos judiciales altamente riesgosos para el Estado. Para cumplir con su misión, la Andje ejecutó un primer préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con resultados significativos: el aumento de 24 puntos porcentuales en la tasa de éxito procesal del Estado (de 27 % en 2010 a 51 % en 2018) y el aumento en la tasa de conciliación (de 4,9 % en 2010 a 18,12 % en 2018) (Centro Nacional de Consultoría, 2018). Sin embargo, existe un amplio margen de mejora de la defensa jurídica del Estado en términos de ahorros potenciales reales³, que puede aprovecharse a través del fortalecimiento de las capacidades de la Andje para la coordinación del sistema de defensa jurídica y la gestión de conocimiento para la toma de decisiones estratégicas en materia de defensa jurídica.

Por lo tanto, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el 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*

¹ Valor de pagos indexados a junio de 2019.

² El pasivo contingente por sentencias y conciliaciones indexado a precios de junio de 2019 es de 20,8 billones, según el MFMP 2019-2029.

³ Los ahorros potenciales reales se refieren a los ahorros obtenidos después de que se ajustan las pretensiones totales con la relación condena/preensión. 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.

de Defensa Jurídica del Estado. Este programa tiene por objetivo contribuir al fortalecimiento de la Andje y las entidades del sistema de defensa jurídica para generar ahorros al Estado.

Clasificación: H81.

Palabras clave: defensa jurídica, información, pasivo contingente, demandas.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES	10
2.1. Antecedentes de gestión de la defensa jurídica del Estado	11
2.2. Gestión de la Andje	15
3. JUSTIFICACIÓN	20
3.1. Justificación técnica.....	20
3.1.1. Insuficiente coordinación y capacidades institucionales para la defensa jurídica del Estado	21
3.1.2. Debilidad en la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado	23
3.2. Justificación económica y social	25
3.2.1. Identificación de beneficios.....	25
3.2.2. Identificación de costos	30
3.2.3. Análisis de sensibilidad	30
3.3. Espacio fiscal	31
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	31
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO	33
4.1. Objetivo	33
4.2. Objetivos específicos	33
4.3. Componentes	34
4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades de la Andje para mejorar la eficiencia de las entidades del orden nacional que hacen parte del SDJ	34
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado	36
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	37
4.5. Costos del programa.....	38
4.6. Programación de desembolsos	39
4.7. Seguimiento y evaluación	39
4.7.1. Indicadores del programa.....	40
5. RECOMENDACIONES	42

ANEXOS	43
Anexo A. Matriz de resultados (MR)	43
Bibliografía.....	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cálculo de los beneficios por proceso por abogado por aumento en productividad	29
Tabla 2. Análisis costo-beneficio, con escenarios	30
Tabla 3. Operaciones para el apoyo al fortalecimiento institucional	31
Tabla 4. Costos por componente del programa	38
Tabla 5. Programación estimada de desembolsos (USD).....	39
Tabla 6. Indicadores de impacto y resultado	41
Tabla 7. Matriz de impactos esperados del programa.....	43
Tabla 8. Matriz de resultados esperados del programa	44
Tabla 9. Matriz de productos del programa	45

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Pagos anuales por sentencias y conciliaciones al año 2018.....	20
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

All	Acuerdos Internacionales de Inversión
Andje	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGP	Comité de Gestión del Programa
CGR	Contraloría General de la República
CJC	Comunidad Jurídica del Conocimiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
eKogui	Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MOG	Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado
PEDJ	Plan Estratégico para la Defensa Jurídica del Estado
PGN	Presupuesto General de la Nación
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SDJ	Sistema de Defensa Jurídica
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TIR	Tasa interna de retorno
UEP	Unidad ejecutora del programa

1. INTRODUCCIÓN

La problemática derivada de la actividad litigiosa en contra del Estado ha sido un tema de preocupación para el Gobierno nacional desde finales de la década de 1990, cuando el volumen de pagos por sentencias y conciliaciones empezó a afectar notablemente sus finanzas. Con el fin de abordar esta problemática, el Estado colombiano ha avanzado en diferentes acciones a lo largo de estos años. En particular, la creación y puesta en marcha de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Andje), en el año 2011, permitió diseñar e implementar políticas de prevención, conciliación y defensa del Estado y fortalecer la defensa judicial de las entidades públicas ante los tribunales. Así, a través del crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2755/OC-CO, que tuvo por objeto el fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado, se obtuvieron resultados positivos como el aumento de 24 puntos porcentuales en la tasa de éxito procesal del Estado (de 27 % en 2010 a 51 % en 2018) y el aumento en la tasa de conciliación (de 4,9 % en 2010 a 18,12 % en 2018)⁴ (Centro Nacional de Consultoría, 2018).

No obstante, estimaciones recientes establecen que la problemática de la actividad litigiosa sigue siendo un asunto relevante para las finanzas públicas, por el volumen de pagos, su deuda vigente y el pasivo contingente que está en riesgo en los próximos 10 años. A diciembre 31 de 2018, en el Sistema Único de Gestión e información de la Actividad Litigiosa (eKogui) existe un acumulado de 398.064 procesos judiciales activos en contra de la Nación, con pretensiones por 374 billones de pesos⁵. Así mismo, existe un riesgo de

⁴ La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador (artículo 64 de la Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia).

⁵ Se excluyen dos demandas por considerarse atípico el elevado monto de sus pretensiones frente al histórico de pretensiones en contra de la Nación, La primera demanda fue instaurada en contra de la Superintendencia de Sociedades y corresponde a una reparación directa cuyas pretensiones se confirmaron en 2017 por 78 billones de pesos; la segunda agrupa a todas las víctimas del conflicto armado por causa del desplazamiento forzado en el país y cuyas pretensiones alcanzan los 3.483 billones, cifra que corresponde 21 veces el Presupuesto General de la Nación. Se repite esta cita del resumen ejecutivo. Se sugiere dejarla en este punto con las modificaciones propuestas y retirar del resumen ejecutivo.

pérdida estimado de 20,3⁶ billones, según lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2019-2029. Adicionalmente, se pagan en promedio 1 billón de pesos anuales por sentencias y conciliaciones y existe una deuda acumulada de condenas no pagadas que superan los 8 billones de pesos (Andje, 2019). Los compromisos por cuenta de las condenas en contra del Estado, así como el riesgo contingente por sentencias y conciliaciones, obedecen a que existe una baja eficiencia en la defensa jurídica del Estado en términos de ahorros potenciales reales, la cual se presenta principalmente por la insuficiente capacidad de las entidades de gestionar los riesgos en cada una de las fases del ciclo de defensa⁷, en particular, en lo concerniente a la reducción de las causas generadoras de litigios, esto es, la prevención del daño antijurídico, así como para entablar una defensa efectiva en los procesos judiciales⁸. Adicionalmente, la limitada gestión de conocimiento basada en información litigiosa del Estado para la toma de decisiones en materia de defensa jurídica afecta los resultados en la defensa del Estado.

En consecuencia, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el 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*. Este programa busca: (i) fortalecer las capacidades de la Andje y sus herramientas para liderar y coordinar a las entidades del orden nacional y (ii) fortalecer la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado.

⁶ Pasivo contingente por sentencias y conciliaciones indexado a precios de junio de 2019 es de 20,8 billones, según el MFMP 2019-2029.

⁷ El ciclo de defensa jurídica está compuesto por diferentes fases, articuladas transversalmente por la gestión del conocimiento. La primera se denomina prevención del daño antijurídico. La siguiente, conocida como prejudicial, apunta a maximizar el uso de MASC para evitar ante todo el tránsito a la etapa judicial, que es la fase posterior, donde tiene lugar el proceso. Este último culmina con un fallo favorable o una condena, que debe ser cumplida o pagada en el tiempo establecido por la autoridad judicial. Por último, se encuentra la etapa de recuperación de recursos mediante la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, que tiene lugar cuando se inicia una acción judicial para que el servidor o exservidor público, que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa ocasionó el daño antijurídico por el cual fue condenada la entidad, reembolse o compense patrimonialmente al Estado lo pagado en la sentencia, laudo o conciliación.

⁸ El daño antijurídico, es la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar (Cancillería de Colombia, 2019).

Este documento consta de cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se plantean los antecedentes de la defensa jurídica del Estado; en la tercera se presenta la justificación, el análisis económico y social del proyecto, el espacio fiscal y la evaluación de las alternativas de financiación; en la cuarta se hace la descripción del programa, incluyendo los componentes, financiamiento e indicadores, entre otros aspectos. Por último, se presentan las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputados, los cuales pueden ser causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Este nuevo enfoque de responsabilidad estatal generó un aumento significativo en los litigios en contra del Estado y sus pretensiones asociadas y, en consecuencia, de los pagos por sentencias y conciliaciones⁹. Según cifras de la Contraloría General de la República (CGR), 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 2000¹⁰ (Contraloría General de la República, 2002). Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece 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 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

En este sentido se denota que la actividad litigiosa del Estado ha tenido un impacto considerable en las finanzas públicas¹¹, lo cual ha llevado al Gobierno nacional a tomar acciones para su mitigación. En los últimos 20 años el Gobierno nacional ha enfocado sus

⁹ Antes de la Constitución Política de 1991 no existía en el ordenamiento jurídico una norma expresa que señalara la obligación del Estado de resarcir los daños producidos por sus actuaciones. No obstante, jurisprudencialmente sí estaba desarrollada la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado. La Constitución eleva a rango constitucional la obligación del Estado de reparar los daños antijurídicos que le sean imputados por su acción u omisión, por lo que se incorporó otros tipos de responsabilidad tales como la objetiva y el daño especial, las cuales superaron el marco de lo que se conocía hasta ese entonces como la responsabilidad por falla del servicio público. Hoy la imputación se da por la acción o la omisión de las autoridades públicas y no solamente por fallas en el servicio público.

¹⁰ Cifras del año 2000.

¹¹ El litigio es la circunstancia por la cual una persona somete a un juez la definición de un derecho reclamado a otra persona. La litigiosidad Estatal, por regla general, se refiere a que el Estado actúa como la parte a quien le reclaman un derecho. Sin embargo, también puede acontecer que sea la parte que reclama un derecho.

esfuerzos en dos grandes frentes: (i) el diseño y fortalecimiento de estructuras institucionales que permitan orientar y coordinar la defensa de las entidades del Estado y (ii) la recolección y análisis de la información de las causas que generan dicha problemática para poder diseñar políticas y lineamientos claros que permitan revertir la tendencia de la litigiosidad y disminuir los pagos derivados de sentencias y conciliaciones. La implementación de estas dos líneas de acción busca fortalecer la política de defensa jurídica a partir de la disminución de las causas generadoras del daño antijurídico como una respuesta integral y sostenible para la reducción de costos fiscales y sociales asociados a los litigios en contra del Estado. Este capítulo aborda las dos líneas de acción planteadas por el gobierno nacional pero agrupadas teniendo en cuenta la gestión de la defensa jurídica antes y después de la creación de la Andje.

2.1. Antecedentes de gestión de la defensa jurídica del Estado

El primer hito importante en materia de defensa jurídica del Estado es el Decreto 2157 de 1992¹², mediante el cual se creó la Oficina de Apoyo para la Defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho con la función de investigar y evaluar los procesos que cursan en contra de la Nación y así proponer políticas en la materia. Dado que la responsabilidad de la defensa judicial está en cabeza de cada una de las entidades que enfrentan litigios en su contra¹³, la información relevante se encontraba igualmente dispersa y presentaba diferencias significativas en términos de calidad, lo que dificultaba su análisis y comparación.

La carencia de bases de datos confiables para dimensionar la problemática y el vacío institucional de liderazgo y coordinación de la defensa judicial motivaron una nueva

¹² Por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia.

¹³ Es importante anotar que la responsabilidad de la defensa judicial está en cabeza de cada una de las entidades. La defensa judicial se realiza ante un tribunal de justicia por los cargos que se imputan con plenas garantías de igualdad e independencia. La defensa judicial debe ser asumida a través de las oficinas jurídicas o de abogados externos. Esta función de las entidades públicas se reiteró en el artículo 45 del Decreto 111 de 1996, en el que se señala como responsable a cada organismo de la administración pública de defender los intereses del Estado, así como de realizar las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales.

reestructuración por parte del ministerio. Así, por medio del Decreto 1890 de 1999¹⁴ se crea la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN), con nuevas funciones en materia de defensa jurídica, dentro de las cuales estaba el diseño y administración de un sistema de información y un banco de datos sobre los procesos en los cuales interviene la Nación, el análisis de las causas que generan mayor litigiosidad y la elaboración de estrategias para reducir el daño antijurídico y las demandas en contra el Estado. De esta forma, la DDJN diseñó el *Formato único de información litigiosa y conciliaciones*, el cual se estableció dentro del Decreto 1214 de 2000¹⁵, con el fin de estandarizar la recolección de información que necesitaba el MDJ para realizar las funciones establecidas. Entre el segundo semestre de 2000 y 2002, se contabilizaron 51.484 demandas en contra de la Nación, así mismo condenas por valor de 207.419 millones y pagos en 2002, de 72.802 millones de pesos corrientes por sentencias y conciliaciones, que demuestran un crecimiento del 247 % frente al año 1990. El crecimiento en el valor de los pagos por sentencias y conciliaciones durante la década de 1990 e inicios del 2000, llevaron al Gobierno nacional a tomar medidas que han sido incluidas en los últimos 5 planes nacionales de desarrollo (PND).

En el marco del PND 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario*¹⁶, se estableció el compromiso de desarrollar una política única de defensa judicial de la Nación¹⁷, enfocada en identificar el origen de los procesos judiciales en contra del Estado y las fallas comunes para buscar soluciones en esa materia. También se estableció que el Gobierno nacional debía incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación, dentro de los cuales

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Adoptado por la Ley 812 de 2003 "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario".

¹⁷ El PND 2002 -2006 habla explícitamente de la defensa judicial. Sin embargo, es importante aclarar que la terminología de las disposiciones aplicables en torno a este tema no ha sido uniforme entre 2002 a 2008. En este periodo se hablaba de defensa jurídica del Estado, defensa legal del Estado, defensa judicial de la Nación o incluso de estrategia judicial de la Nación como si fueran sinónimos. La sustitución del término judicial por jurídica se presenta en el 2008 cuando se aclara que la gestión jurídica pública no solo se enfoca en los litigios, sino que incorpora herramientas de gestión pública en esta dinámica.

estaban los relacionados con sentencias y conciliaciones. Estas disposiciones buscaban disminuir el impacto fiscal derivado del pago de condenas en contra del Estado, con una gestión integral tanto desde la perspectiva judicial como de la financiera, por lo cual se requería un diagnóstico mucho más robusto de la problemática para diseñar las herramientas necesarias para prevenir el daño antijurídico, fortalecer los resultados en materia judicial y la recuperación patrimonial a través de la acción de repetición¹⁸. Estos lineamientos generaron que por una parte el Ministerio de Justicia y del Derecho recolectará información para el cumplimiento de sus funciones, por medio del formato definido en el año 2000 y, por otra, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitará a las entidades datos para poder realizar la valoración del pasivo contingente de sentencias y conciliaciones, generando duplicidad en las cifras e inconsistencia entre ellas.

En concordancia con lo definido en el PND, en el año 2003 se aprueba el Documento CONPES 3248 *Renovación de la administración pública*¹⁹ y el Documento CONPES 3250 *Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa Legal de la Nación y para la valoración de pasivos Contingentes*²⁰, con el apoyo de la DDJN. En el Documento CONPES 3248 se estableció que no existían sistemas de información ni base de datos que permitieran dimensionar el problema de la actividad litigiosa, hacer análisis sistemáticos de las causas de las demandas y fallos en contra del Estado, ni tomar decisiones en la materia. Así mismo, en el Documento CONPES 3250 se enfatizó en que la verdadera magnitud y características de la actividad litigiosa no estaban plenamente identificadas debido a la multiplicidad de fuentes de información en el Gobierno nacional y la inconsistencia entre sus cifras²¹. Esto dado que las entidades debían reportar su información a tres entidades diferentes en formatos con parámetros y metodologías diferentes, sin el rigor y especificidad requerida. Esta multiplicidad de fuentes y las inconsistencias de los datos impedían hacer los cruces de

¹⁸ De acuerdo con el artículo 90, inciso segundo, de la Constitución Política de Colombia y el artículo 2 de la Ley 678 de 2001, la acción de repetición es la facultad constitucional que tiene la administración pública de repetir o demandar a sus funcionarios o antiguos funcionarios, cuando por consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa el Estado ha sido condenado judicialmente para reparar los daños antijurídicos causados.

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3248.pdf>.

²⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3250.pdf>.

²¹ En ese momento, tres entidades tenían funciones de seguimiento a la actividad litigiosa con metodologías distintas para su recolección y análisis: (i) la Procuraduría General de la Nación (PGN), llevaba el registro actualizado de las sentencias y conciliaciones; (ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público llevaba información presupuestal y de pagos por sentencias y conciliaciones, además de valorar los pasivos contingentes, y (iii) el Ministerio del Interior y de Justicia debía diseñar las herramientas para la recolección de la información sobre sentencias, conciliaciones y acciones de repetición, para procesarla y reportar los resultados al Gobierno Nacional.

información para el desarrollo de medidas eficaces en esta materia. Por esta razón se insiste en la necesidad de diseñar e implementar un sistema de información integrado para hacer seguimiento y control a la defensa legal de la Nación y valorar su pasivo contingente.

Ante esta situación evidenciada en el Documento CONPES 3250, la DDJN en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República, deciden agrupar las necesidades de información de las dos entidades y se crear un nuevo formato, más amplio, denominado *Formato Único de Recaudo de Información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa*, el cual fue dado a conocer por medio de la Directiva Presidencial 1 de 2004. Con este formato se logró recolectar información del 80 % de las entidades obligadas a reportar y su información fue migrada, en 2005, a una herramienta en ambiente web, diseñada por el Ministerio del Interior y de Justicia, denominada Sistema de Pleitos de la Nación (SPN). Este sistema debía ser alimentado vía web por los apoderados de planta y externos de 225 entidades obligadas a reportar. Sin embargo, no existía una cultura de reporte ni capacidad en las entidades para generar y analizar la información a reportar, lo que afectaba la calidad de dicha información.

En el marco del PND 2006-2010²² se destaca el logro de tener inventariado y cuantificados los procesos judiciales en contra de las entidades públicas del nivel nacional y el diseño de un sistema que contiene esa información actualizada. Adicionalmente destaca el ahorro de más de 1 billón de pesos generado por la DDJN, por el aumento en la coordinación de los procesos con cuantía superior a 2.000 SMMLV, el cual pasa del 1 % al 65 %. Sin embargo, el mismo PND estableció que era necesario continuar con los esfuerzos que se habían señalado en el Documento CONPES 3250 ya que los procesos a 2006 habrían crecido en un 59 % frente al cuatrienio anterior, y a la fecha ascendían a 81.970, con pretensiones de 64 billones de pesos. Razón por la cual se propuso continuar con el fortalecimiento de la gestión jurídica integral, haciendo énfasis en la adopción de un sistema único de recaudo de la información para la defensa legal del Estado y la valoración de

²² Adoptado por la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos"

pasivos contingentes. Bajo este marco, se adopta en 2007 el sistema Litigob²³, el cual absorbió la base de datos en ambiente web (SPN).

De conformidad con las cifras reportadas en Litigob, se estableció que en el 2010 las demandas llegaron a 210.000, un 156 % más que en 2006, con un valor de pretensiones que superaba los 1.100 billones de pesos; a su vez, se evidenció que el pago por sentencias y conciliaciones había tenido un crecimiento exponencial en esa década, llegando a un total de 4 billones de pesos en los últimos 10 años. Así mismo, el pasivo contingente 2010-2020 por sentencias y conciliaciones se estimó en 431 billones de pesos y se calculó que existía una tasa de éxito procesal de las entidades públicas del orden nacional del 27 %²⁴. Estas cifras demuestran que, a pesar de los avances realizados por el Gobierno nacional, en materia normativa e institucional, para abordar la litigiosidad en contra del Estado, aún existía un amplio margen de gestión para reducir los costos en materia de litigiosidad.

En ese sentido, el Gobierno nacional decide definir una nueva estructura organizacional para afrontar la problemática, teniendo en cuenta las experiencias y buenas prácticas de otros países. En consecuencia, mediante el PND 2010-2014 *Prosperidad para Todos*²⁵, 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.

2.2. Gestión de la Andje

Mediante la Ley 1444 de 2011²⁶ se crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Andje) como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene por objeto la reducción de la responsabilidad

²³ Mediante el Decreto 1795 de 2007. Artículo 1. Del Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado.

²⁴ Es el cálculo del total de procesos ganados dividido por el total de procesos con sentencia.

²⁵ Adoptado mediante la Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos".

²⁶ 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.

patrimonial y la actividad litigiosa del Estado²⁷. La creación de esta entidad fue una apuesta por el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la defensa de los intereses del Estado, en la cual tiene 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. En ese sentido, la Andje solo ejerce la representación judicial ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y las controversias internacionales de inversión y tiene la potestad de participar en aquellos procesos que sean seleccionados como de importancia estratégica para el Estado, de acuerdo con los criterios que define el Consejo Directivo²⁸. A la Andje se le confieren funciones en cuatro grandes ejes: (i) en relación con políticas en materia de gestión jurídica pública; (ii) en relación con la coordinación de la defensa; (iii) en relación con el ejercicio de representación, y (iv) en relación con la gestión del conocimiento y evaluación de la defensa, frente al cual sería la encargada de administrar el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación, contemplado en la Ley 790 de 2002 y el Decreto 1795 de 2007, el cual integrará el sistema Litigob²⁹.

Con el objetivo de apoyar la creación y puesta en marcha de la Andje, el Gobierno nacional aprobó en 2012 el Documento CONPES 3722 *Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 10 millones o su equivalente en otras monedas destinado a financiar el programa de*

²⁷ Decreto 4085 de 2011. Artículo 1. Naturaleza Jurídica.

²⁸ De acuerdo con el artículo 9 del Decreto 915 de 2017 el Consejo Directivo está conformado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, quien lo preside, el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el director del Departamento Administrativo de Presidencia, y la Secretaria Jurídica de Presidencia.

²⁹ Por otra parte, es importante anotar que, entre 2012 y 2018, se establecieron en diversas normas nuevas funciones para la Andje como lo son: la defensa en las controversias arbitrales en contra del Estado Colombiano derivadas de Acuerdos Internacionales de Inversión, la atención directa de los trámites de peticiones y casos individuales ante los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la asesoría territorial para municipios de cuarta, quinta y sexta categoría en materia de embargos de recursos públicos, la extensión de jurisprudencia, entre otros. Las normas referidas son: Ley 1563 de 2012, Ley 1564 de 2012, Ley 1551 de 2012, Decreto Reglamentario 058 de 2014, Decreto Ley 4057 de 2011, Decreto 1859 de 2012, Decreto 1939 de 2013, Decreto 1074 de 2015, Decreto 1303 de 2014, Decreto 2052 de 2014, el Decreto 1365 de 2013 y Decreto 0272 de 2015, compilados por el Decreto 1069 de 2015, Decreto 108 de 2016, Decreto 915 de 2017, Directiva Presidencial 4 de 2018.

*Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado*³⁰. Este programa definió acciones enfocadas al cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) dotar a la defensa jurídica del Estado de un marco institucional y ejecutivo adecuado, (ii) mejorar la gestión del ciclo de defensa jurídica³¹ y (iii) mejorar la gestión estratégica del sistema a través de un control y monitoreo de la actividad que realizan los operadores jurídicos de las entidades.

En el marco de este programa se logró la consolidación de la Andje, permitiéndole desarrollar sus procesos y procedimientos, así como el desarrollo de productos y servicios que permitieron mejorar el ciclo de defensa jurídica aumentando la tasa de éxito en 24 puntos porcentuales pasando de una tasa de éxito nacional del 27 % en 2010 a una tasa de éxito del 51 % en 2018; y aumentar la tasa de conciliación de las entidades del 4,9 % en 2010 a 18,12 % en 2018. Este programa se evaluó en 2018 y arrojó que por cada peso invertido en la Andje se obtiene un retorno en beneficios sociales de 2,83 pesos (Centro Nacional de Consultoría, 2018), lo cual indica que la destinación de recursos públicos al financiamiento de la Andje es una inversión altamente costo-eficiente.

Adicionalmente, la Andje ha coordinado e intervenido en procesos judiciales generándole ahorros al Estado de 77 billones de pesos, desde su creación. Ha participado como mediador en más de 30 procesos entre entidades públicas, en donde se han logrado acuerdos con ahorros por valor de 703 mil millones de pesos. Ha desarrollado estrategias para el fortalecimiento de las capacidades y el conocimiento de las diferentes entidades a través de la Comunidad Jurídica del Conocimiento (CJC)³².

Diseñó en 2014 el Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado (MOG), el cual pretende resolver las problemáticas de las oficinas jurídicas de las entidades públicas relacionadas con la organización ineficiente de los equipos, la ausencia de procesos y procedimientos y la falta de trazabilidad de la información. Este modelo tiene propuestas

³⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3722.pdf>.

³¹ El ciclo de defensa jurídica está compuesto por diferentes fases, articuladas transversalmente por la gestión del conocimiento. La primera se denomina prevención del daño antijurídico. La siguiente, conocida como prejudicial, apunta a maximizar el uso de MASC para evitar ante todo el tránsito a la etapa judicial, fase posterior, en la cual inicia un proceso que culmina con un fallo o condena, que debe ser cumplida o pagada en el tiempo establecido por la autoridad judicial. Por último, se encuentra la etapa de recuperación de recursos mediante la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, que tiene lugar cuando se inicia una acción judicial para que el servidor o exservidor público, que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa ocasionó el daño antijurídico por el cual fue condenada la entidad, reembolse o compense patrimonialmente al Estado lo pagado en la sentencia, laudo o conciliación.

³² Esta herramienta busca consolidar una red de buenas prácticas para reforzar la defensa del Estado e impulsar un litigio público de calidad, efectivo y responsable. En la plataforma virtual www.conocimientojuridico.gov.co se emitieron 2151 certificados a operadores jurídicos durante el 2018.

de mejora en aspectos como: la formulación e implementación de políticas de prevención, directrices de conciliación, gestión de los comités de conciliación, estructura organizacional, procedimientos, gestión documental, riesgos y provisión contable. Entre 2015 y 2016, durante la fase I de implementación del MOG, se acompañaron 21 entidades seleccionadas por su alta litigiosidad y, en 2018, se inició el acompañamiento a 20 nuevas entidades de alta litigiosidad e importancia estratégica, las cuales conforman la fase II, lo que significa un avance total promedio de 50,3 % en la implementación del modelo.

En materia de información, en el 2012, la Andje recibió el sistema Litigob para su administración, el cual contaba con un módulo de registros de procesos judiciales con 251.389 procesos activos, de 233 entidades públicas, y pretensiones de 228 billones de pesos. Debido a las debilidades tecnológicas que se encontraron, se diseñó en 2014 el Sistema Único de Gestión de la Actividad Litigiosa, eKogui, el cual absorbió la información registrada en Litigob, creándole a su vez nuevas funcionalidades que permitieron un mayor monitoreo de la actividad litigiosa y centralizar la información relativa a las demandas de las entidades públicas del orden nacional³³.

Si bien todos estos logros demuestran que se ha fortalecido la defensa jurídica del Estado y se ha contribuido con la disminución del impacto fiscal de la actividad litigiosa, la problemática sigue vigente y se requieren redoblar los esfuerzos en esta materia. Frente a esto, en el 2017 la Comisión del Gasto y la Inversión Pública³⁴, mediante un análisis exhaustivo de la dinámica litigiosa, resaltó los avances de la Andje para hacer frente al creciente costo fiscal de la actividad litigiosa en contra del Estado. Sin embargo, se identificó la necesidad de seguir tomando acciones encaminadas a mitigar el impacto fiscal de las

³³ eKogui cuenta con los siguientes componentes funcionales: jurisprudencia, pasivo contingente, registro de arbitramentos, integración con Conciliador y Comunidad Jurídica, servicio de interoperabilidad con el sistema Siglo XXI Web, gestión de usuarios y gestión de entidades, entre otros que suman 181 funcionalidades. En agosto de 2018, se migró a la versión eKogui 2.0, con nuevas funcionalidades: módulo de apoyo a los comités de conciliación, módulo de gestión defensa, módulo de usabilidad y módulos de registro y actualización de procesos judiciales, con los módulos de trazabilidad y de reportes gerenciales e indicadores que los complementan. Para la implementación del último grupo de módulos se realizó la migración de la información que reposaba en la versión 1.0 del sistema a la nueva versión y se elaboraron nuevos reportes que se generan de manera automática para que los usuarios exploren las nuevas variables implementadas en su versión 2.0.

³⁴ Creada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el Decreto 320 de 2017, según lo establecido en el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016.

condenas en contra y mejorar los sistemas de información sobre la actividad litigiosa contra el Estado para fortalecer la toma de decisiones en la materia. En este aspecto se precisa que se debe complementar el sistema eKogui, de manera que incluya información sobre laudos³⁵, sentencias de acción popular y litigiosidad en contra de las entidades territoriales.

La Andje, por su parte, hizo un análisis de la situación litigiosa en 2017 y en coordinación con abogados de la CJC y de diferentes universidades, inició un proceso de planeación a largo plazo para la defensa jurídica del Estado, que recogió la visión de diferentes actores tanto internos como externos. En este proceso se diseñó el Plan Estratégico para la Defensa Jurídica del Estado (PEDJ), el cual marca la hoja de ruta del país en la materia, con prioridades claras y estrategias coordinadas para garantizar la sostenibilidad de la política pública y la protección del patrimonio de todos los colombianos. En este marco, una de las principales apuestas es la gestión de conocimiento para la toma de decisiones, lo cual debe permitir implementar mecanismos institucionales innovadores para mejorar la capacidad de respuesta a las demandas y necesidades jurídicas de los ciudadanos, dentro de la dinámica propia de la litigiosidad.

Así mismo, el PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*³⁶, estableció dentro de sus estrategias el fortalecimiento de la defensa jurídica para reducir el impacto fiscal de las demandas contra el Estado. Esta estrategia debe contribuir a la consolidación del SDJ, a reforzar la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial (tanto nacional como internacional), a proteger el patrimonio público y a garantizar los derechos de los ciudadanos. Así mismo, la consolidación del SDJ debe contribuir a la reducción del gasto público, en el marco de la estrategia fiscal y macroeconómica del Gobierno.

A manera de conclusión, si bien en los últimos años se han obtenido importantes avances tanto en la evolución de la institucionalidad para la defensa jurídica del Estado como en materia de información para identificar y dimensionar el problema de la actividad litigiosa, aún existen retos importantes en la materia, para poder cambiar la tendencia de los pagos y su impacto en las finanzas públicas. En particular, con la creación de la Andje se ha avanzado en centralizar la experiencia e información litigiosa y mejorar la coordinación del SDJ con una orientación hacia una gestión integral de los riesgos propios de las diferentes etapas del ciclo de la defensa jurídica. Por esta razón, el fortalecimiento de la Andje resulta altamente estratégico tanto para generar mejoras en la eficacia de las herramientas de

³⁵ Toda vez que esta información no está incluida en el componente de registro de arbitramento

³⁶ Adoptado mediante la Ley 1955 de 2019.

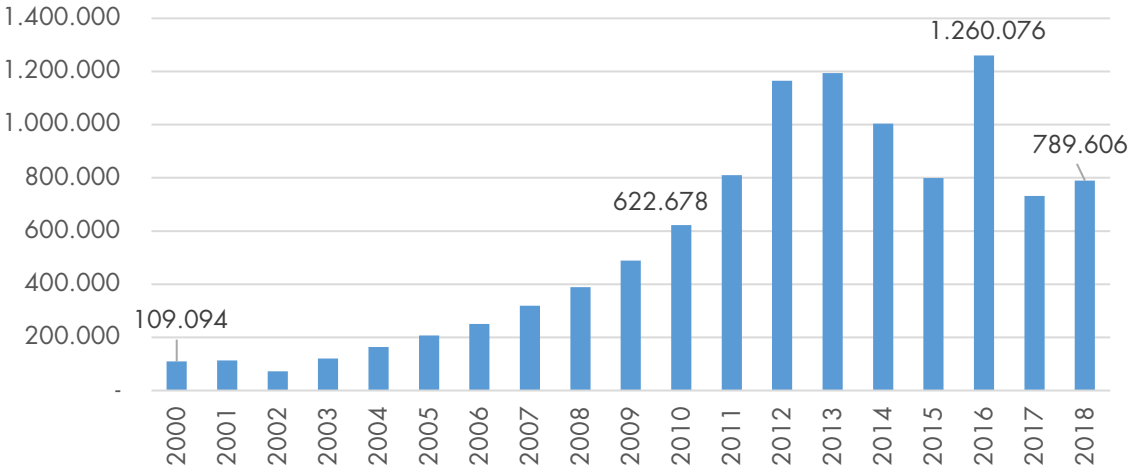
gestión y en la cobertura de los procesos en los que interviene la Andje como para mejora en la transferencia de conocimiento y potenciar su aprovechamiento.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

En los últimos 20 años se ha presentado un crecimiento de los pagos por sentencias y conciliaciones que afecta notablemente las finanzas del Estado. Tal como se observa en el Gráfico 1, la Nación pasó de pagar cerca de 109.094 millones de pesos en 2000, a un máximo de 1,2 billones de pesos en 2016. Para 2018, la Nación desembolsó cerca de 789.606 millones de pesos por este concepto y adeuda alrededor 8 billones de pesos, según cifras reportadas por la Andje (2018).

Gráfico 1. Pagos anuales por sentencias y conciliaciones al año 2018
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Sistema Integrado de la Información de la Actividad Litigiosa del Estado (2018).

Las cifras muestran con claridad una tendencia creciente en los pagos hasta 2013. La reducción de los pagos de los años 2014, 2015 y 2017 se debe a las restricciones presupuestales a las que se enfrentan las entidades públicas de orden nacional más no a la disminución de las obligaciones de pago, lo que ha desencadenado la acumulación de la

deuda que crece de forma exponencial como consecuencia de los intereses moratorios³⁷. En promedio, por cada peso que se deja de pagar la deuda crece en tres. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019). A diciembre de 2018, la deuda en dicho rubro es de más de 8 billones de pesos, cifra que equivale al 17 % del presupuesto de inversión de la Nación en 2019.

Por otra parte, el pasivo contingente por sentencias y conciliaciones se estimó en 20,3 billones de pesos³⁸), que equivalen al 10 % del presupuesto público nacional que se apropió para el 2019, sin incluir el valor del servicio de la deuda. Esto indica que la Nación tiene un riesgo de pagar 20 billones de pesos por sentencias y conciliaciones en los próximos 10 años. Estas cifras indican que existe una brecha de ahorro importante en la que se debe trabajar para poder disminuir el impacto fiscal que las sentencias y conciliaciones le generan al país. El Gobierno nacional debe dar continuidad a los esfuerzos realizados y fortalecer las acciones que permitan mejorar la eficiencia de la defensa jurídica del Estado en términos de ahorros potenciales reales.

En este sentido, la Andje ha identificado que existen dos ejes problemáticos específicos que afectan la eficiencia de la defensa jurídica y de cuya superación depende la posibilidad de generar ahorros importantes para el Estado. Estos son: (i) la insuficiente coordinación y capacidades institucionales para la defensa jurídica del Estado (ii) y la debilidad en la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado.

3.1.1. Insuficiente coordinación y capacidades institucionales para la defensa jurídica del Estado

Tal como se mencionó anteriormente, a partir de la gestión de la Andje se ha avanzado en la implementación de políticas y lineamientos para la defensa jurídica del Estado. Sin embargo, existe un amplio margen de mejora para optimizar la gestión de todas las fases del ciclo de defensa. En particular, la Andje ha diseñado herramientas y lineamientos que permiten a las entidades trabajar en la reducción del número de demandas, a través de la prevención del daño antijurídico y el uso eficiente de las conciliaciones prejudiciales. Así mismo, la Andje también ha intervenido en la etapa judicial, a través de la generación de

³⁷ Según el artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Cpaca), a partir del onceavo mes de vencimiento de la deuda, se reconoce la tasa máxima de interés legal autorizada, esto es, aproximadamente del 30 % efectivo anual.

³⁸ Pasivo contingente por sentencias y conciliaciones indexado a precios de junio de 2019 es de 20,8 billones, según el MFMP 2019-2029neto

lineamientos de defensa y la participación directa en procesos considerados estratégicos para los intereses de la Nación.

En su rol de coordinador de la defensa jurídica, la Andje ha implementado lineamientos, protocolos y líneas generales para que las entidades públicas puedan prevenir el daño antijurídico. A la fecha, la Andje ha logrado que el 53 % de las 40 entidades que agrupan el 80 % de las pretensiones en contra del Estado implementen políticas de prevención del daño antijurídico. De esta manera se busca reducir el número de demandas en contra del Estado que, de acuerdo con las cifras registradas en eKogui, llegan a 114.187 procesos con pretensiones 56 billones de pesos, en promedio al año. A 31 de diciembre de 2018 existen 398.064 procesos judiciales acumulados con pretensiones por valor de 374 billones de pesos (Andje, 2018).

Otra forma de reducir los costos asociados a procesos judiciales es a través de la optimización de las conciliaciones prejudiciales. Sin embargo, a la fecha tan solo el 10 % de las entidades públicas del orden nacional han formulado directrices institucionales de conciliación, de acuerdo con los lineamientos de la Andje, lo cual es insuficiente teniendo en cuenta que el 83,8 % de las conciliaciones no llegan a término favorable.

En materia de defensa judicial se evidencian oportunidades de ahorro para la Nación en dos frentes. En primer lugar, la Andje ha venido implementando una estrategia de capacitación en herramientas de defensa jurídica, sin embargo, solo ha logrado certificar al 53 % de los abogados que intervienen en las demandas del Estado³⁹. En segundo lugar, la Andje también ha procurado ahorros para la Nación a través de la intervención directa en procesos judiciales especialmente riesgosos, con una tasa de éxito procesal del 86 %; mayor a la obtenida por las entidades que asumen directamente su defensa, equivalente al 51 % (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019)⁴⁰. Actualmente, la Andje solo interviene en el 5 % de los 500 procesos con mayores pretensiones. Estos procesos concentran el 66 % del total de las pretensiones de procesos en contra del Estado (Andje, 2018). Estas cifras evidencian que existe una brecha de cobertura que se traduce un potencial de ahorros para el Estado (Andje, 2018).

Adicionalmente, existen 50.824 demandas que vinculan a dos o más entidades del Estado. Estas corresponden al 61 % de las pretensiones totales de la Nación. Estos procesos

³⁹ De los 4.000 abogados que usan el eKogui, 2.151 se han certificado en el uso de herramientas que ha diseñado la Andje, en el marco de la CJC.

⁴⁰ Vale la pena aclarar que esta tasa ha venido aumentando en los últimos años (de 27 % en 2010 a 51 % en 2018)

exigen mayores niveles de coordinación institucional que permitan articular la defensa entre entidades e impidan respuestas contradictorias que terminen afectando las decisiones judiciales. Este frente de trabajo ha sido abordado por la Andje a través de mesas de coordinación para procesos puntuales; sin embargo, estas resultan insuficientes frente a la cantidad de procesos y sus pretensiones. Por esta razón es fundamental desarrollar herramientas que permitan una mayor cobertura y articulación institucional en dichas controversias, que tienen un alto potencial de ahorro para el país.

Por último, a 31 de diciembre de 2018, existían 1.490 demandas entre entidades del Estado con pretensiones por 2,8 billones de pesos (Andje, 2018). Frente a este tema, la Andje medió en 26 trámites (2 %) de conflictos entre entidades públicas del nivel nacional. Con estas intervenciones, logró 7 acuerdos conciliatorios que generaron ahorros por 355 mil millones de pesos. Esto indica que existe un potencial de ahorro importante si se fortalece la participación de la Andje en estos procesos y se desarrollan e implementan lineamientos de articulación en estas controversias entre las entidades.

Estas cifras demuestran que existe potenciales de ahorro a partir del fortalecimiento de las capacidades de la Andje⁴¹. Esta intervención debe apoyarse con herramientas que le ayuden a fortalecer su productividad, su relacionamiento con las entidades y a gestionar los casos de manera más efectiva. Actualmente no se tienen herramientas para medir los resultados ni el impacto de los productos y servicios que brinda la Andje a las entidades públicas. Tampoco existen lineamientos oficiales para desarrollar un enfoque de gestión por resultados en la defensa jurídica ni tableros de control que permitan su medición, lo cual le impide a la agencia plantear soluciones a la medida. En este sentido, la revisión y evaluación del portafolio de productos y servicios que ofrece la Andje se hace indispensable para identificar sus debilidades y oportunidades de mejora con el fin de aumentar el éxito procesal de las entidades y la prevención del daño antijurídico.

3.1.2. Debilidad en la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado

Como se mencionó en la sección de Antecedentes, el sistema eKogui ha logrado consolidar información confiable sobre los procesos interpuestos en contra de la Nación, lo cual ha permitido una mejor priorización y asignación de los recursos orientados a la política

⁴¹ La Andje tiene 107 funcionarios de planta para atender la defensa jurídica nacional e internacional en los casos ante el SIDH y las controversias internacionales de inversión; administrar el eKogui; diseñar políticas y estrategias para la defensa jurídica; brindar asistencia legal y participar en procesos judiciales; además de las labores administrativas que requieren todas las entidades públicas del Estado.

de defensa jurídica del Estado. Sin embargo, el sistema cuenta con oportunidades de mejora en materia interoperabilidad y captura y uso de la información.

La cobertura funcional de eKogui integra la radicación de procesos y casos judiciales y extrajudiciales, la gestión de la información básica, actuaciones, calificación del riesgo procesal, la provisión contable, diligenciamiento de las fichas para comité de conciliación, así como la parametrización de causas, despachos y jurisdicción. De igual manera, permite tanto la interacción de actores de las entidades (administrador de entidad, apoderados y jefes de control interno), como de actores de la Andje (administrador general del sistema, usuarios funcionales y radicadores).

El sistema actualmente cuenta con 270 componentes funcionales en producción y 4.000 usuarios defensores del Estado. El eKogui contiene información de 858.753 demandas, incluidas las terminadas, con cerca de un millón de registros con datos de la defensa jurídica del Estado. Así mismo, existen 312 entidades usuarias que, a diciembre de 2018, tienen registrados 398.064 procesos activos con pretensiones por valor de 374 billones⁴². El sistema cuenta con una confiabilidad de la información que pasó del 36 % al 92,2 %⁴³, gracias a la labor de validación y depuración que ha venido realizando la Andje, así como por el proceso de capacitación y acompañamiento que se les brinda a las entidades para su manejo, uso y apropiación. La información de eKogui es la base para generar los reportes necesarios para la estimación del pasivo contingente. Para ello se desarrolló un módulo mediante el cual se automatiza el cálculo del pasivo contingente. Gracias al trabajo conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Andje, y teniendo en cuenta la revisión y la actualización de la metodología de cálculo del contingente, se ha logrado optimizar la estimación de los aportes al Fondo de Contingencias (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

A pesar de las mejoras en materia de recolección y análisis de la información, el sistema aún no cuenta con la trazabilidad completa de los procesos a través de las diferentes etapas del ciclo de la defensa. En materia de conciliaciones, la Procuraduría General de la Nación maneja un sistema propio, con numeraciones internas que no se encuentran unificadas y que no coinciden con los códigos únicos de proceso (CUP) del eKogui. Esta situación hace casi imposible el seguimiento y trazabilidad de una conciliación extrajudicial y su relacionamiento con un proceso judicial iniciado con ocasión de esta. En especial, si se tiene en cuenta que un ciudadano puede interponer varias convocatorias de conciliación en

⁴² No se incluyen en el dato las pretensiones de dos procesos que suman más de 3.000 billones.

⁴³ Cálculos realizados por la Dirección de Gestión de Información de la Andje.

tiempos muy cercanos en contra de la misma entidad por hechos similares. Así mismo, el sistema también debe ser complementado para permitir la identificación de focos y riesgos de litigiosidad (contra la Nación) a nivel regional, con el fin de permitir un mayor nivel de detalle en la priorización de acciones de política en la materia.

Igualmente, como se mencionó en la sección de Antecedentes, aunque la Andje logró centralizar buena parte de la información relativa a las demandas de las entidades públicas del orden nacional, la información sobre demandas en contra de entidades del orden territorial es indispensable para cuantificar la totalidad de las contingencias por procesos en contra del Estado. De acuerdo con cálculos aproximados de la Andje, por cada 100 casos ingresados entre 2010 y 2015 a la justicia administrativa, 65 en promedio corresponden a demandas en contra de entidades territoriales (Andje, 2018).

Finalmente, los esfuerzos en materia de recolección de información deben ser complementados con herramientas de análisis que promuevan su utilización y potencien su aprovechamiento. Para esto es necesario alinear la explotación de datos, la gestión de información, la generación de conocimiento y su posterior aplicación práctica a los fines de la defensa jurídica del Estado, a través del uso de herramientas tecnológicas de análisis de datos.

3.2. Justificación económica y social

Con el propósito de evaluar la conveniencia de la implementación del *Programa fortalecimiento de la Andje*, se realizó un análisis costo-beneficio que se presenta a continuación.

3.2.1. Identificación de beneficios

El *Programa de Fortalecimiento de la Andje* busca fortalecer la capacidad de coordinación de las entidades para generar ahorros al Estado. Estos ahorros permiten disminuir el impacto fiscal de la actividad litigiosa y generar beneficios sociales por el retorno de dicha inversión. A la fecha, la Andje cuenta con 36 abogados que defienden 157 casos

de los cuales 25 (5 %) concentran las mayores pretensiones identificadas⁴⁴. Cada abogado es responsable de la intervención en promedio de 4 procesos. Los ahorros que se podrán obtener del aumento de la productividad de los abogados de la agencia, no solo se evidencian en un aumento de la cobertura sobre los procesos totales, sino que, además se espera mejoren la relación condena/preensión⁴⁵. Para esto se propone la evaluación de un indicador que permita medir el aumento de la cobertura en los casos que concentran el 68 % del total de las pretensiones en contra del Estado⁴⁶.

A partir de los resultados del programa anterior y de acuerdo con los objetivos propuestos para el desarrollo del presente programa, se realizó un análisis *ex ante* mediante la metodología de costo-beneficio con base en evidencia empírica y se desarrollaron escenarios de sensibilidad para determinar la variación de resultados conforme a cambios en los supuestos. En primer lugar, se espera que el desarrollo de más y mejores herramientas tecnológicas y de gestión especializadas permita el diseño de estrategias jurídicas más eficaces; por consiguiente, el aumento en la productividad⁴⁷ de los abogados de la Andje

⁴⁴ Además de la participación directa en el 5 % de los 500 procesos más cuantiosos, la Andje participa en 132 procesos de acuerdo con los criterios dispuestos en el Acuerdo 01 de septiembre de 2019:

La Agencia asumirá en calidad de interviniente en aquellos procesos judiciales de cualquier tipo en los cuales estén involucrados los intereses de la Nación, de acuerdo con la relevancia y los siguientes criterios: la cuantía de las pretensiones, el interés o impacto patrimonial o fiscal de la demanda; el número de procesos similares: la reiteración de los fundamentos fácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo; la materia u objetos propios del proceso y la trascendencia jurídica del proceso por la creación o modificación de un precedente jurisprudencial (Acuerdo 01 de septiembre 09 de 2019, disponible en https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/normas-internas/acuerdos_2019/Lists/Acuerdos_2019/Attachments/1/acuerdo_01_09_septiembre_2019.pdf).

⁴⁵ Condena/preensión=valor de las condenas totales de los procesos terminados de un periodo determinado/valor de las pretensiones totales de los procesos terminados del mismo periodo.

⁴⁶ La evaluación final del Programa 2755/OC-CO la tasa de éxito procesal cuando hay intervención directa de la Andje (medida como la relación condena/preensión) es de 86 %. Esto quiere decir que, por cada dólar pretendido, el Estado únicamente pierde 14 centavos. Por su lado, las Entidades Públicas del Orden Nacional alcanzan una tasa de éxito procesal del 51 %. La hipótesis inicial implica que, a mayor cobertura sobre las pretensiones más altas en contra del Estado por parte de la Andje, mayor la probabilidad de generar ahorros fiscales, como la diferencia entre las pretensiones iniciales y la condena.

⁴⁷ Se entiende como aumento de productividad, la diferencia entre el número de promedio de casos por abogado en el año 2018 (4) y el número promedio de casos por abogado posterior a la ejecución del programa. En particular, la implementación de herramientas tecnológicas para la gestión de casos permitirá reducir el tiempo

involucrados en la defensa jurídica de casos seleccionados⁴⁸, en especial aquellos con las pretensiones más altas.

La implementación de tecnologías que permiten la sistematización de procesos, el manejo y gestión de casos y la democratización de la información trae consigo beneficios no solo para las entidades o instituciones que implementan dichas tecnologías, sino que también contribuyen en general a beneficios sociales implícitos como la confianza en las instituciones, el desarrollo económico y el efectivo manejo de los recursos públicos.

Para plantear los supuestos de los diferentes escenarios se tuvo en cuenta evidencia empírica de otros países, en los que se demuestra que a través de capacitaciones para el correcto manejo y gestión de casos se aumenta su productividad⁴⁹. En este sentido, el supuesto es que el uso intensivo de tecnología para la gestión de la información permite que los abogados se concentren en el análisis y la gestión estratégica del caso, y reduzcan el tiempo dedicado a tareas operativas como la búsqueda y recolección de información, cuyo proceso se automatizará a través del sistema. El impacto de la digitalización y las nuevas tecnologías en el mundo jurídico se evidenció para el caso de España, donde gracias a la innovación y el uso de tecnología se redujo en un 75 % los esfuerzos en la gestión de la documentación; en un 15 % el tiempo que utilizan los abogados a la evaluación de riesgos legales y se logró predecir en un 90 % las decisiones judiciales (Lefebvre, 2018).

Por lo tanto, se espera que las mejoras previstas en el programa impacten positivamente la productividad de los abogados de la Andje y con ellos le generen un ahorro al Estado al cubrir más procesos por más pretensiones con los mismos costos.

dedicado por los abogados a labores operativa especialmente asociadas con la recolección de información procesal.

⁴⁸ La instancia de selección recomienda los casos en los que excepcionalmente la Andje intervendrá en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente y en cualquier otra condición que prevea la ley. Está conformada por el Director General quien la presidirá, el Director de Defensa Jurídica Nacional y un funcionario designado de la Dirección de Defensa Jurídica Nacional, quienes concurren con voz y voto.

⁴⁹ El aumento de productividad se mide por la diferencia entre el número de promedio de casos por abogado en el año 0 y el número promedio de casos por abogado en cualquier tiempo posterior a la ejecución del inicio del Programa.

Supuestos

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:

- El número de abogados tomado como línea base se mantiene fijo durante los 10 años para los que se calculan los beneficios. Esto con el fin de entender el aumento en la productividad de los abogados. Es importante establecer que todo funcionario contratado con posterioridad o durante la operación y que se beneficie de las capacitaciones en las nuevas tecnologías en el marco del programa, verá un aumento de su productividad en un 25 %, lo cual implica que el promedio de casos por abogado pasaría de 4 a 5.
- El tipo de cambio utilizado para la conversión de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de 3.151 pesos por dólar⁵⁰. Esta tasa representativa del mercado (TRM) es utilizada para la realización de la totalidad del análisis.
- Frente a la evidencia empírica mencionada anteriormente, se asume que, una vez capacitados los abogados de la Andje en el uso del sistema a implementar, su productividad se verá positivamente afectada en un 25 % a partir del segundo año.
- Se prevé que el desembolso del crédito sea así: 1 % en 2019, 23 % en 2020, 30 % en 2021, 26,7 % en 2022 y 19,3 % en 2023.
- Se realizó un promedio del aumento salarial de los últimos 4 años en el interior de la Andje, el cual ha sido del 6,54 %, de acuerdo con los Decretos 1099 de 2015, 228 de 2016, 998 de 2017 y 312 de 2018⁵¹ del DAFP. Por consiguiente, para efectos de la presente evaluación, se utilizará como incremento salarial anual el valor de 6,54 %.
- El periodo sobre el cual se calculan los beneficios es de 10 años.

Cálculos

El cálculo de los beneficios se estima en un horizonte de 10 años; sin embargo, para efectos de obtener el valor presente se tiene en cuenta la tasa de descuento utilizada por el BID del 12 %. El cálculo de los beneficios totales se hace mediante la siguiente fórmula:

⁵⁰ De acuerdo con los supuestos macroeconómicos 2020 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵¹ A través de los cuales se establece la escala salarial de los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

$$B_t = \sum_{t=1}^{10} \frac{B_t}{1,12^t}$$

donde B denota los beneficios y t indica el año corriente.

Tabla 1. Cálculo de los beneficios por proceso por abogado por aumento en productividad

Variable	Valor	Fuente
(i) Valor proceso por abogado	233.274.221	Andje
(ii) Tasa de incremento en la productividad	25 %	Chemin (2009)
(iii) Beneficios por incremento en la productividad por proceso por abogado	58.318.555	Productividad expresada en dólares (i)*[i+(ii)]-(i)

Fuente: Andje (2019).

El cálculo de los beneficios brutos está relacionado con el costo del personal involucrado en relacionamiento directo de 157 casos (esta cifra representa la capacidad actual de intervención de la Andje) y la relación derivada del incremento en la productividad de dicho personal, manteniendo la planta constante. Así, al encontrar un costo promedio por proceso, se puede calcular el beneficio neto en productividad asociado a la reducción promedio del costo por proceso (ahorros).

El incremento en el número de procesos promedio por abogado en el interior de la agencia permite incrementar la participación de la Andje en los procesos, priorizando aquellos con mayores pretensiones. En otras palabras si la Andje aumenta su cobertura en 36 casos seleccionados de los 500 con mayores pretensiones, los cuales agrupan el 66 % de las pretensiones totales, el ahorro potencial es de 9 billones de pesos, teniendo en cuenta una la tasa de éxito procesal de la agencia del 86 % (Centro Nacional de Consultoría, 2018) y una tasa estimada de relación condena pretensión del 30 % (Andje, 2014)⁵². Esto, por cuanto tales procesos tienen pretensiones superiores a 30 billones de pesos. Para esto se considera el número promedio de procesos por abogado y el costo promedio de los procesos en el año 0 (2019) y se compara con las proyecciones en los años futuros. Al relacionar los

⁵² El estudio denominado *Análisis empírico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* tiene como objeto describir de manera cuantitativa el litigio contra entidades públicas del orden nacional, para lo cual se tomó una muestra de 3.468 expedientes de procesos en juzgados administrativos de Bogotá y en el Tribunal Contencioso de Cundinamarca entre 2008 y 2013.

dos resultados, se puede calcular el incremento en los procesos sobre los cuales la Andje tiene incidencia directa. Los resultados se presentan en la Tabla 1.

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, ejercicio derivado del trabajo conjunto entre los equipos técnicos de la Andje y el banco, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 15 millones. Este valor incluye los costos asociados a cada componente, y a la administración, evaluación y auditoría del proyecto, que serán distribuidos durante el período 2020-2023.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

Debido a la magnitud de los distintos supuestos realizados, en la Tabla 2 se presentan los resultados en paralelo al análisis de sensibilidad, en donde se incluyen dos escenarios alternativos al base: uno conservador, con un incremento en productividad del 22,5 % y otro optimista con un incremento en productividad del 27,5 %. Los costos del programa ascienden a 44.183.570.243 de pesos y serán distribuidos como se menciona en los supuestos.

Tabla 2. Análisis costo-beneficio, con escenarios

Variable	VP total beneficios	VP costos	VP beneficios neto	VP beneficios neto por abogado	Razón beneficio o costo	TIR social
Escenario optimista (27,5 %)	78.308.749.194	44.183.570.243	34.125.178.951	947.921.638	1,77	24
Escenario base (25 %)	71.189.771.995	44.183.570.243	27.006.201.752	750.172.271	1,61	18
Escenario conservador (22,5%)	64.070.794.795	44.183.570.243	19.887.224.552	552.422.904	1,45	13

Fuente: Andje (2019).

En el escenario base, en el que el incremento de la productividad de los abogados por el desarrollo de herramientas de gestión y capacitación en su uso es del 25 %, la relación costo-beneficio para el programa resulta ser de 1,61. Esto significa que se espera recuperar 1,61 por cada peso invertido en el proyecto. La TIR social resulta ser del 18 %.

En el escenario pesimista, en el que la productividad de los abogados por el desarrollo de herramientas de gestión y capacitación en su uso es del 22,5 %, la relación costo-beneficio para el programa resulta ser de 1,45. Esto significa que se espera recuperar 1,45 por cada peso invertido en el proyecto. La TIR social se reduce al 13 %, sin embargo, sigue siendo positiva, por consiguiente, el programa es rentable incluso en este escenario.

En cuanto al escenario optimista, la productividad de los abogados por el desarrollo de herramientas tecnológicas y de gestión, así como la capacitación en su uso está proyectado en 27,5 %, dando como resultado una relación costo-beneficio para el programa de 1,77. Esto significa que se espera recuperar 1,77 por cada peso invertido. La TIR social resulta ser del 24 %.

3.3. Espacio fiscal

Según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998⁵³, la Andje es un organismo del sector descentralizado de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional⁵⁴. En consecuencia, hace parte del PGN y se financia con los recursos que le son asignados por esta vía. El endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pagos de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política.

La Andje deberá priorizar dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023, el espacio fiscal en el rubro de inversión para ejecutar el valor total del proyecto. Lo anterior guardando la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

Se considera que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es la más viable para el desarrollo del programa, debido a que la banca multilateral cuenta con una amplia experiencia en el fortalecimiento institucional, así como de sistemas de información gerenciales con uso de analítica de datos y datos masivos, tal como se evidencia en la Tabla 3.

Tabla 3. Operaciones para el apoyo al fortalecimiento institucional

Beneficiario	Programa	Resultados
Andje	2755/OC-CO	Aumentó la tasa de éxito procesal del 27 % al 51 % y la tasa de conciliación del 4,9 % a 18,12 %

⁵³ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁵⁴ Decreto 4085 de 2011. Artículo 1. Naturaleza Jurídica.

DNP	CO-L1102	Contribuyó a la mejora en la calidad de la gestión y prestación de servicios por parte de la administración pública en cabeza del DNP frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, las agencias públicas y el sector privado
DNP	CO-L1126	Mejóro la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos de inversión pública a través de una plataforma tecnología integrada de información a cargo del DNP.

Fuente: BID (2019).

La operación de crédito previa (BID 2755/OC-CO) constituye un referente importante para la preparación de este segundo programa de fortalecimiento de la Andje, y para la cual se han tenido en cuenta entre otras las siguientes lecciones aprendidas: (i) una mejora en la gestión estratégica y de conocimiento genera incentivos institucionales que mejoran la calidad de la labor de la defensa judicial; (ii) generar herramientas institucionales, de gestión y tecnología para la defensa de los intereses del Estado es fundamental para la gestión de los procesos y la toma de decisiones; (iii) la capacitación en prevención del daño antijurídico y defensa jurídica debe tener seguimiento periódico y ser medido en función del impacto y no solo la implementación de las capacitaciones en sí mismas, y (iv) se debe trabajar no solo con la entidad que orienta los lineamientos y las políticas en la materia sino con el sistema de entidades que los implementan. La operación previa avanzó en la puesta en marcha de la Andje, el establecimiento de sus procesos y la creación de eKogui. La nueva operación busca avanzar a partir de lo conseguido en mejorar la efectividad de la defensa desarrollando e incorporando herramientas de gestión y tecnología que fortalezcan el trabajo de la Agencia y las entidades que hacen parte del SDJ.

La incorporación de las tecnologías más relevantes articuladas con los sistemas actuales de la Andje se centra en: (i) herramientas de inteligencia artificial y de analítica para la toma de decisiones y procesos de la agencia en todo el ciclo de defensa; (ii) herramientas georreferenciadas para facilitar una mejor priorización y adecuación de la política con enfoque de territorio, jurisdicción y género, entre otras; (iii) herramientas de gestión de usuarios y grupos de valor (abogados de la entidades públicas, demandantes, peritos), y (iv) expediente digital con la incorporación no solo la digitalización de documentos físicos sino documentos digitales, firma y autenticación.

Finalmente, las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la Nación resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento del PGN y representan un costo inferior al que accede el Gobierno nacional en los mercados de capitales internacionales. Por último, la banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO

El *Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado* busca contribuir a la eficiencia de la Andje y de las entidades del SDJ del Estado en términos de ahorros potenciales reales. Este programa se encuentra estructurado en dos componentes: (i) fortalecimiento de las capacidades de la Andje para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ, y (ii) fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado. Se tiene prevista una ejecución en un horizonte de hasta cuatro años.

El principal impacto de la operación es la mejora en la eficiencia del SDJ del Estado en términos de ahorros potenciales reales medidos por los ahorros en los procesos en los que interviene o acompaña la Andje sobre el total de condenas-pretensiones. Esto será consecuencia de tres resultados: (i) mejoramiento en la oportunidad de reporte de información de conciliaciones prejudiciales en eKogui; (ii) el aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la Andje, y (iii) el aumento en la transferencia de conocimiento para la Andje y las entidades que hacen parte del SDJ, medido a través de la certificación en herramientas de defensa jurídica del Estado.

El principal beneficiario del programa será la Nación, por los ahorros generados en materia de pagos evitados por sentencias y conciliaciones. De manera específica el proyecto está orientado a impactar de manera sustancial la eficiencia de las entidades del nivel nacional en la defensa jurídica. Esta intervención se proyecta de manera transversal mediante un modelo de gestión integral que incluya las dependencias técnicas de la Andje y de apoyo a las entidades del SDJ del Estado y sus abogados, quienes ejercen la defensa del Estado.

4.1. Objetivo

Contribuir al fortalecimiento de la Andje y las entidades del SDJ para generar ahorros al Estado.

4.2. Objetivos específicos

- (i) Generar mejoras en la eficacia de las herramientas de gestión y en la cobertura de los procesos en los que interviene la Andje con el fin de fortalecer la defensa jurídica del Estado.
- (ii) Generar mejoras en la transferencia de conocimiento para la Andje y las entidades que hacen parte del SDJ con el fin de generar información relevante para el litigio estratégico y consolidar las capacidades institucionales para la defensa integral y efectiva del Estado.

4.3. Componentes

4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades de la Andje para mejorar la eficiencia de las entidades del orden nacional que hacen parte del SDJ

A través de este componente se busca mejorar las herramientas de gestión para la defensa jurídica, así como aumentar la cobertura de la Andje en la participación en los procesos judiciales. Para esto, se requiere optimizar el portafolio de productos y servicios de la Andje a partir de un enfoque de gestión por resultados. La verificación de los resultados de la Andje en las diferentes etapas del ciclo de defensa, así como de los resultados de las demás entidades, permitirá una mejor retroalimentación de su gestión como entidad coordinadora de la defensa jurídica del Estado y, por lo tanto, una mejor adecuación de sus servicios a las necesidades del SDJ. Así mismo, se plantea el uso de mejoras tecnológicas por un lado, para la gestión de las solicitudes de información que debe atender la Andje como entidad coordinadora del SDJ y, por otro lado, para la sistematización de toda la información asociada a la gestión de los procesos judiciales en los que la Andje interviene directamente.

Modelo Óptimo de Gestión por Resultados

En primer lugar, la Andje diseñará e implementará el Modelo de Gestión por Resultados para la Defensa Jurídica. Este modelo busca establecer lineamientos para la gestión en cada una de las etapas del ciclo de la defensa con una orientación hacia la consecución de resultados concretos. En este sentido, el modelo se alimenta de las experiencias de la Andje en la implementación de herramientas como el Modelo Óptimo de Gestión, a la vez que busca ampliar su cobertura, mejorar la adecuación de los lineamientos a las problemáticas específicas de cada entidad y evaluar de manera oportuna los resultados de la gestión del SDJ en materia de defensa jurídica. El modelo constará de una primera etapa de pilotaje que se llevará a cabo en el interior de la Andje y, posteriormente, de una etapa de socialización e implementación en las entidades del orden nacional por fases.

Para la construcción del modelo se debe partir de la evaluación del portafolio de servicios actualmente ofrecido por la Andje, con el fin de identificar posibilidades de mejora en la definición, comunicación y adopción de los lineamientos con base en las experiencias adquiridas por las entidades en su implementación. Posteriormente, con el fin de complementar y mejorar estas herramientas, se definirán indicadores de seguimiento que permitan identificar y priorizar problemáticas, implementar soluciones y evaluar resultados concretos de la gestión de cada una de las fases del ciclo de la defensa jurídica.

El modelo de gestión por resultados es una herramienta valiosa en la medida en que genera la información necesaria para evaluar la gestión de la Andje como coordinador del SDJ y de las propias entidades en la gestión de sus riesgos litigiosos. Así mismo, la medición de los resultados genera un nuevo marco de incentivos que se traduce en un cambio en la cultura de la defensa con una orientación evidente hacia la generación de ahorros para el Estado.

Modelo de Gestión de Grupos de Interés

La Andje también prevé la adquisición de *software* para facilitar su papel de coordinador del SDJ. En particular, se prevé la adquisición de un sistema de gestión solicitudes, dudas y requerimientos de los diferentes grupos de interés (funcionarios internos, funcionarios o abogados de otras entidades, bien sea del orden nacional o territorial, entre otros) que facilitará el intercambio de buenas prácticas y conocimiento para el fortalecimiento y coordinación de la defensa jurídica del Estado. Esto permitirá articular los procedimientos de respuesta y atención a solicitudes de la Andje de manera ordenada y guardando la trazabilidad y soporte de la información, con lo cual se busca generar evidencia que permita retroalimentar y estandarizar los tipos de asesorías brindados por la Andje.

El desarrollo de estas herramientas es un factor diferencial para lograr una mayor y mejor defensa del Estado. Estas herramientas permiten un asesoramiento más cercano y eficiente para las entidades públicas, sobre todo para aquellas que concentran el mayor número de pretensiones en sus procesos.

Sistema de Gestión de Casos

Finalmente, la adquisición de un sistema de gestión de casos permitirá centralizar toda la información referente a los procesos judiciales intervenidos por la Andje con el fin de facilitar la labor de los abogados que intervienen en cada proceso. Un sistema de gestión de casos permite vincular toda la información necesaria para su gestión jurídica, así mismo intercambiar documentación con otros abogados, peritos y funcionarios vinculados a un caso, bajo un esquema de trabajo colaborativo. De esta manera se elimina el intercambio de folios de papel, el envío de información sensible por correo electrónico haciendo la coordinación interna e interinstitucional más eficiente y segura.

El desarrollo de estas herramientas disminuye las tareas operativas, principalmente asociadas a la recolección de información, y facilitan la investigación y el análisis de documentos, lo cual tiene efectos sobre la productividad de los abogados de la Andje y, a su vez, la participación de la Andje en proceso de alto interés nacional. Así mismo, la

implementación de este sistema en la Andje servirá como experiencia piloto para recomendar y generalizar su uso en entidades públicas con altos riesgos en materia de litigiosidad.

4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado

Este componente busca mejorar la transferencia del conocimiento para la Andje y las entidades que hacen parte del SDJ. En particular, se pretende (i) desarrollar las herramientas necesarias para lograr una mayor integración e interoperación de la información así como una mejor visualización que permitan mapear los riesgos y focos de litigiosidad para optimizar las intervenciones; (ii) capturar nueva información en el eKogui requerida para tener una trazabilidad completa de la problemática litigiosa, y (iii) mejorar la transferencia de conocimiento y usabilidad de la información orientada a mejorar las capacidades del SDJ.

Con el fin de permitir una mayor trazabilidad de los procesos judiciales se prevé la integración de eKogui con otros sistemas de información. En particular, la integración con la Procuraduría General de la Nación permitirá tener trazabilidad completa de los procesos desde su etapa prejudicial hasta su terminación. Así mismo, se prevé la interoperabilidad con otros sistemas como el de la rama judicial, con el fin de verificar y validar la información provista por las entidades sobre los procesos en su contra, y con la Contaduría General de la Nación, para registrar los pasivos de las entidades por cuenta de fallos desfavorables. Para esto, se debe empezar por el diagnóstico e identificación de los requerimientos necesarios para implementar una arquitectura de integración e interoperabilidad en la Andje, de tal manera que se mejore su eficacia, se aumenten las sinergias por medio del trabajo colaborativo y articulado entre las dependencias y se fortalezca la consistencia de sus cifras. Adicionalmente, se debe desarrollar las herramientas y lineamientos necesarios para lograr una interoperación de los sistemas de información antes referidos.

De manera complementaria, se desarrollarán e implementarán herramientas de visualización y de georreferenciación que permitan hacer un mapa de riesgos e identificar focos de litigiosidad por diferentes unidades geográficas y jurisdicción, cruzar información con otras variables poblacionales, culturales o económicas para fortalecer la toma de decisiones y focalizar las intervenciones. Estas herramientas permitirán una mejor visualización de la problemática litigiosa, lo cual fortalecerá el análisis de información y manejo por parte de los usuarios del eKogui.

Así mismo, con el fin de tener información completa sobre la litigiosidad en contra del Estado, se implementarán tres nuevos módulos en el eKogui. Por un lado, dos nuevos módulos asociados a los procesos de las entidades del orden nacional que priorice el Consejo

Directivo de la Andje⁵⁵. Por otro lado, el módulo de información de demandas en contra de entidades territoriales. Esta nueva información permitirá tanto una mayor trazabilidad desde el inicio del proceso hasta su terminación, así como una visión completa de la problemática litigiosa, lo cual mejorará la defensa estratégica del Estado y las intervenciones de políticas públicas.

Finalmente, con el fin de potenciar tanto la transferencia de conocimiento como la usabilidad y utilidad de la información, la Andje fortalecerá su sistema de información con la adquisición de *software* para el análisis predictivo y prospectivo de datos. Así mismo, se adquirirán o desarrollarán herramientas que permitan automatizar estos análisis, como lo son *machine learning*, *business intelligence*, *Big Data* o demás herramientas de *legaltech* que potencialicen la analítica de información. Para ello se incluye: (i) un diagnóstico con identificación de requerimientos, análisis de costos, identificación de herramientas tecnológicas que incorporen capacidades nuevas para análisis predictivo y prospectivo y su desarrollo; (ii) un diagnóstico de calidad, completitud, oportunidad y homologación de datos. Así mismo, se implementará una estrategia de gestión de conocimiento que le permitirá a la Andje transformar toda la información que maneja en conocimiento estratégico para la defensa efectiva del Estado. Para esto, se fortalecerá la Comunidad Jurídica del Conocimiento, la transferencia de buenas prácticas y la innovación en la defensa jurídica que permitan mejorar las capacidades de los abogados del Estado y el uso efectivo del conocimiento para aumentar su éxito procesal.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El organismo ejecutor del programa de fortalecimiento a la defensa jurídica del Estado será la Andje, que contará con el apoyo de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) cuyo equipo estará integrado, como mínimo, por un gerente del programa; un especialista en adquisiciones con experiencia en contratación en tecnologías y servicios de información y comunicaciones; un especialista en planeación, monitoreo y evaluación; un especialista financiero con experiencia en banca multilateral; un especialista en gestión de información y tecnologías de la información, y un auxiliar administrativo, además de las áreas de apoyo administrativa y financiera que correspondan. La UEP contará con autonomía en la Andje en materia de aprobación de adquisiciones y contrataciones del programa.

⁵⁵ Se priorizarán teniendo en cuenta su relevancia fiscal para el Estado, estos módulos pueden contener información sobre laudos arbitrales, acciones populares u otra información relevante.

La coordinación de la ejecución del programa será llevada adelante por la UEP, la cual articulará las acciones de las distintas dependencias de la Andje involucradas. Estas dependencias incluyen las direcciones técnicas, los grupos de trabajo, la Secretaría General y la Dirección General y aquellas que se consideren relevantes. La Andje creará un Comité de Gestión del Programa (CGP), por medio de una resolución del Director General, de cuya secretaría técnica estará encargada la UEP. El Director General encabezará el CGP, y los demás integrantes serán: el secretario general, el jefe de la Oficina de Planeación y el gerente del proyecto. Este comité coordinará institucionalmente las dependencias técnicas que intervienen en la operación del programa, así como la interlocución con el SDJ.

4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de hasta USD15 millones y será financiado en su totalidad mediante un préstamo de inversión específica; la operación no tendrá contrapartida local. En la Tabla 4 se presentan los componentes del programa con su respectivo costo estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a su administración⁵⁶. El periodo de ejecución del proyecto será de cuatro años y se definió así teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) el tiempo promedio que conlleva el diseño e implementación de las actividades que se proponen en el programa; (ii) la alineación con el Plan Estratégico de Defensa Jurídica del Estado, y (iii) los tiempos de ejecución de otros programas financiados por la banca multilateral.

Tabla 4. Costos por componente del programa

Componentes	Millones de USD	Participación (%)
Componente I. Fortalecimiento de las capacidades de la Andje para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ	8,16	54,4
Componente II. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado	5,77	38,5
Administración u otros gastos contingentes	1,07	7,1
Total	15,00	100,0

Fuente: Andje (2019).

⁵⁶ La desagregación de cada uno de los componentes se encuentra detallado en el proyecto de inversión con código BPIN 2018011000386 *Implementación del sistema de defensa jurídica del estado a nivel nacional*.

Los costos de administración del programa incluyen las evaluaciones intermedia y final, las auditorías financieras anuales y otros gastos administrativos relativos al funcionamiento de la UEP.

4.6. Programación de desembolsos

Se proyecta ejecutar el programa en un plazo de cuatro años, iniciando en el 2020. La Tabla 5 presenta el detalle de la programación de desembolsos.

Tabla 5. Programación estimada de desembolsos (USD)

Ítem	Programación				Total
	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	
Crédito (USD)	2.910.590	5.500.000	4.437.800	2.151.610	15.000.000
Participación anual (%)	19,4	36,7	29,6	14,3	100

Fuente: Andje (2019).

4.7. Seguimiento y evaluación

La agencia hará seguimiento a los indicadores de impacto y resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presentan en el Anexo A. A través de este seguimiento periódico se logrará: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados, y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos en relación con la consecución de los productos esperados.

Así mismo, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002⁵⁷, el artículo 20 del Decreto 2189 de

⁵⁷ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

2017⁵⁸, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*⁵⁹.

En cuanto al componente de evaluaciones, la verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la matriz de resultados se realizará mediante una evaluación intermedia y una evaluación final del programa que darán cuenta de la evolución de los indicadores como respuesta a la implementación del programa propuesto en sus distintos componentes. La evaluación intermedia se realizará a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 60 % del monto del préstamo o cuando hayan transcurrido 36 meses de ejecución (lo que ocurra primero).

La banca multilateral desarrollará una evaluación final como parte del informe de terminación de proyecto a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95 % de los recursos del préstamo. Este informe contará como insumo con los informes de avance periódicos, los indicadores de la matriz de resultados, estados financieros auditados, los resultados de la evaluación de impacto y los demás resultados obtenidos. La evaluación final incluye una evaluación económica *ex post*, en la cual se replicará la metodología de análisis costo-beneficio desarrollada para el análisis económico *ex ante* (incluido en la sección de Justificación económica y social). En el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) se detallan los términos de referencia correspondientes para asegurar la evaluación económica *ex post*⁶⁰.

4.7.1. Indicadores del programa

El seguimiento del programa se realizará por medio de los siguientes indicadores los cuales se detallan en el Anexo A y se presentan en la Tabla 6.

⁵⁸ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

⁶⁰ El PME será publicado por el BID una vez sea negociado el crédito.

Tabla 6. Indicadores de impacto y resultado

Indicador	Unidad de medida	Línea base (2018)	Meta final (2023)
Indicador de impacto: mejora en la eficiencia del SDJ en términos de ahorros potenciales reales			
Ahorros potenciales reales medidos por los ahorros en los procesos en los que interviene o acompaña la Andje sobre el total de condenas/preensiones ^(a)	USD millones ^(b)	1.164	3.173
Indicador de resultado 1: aumento en la eficacia de las herramientas de defensa jurídica			
Mejora en la oportunidad de reporte de información de conciliaciones prejudiciales en eKogui ^(c)	%	18	23
Indicador de resultado 2: aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la Andje			
Casos con mayores preensiones en los que interviene la Andje ^(d)	%	5	20
Indicador de resultado 3: aumento en la transferencia de conocimiento para la Andje y el SDJ.			
Certificación en herramientas de defensa jurídica con enfoque de género ^(e)	%	8	30

Fuente: Andje (2019).

Nota: ^(a) El programa contribuirá mediante ahorros potenciales reales medidos por: (i) sumatoria de preensiones iniciales x % de relación condena/preensión de los procesos con fallo favorable ij; (ii) sumatoria de (preensiones iniciales de fallos desfavorables *% de relación de condena/preensión) - condena final ij; (iii) sumatoria de juramento estimatorio de los casos con laudo favorable ij; (iv) sumatoria de juramento estimatorio de laudos desfavorables ij - condenas ij; (v) sumatoria de total condenas a empleados públicos por acción de repetición; (vi) sumatoria de valor total de los levantamientos de recursos públicos inembargables, y (vii) sumatoria de Σ (preensiones iniciales x % de relación condena/preensión de los procesos a conciliar ij) - valor conciliación extrajudicial aprobado ij. ^(b) Cálculos realizados con una tasa de cambio de 1 USD = COP 3.151. ^(c) Se mide por el número de procesos analizados que fueron actualizados sobre el total de procesos analizados. ^(d) La Andje definió una estrategia de intervención judicial de los 500 procesos más cuantiosos, que representan el 68 % de las preensiones en contra del Estado por un valor de USD81.000 millones. La estrategia está enfocada en 381 procesos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa (USD 34.000 millones) y 119 acciones de grupo (USD 47.000 millones). A febrero de 2019 se han intervenido en 25 procesos de los 500 más cuantiosos, equivalente al 5 %. ^(e) En 2018 el total de abogados registrados en eKogui es de 4.771 y se han capacitado 396 mujeres equivalente al 8 %. Si bien el desarrollo del programa no tiene un enfoque de género, sí se quiere empezar a medir el uso de las herramientas de defensa jurídica por esta variable, con el fin de revisar a futuro si se requiere de alguna estrategia diferencial para su socialización.

5. RECOMENDACIONES

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

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el *Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado* presentado en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa aplicable y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.
4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado priorizar los recursos para el desarrollo del *Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado* dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo y presupuesto de cada vigencia.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados (MR)

Tabla 7. Matriz de impactos esperados del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias				Meta final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Impacto: mejora en la eficiencia del SDJ en términos de ahorros potenciales reales										
Ahorros potenciales reales medidos por los ahorros en los procesos en los que interviene o acompaña la Andje sobre el total de condenas/pre tensiones ^(a)	Millones de dólares ^(b)	1.164	2018	1.200	1.586	2.538	3.173	3.173	eKogui SIIF CHIP	

Fuente: Andje (2019).

Notas: ^(a) El programa contribuirá mediante ahorros potenciales reales medidos por: (i) sumatoria de pretensiones iniciales x % de relación condena/pre tensión de los procesos con fallo favorable ij; (ii) sumatoria de (pretensiones iniciales de fallos desfavorables *% de relación de condena/pre tensión) - condena final ij; (iii) sumatoria de juramento estimatorio de los casos con laudo favorable ij; (iv) sumatoria de juramento estimatorio de laudos desfavorables ij – condenas ij; (v) sumatoria de total condenas a empleados públicos por acción de repetición; (vi) sumatoria de valor total de los levantamientos de recursos públicos inembargables, y (vii) sumatoria de (pretensiones iniciales x % de relación condena/pre tensión de los procesos a conciliar ij) – valor conciliación extrajudicial aprobado ij.

^(b) Cálculos realizados con una tasa de cambio de 1 USD = COP 3.151.

Tabla 8. Matriz de resultados esperados del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias				Meta final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Resultado 1: aumento en la eficacia de las herramientas de defensa jurídica										
(i). Mejora en la oportunidad de reporte de información de conciliaciones prejudiciales en eKogui ^(a)	%	18	2018	18	19	21	23	23	eKogui	
Resultado 2: aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la Andje										
(ii). Casos con mayores pretensiones en los que interviene la Andje ^(b)	%	5	2018	5	10	15	20	20	eKogui	Aplica para procesos judiciales
Resultado 3: aumento en la transferencia de conocimiento para la Andje y el SDJ										
(iii). Certificación en herramientas de defensa jurídica con enfoque de género ^(c)	%	8	2018	8	16	24	30	30	eKogui	Progénero

Fuente: Andje (2019).

Notas:^(a) Se mide por el número de procesos analizados que fueron actualizados sobre el total de procesos analizados. ^(b) La Andje definió una estrategia de intervención judicial de los 500 procesos más cuantiosos, que representan el 68 % de las pretensiones en contra del Estado por un valor de USD 81.000 millones. La estrategia está enfocada en 381 procesos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa (USD 34.000 millones) y 119 acciones de grupo (USD 47.000 millones). A febrero de 2019 se han intervenido en 25 procesos, de los 500 más cuantiosos, equivalente al 5 %. ^(c) En 2018 el total de abogados registrados en eKogui son 4.771 y se han capacitado 396 mujeres equivalente al 8 %.

Tabla 9. Matriz de productos del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias				Meta final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Componente 1: Fortalecimiento de las capacidades de la Andje para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ										
(i). Modelo de Gestión Integral para la prevención del daño antijurídico y la defensa jurídica diseñado e implementado	Modelo	0	2018	0	0	1	0	1	Sistema de Planeación Andje	
(ii). Modelo de Arquitectura de datos diseñado e implementado	Modelo	0	2018	0	0	1	0	1	Sistema de Gestión por resultados Andje	
(iii). Portafolio actual de productos y servicios diagnosticado y optimizado y nuevos productos y servicios del portafolio (Gestión de casos, expediente electrónico, entre los principales) diseñados	Productos y servicios	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por resultados Andje	Seguimiento de género
(iv). Herramienta para la gestión de grupos de interés (CRM) diseñada e implementada	Herramienta	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por resultados Andje	Seguimiento de género

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias				Meta final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Componente 2: Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado										
(v). Nuevos módulos de eKogui diseñados e implementados	Módulos	17	2018	17	18	19	20	20	eKogui	
(vi). Modelo predictivo y prospectivo diseñado y desarrollado (Tablero de control, modelo de analítica y calidad de datos y herramientas descriptivas)	Herramientas	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por resultados Andje	
(vii). Arquitectura de integración e Interoperabilidad desarrollada e implementada	Modelo	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por resultados Andje	
(viii). Estrategia de conocimiento diagnosticada, optimizada e implementada	Estrategia	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por resultados Andje	Seguimiento de género
(ix). Protecciones de ciberseguridad desarrolladas	Herramientas	0	2018	0	0	0	1	1	Plan de Infraestructura y servicios TIC	

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias				Meta final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
(x). Plan de adquisiciones de infraestructura y servicios TIC ejecutado ^(a) .	Plan	0	2018	0	0	0	1	1	Plan de Infraestructura y servicios TIC	

Fuente: Andje (2019).

Notas: ^(a) Alineado con el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI).

Bibliografía

- Acosta, P. (2017). Evaluación económica costo-beneficio de la gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). Análisis empírico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Bogotá: Andje.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2017). Plan Estratégico de Defensa Jurídica del Estado.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2018). Estudios de caracterización de litigios regionales.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2018). Informe actividad litigiosa.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2018). Informe de gestión.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2018). Plan Estratégico de Defensa Jurídica del Estado.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2019). Caracterización de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones. Bogotá: Andje.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Plan Operativo de Crédito CO-L1251.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Plan Operativo del Crédito CO-L1251.
- Bhatnagar & Singh. (2010). Assessing the Impact of E-Government: A Study of Projects in India. USC Annenberg School for Communication & Journalism, 2010, vol 6, 109-127.
- Cancillería de Colombia. (2019). Cancillería de Colombia. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/glosario/d>
- Carillo, F. (2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: situación y perspectivas de una política pública en Colombia*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 56.
- Carrillo, V. y. (2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: situación y perspectivas de una política pública en Colombia*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 56.
- Centro Nacional de Consultoría. (2018). Evaluación final Programa del Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2018). Informe al Congreso de la República. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2002). Sentencias y conciliaciones en las entidades del sector defensa, justicia y seguridad: ¿el Estado condenado? Bogotá.

Lefebvre. (2018). Abogacia de los negocios - Informe de innovación.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Marco de gasto de mediano plazo 2018-2028.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2029.