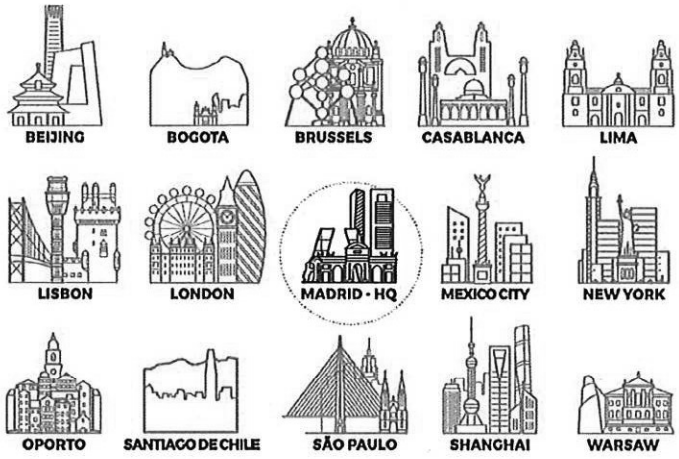
FORMULARIO TEC-4 DESCRIPCIÓN DEL ENFOQUE, LA METODOLOGÍA Y EL PLAN DE ACTIVIDADES PARA LA EJECUCIÓN DEL TRABAJO

1. Presentación de Garrigues

Garrigues es una firma de abogados que **desde 1941** presta sus servicios de asesoramiento legal empresarial en sentido amplio, incluyendo todas aquellas áreas de especialización que son requeridas por las empresas para el desarrollo de su actividad en cualquier sector.

Más de setenta años avalan nuestro Bufete de Abogados, que cuenta con un equipo de **más de 1.700 personas** especialistas en más de treinta áreas e industrias, desde las prácticas tradicionales del derecho, hasta las nuevas ramas jurídicas. La firma tiene presencia en toda España, así como en Beijing, Bogotá, Bruselas, Casablanca, Lima, Lisboa, Londres, México, Nueva York, Oporto, Santiago, Shanghái y Varsovia. Igualmente, tiene una red de apoyo en Francia, Alemania, India, Italia y otras ciudades de Asia del Pacífico y Estados Unidos.



Desde hace varios años, Garrigues ha sido reconocida por las más prestigiosas publicaciones como "*la mayor firma legal de Europa Continental por facturación y número de profesionales*". En 2014, la firma obtuvo el Premio al '*Despacho más innovador de Europa Continental*' en los FT Innovative Lawyers Awards, galardones que otorga anualmente la publicación británica Financial Times, así como el Premio a la firma del año en España, otorgado por International Financial Law Review.

Desde el 2020, Garrigues ha sido galardonado, entre otros, con los siguientes premios:

- Reconocida por su contribución a la transición ecológica, en *The Legal 500 Green Guide, 2022.*
- Reconocida como uno de los líderes de cambio climático, *The Financial Times and Statista, 2022.*
- Primer despacho en el *"ranking" Responsabilidad ESG Merco, 2022.*
- La firma más popular en Chile, Colombia, México y Perú. *LACCA 2022 – Who Represents Latin America's Biggest Companies?*

- Firma ibérica más innovadora del informe europeo, *"Financial Times Innovative Lawyers", 2021.*
- Firma altamente recomendada en Chile, Colombia, México y Perú. *Latin Lawyer 250, 2022.*
- *VI Premios Expansión Jurídico, 2021*: Mejor despacho en Inmobiliario - Mejor operación: fusión de Bankia y Caixabank - Mejor actuación jurídica en materia contencioso-administrativa - Mejor iniciativa Pro-Bono y Mejor proyecto en diversidad e inclusión.
- Firma líder en la Unión Europea, *The Lawyer's European 100, 2021.*
- Entre las 100 empresas con mejor reputación, *Merco Empresas, 2021*
- Mejor firma legal del año en infraestructuras para el Cono Sur, *Latin Finance 2021.*
- Asesor legal local del año para LATAM, *IJ Global, 2020.*

Por su parte, la oficina de Garrigues en Bogotá cubre las distintas áreas del asesoramiento legal empresarial, con un equipo especializado, entre otros, en los sectores de Derecho Corporativo, Fusiones y Adquisiciones, Banca y Finanzas, Mercado de Capitales, Derecho Tributario, Derecho Público, Derecho Laboral, Litigación y Arbitraje, Derecho Inmobiliario e Infraestructura. Los miembros de su equipo de trabajo, además de su sólida experiencia en el mercado colombiano, han trabajado en importantes firmas de abogados en otras jurisdicciones como Madrid, Nueva York y Londres.

Nuestro equipo multidisciplinario, junto con los profesionales del resto de oficinas y red de Garrigues, garantiza un servicio uniforme de la más alta calidad, independientemente de la ubicación del cliente o de la complejidad de la transacción.

2. Descripción del enfoque técnico, metodología y el plan de actividades para la ejecución del trabajo

2.1 Enfoque técnico y metodología

2.1.1 Contexto general y entendimiento de la problemática

La desbordada actividad litigiosa contra el Estado colombiano es, sin duda, un asunto complejo y preocupante. Las sumas de dinero de las pretensiones y las condenas en contra las entidades públicas, en sus distintos niveles, afectan seriamente las finanzas públicas y ponen en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Sin embargo, se aprecia un esfuerzo estatal por hacer frente a esta delicada situación, consiguiendo logros importantes al respecto. Así, por ejemplo, se ha procurado consolidar un modelo de defensa jurídica pública, que puede definirse *"como el conjunto de estrategias institucionales relacionadas con la Defensa Efectiva de los Intereses Litigiosos del Estado y con la Prevención del Daño Antijurídico"*[1].

[1] Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha

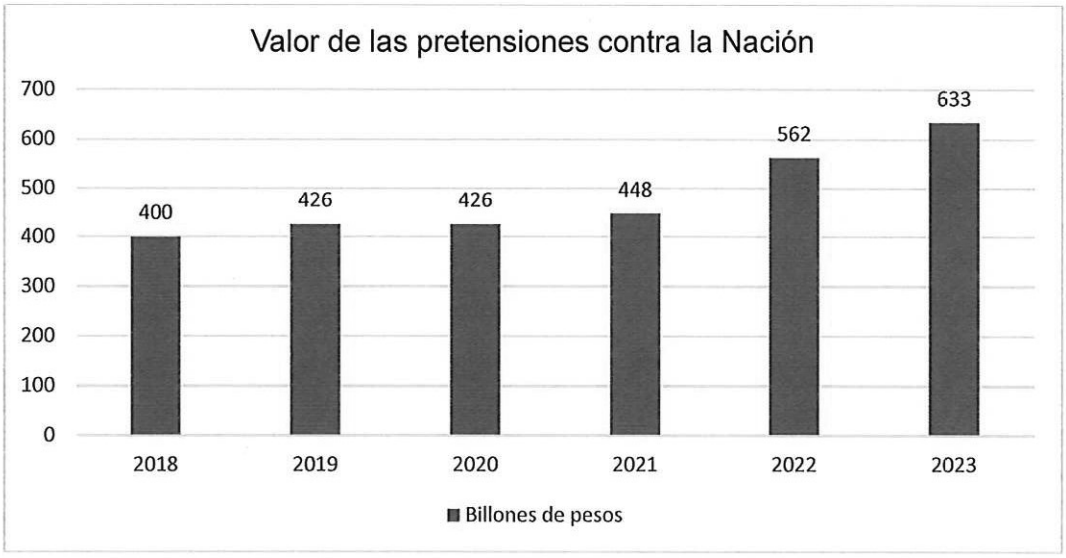
No obstante, este modelo aún se encuentra en desarrollo y, uno de los retos más importantes que persisten, es el fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, con el objetivo estratégico de gestionar de manera sistemática la prevención del daño antijurídico. Es precisamente este reto lo que lleva a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (la "**Agencia**") a adquirir los servicios de consultoría del proceso CO-L1251-P110467.

A continuación, se ahonda en estos puntos, con el propósito de desarrollar el entendimiento de la problemática objeto de la consultoría.

2.1.1.1 La desbordada actividad litigiosa contra el Estado colombiano es una realidad compleja y preocupante

Según el más reciente informe de litigiosidad presentado por la Agencia, con corte a 31 de marzo de 2023 existen 338.585 procesos judiciales que se adelantan contra entidades públicas del orden nacional, cuyas pretensiones ascienden a un valor consolidado de $633 billones de pesos[2]. Además, el valor de las pretensiones contra la Nación ha aumentado paulatinamente durante los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, tal y como puede verse en la siguiente gráfica:

Imagen No.1. Valor de las pretensiones contra la Nación durante los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.



Fuente: Informe de litigiosidad elaborado por la Agencia, 2023.

Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 34. Disponible en: https://www.auditoria.gov.co/ (biblioteca- Publicaciones institucionales).

[2] Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Informe trimestral de litigiosidad: primer trimestre, corte 31 de marzo de 2023. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020. p. 01. Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2023/informe_litigiosidad_primer_trimestre_030523.pdf.

Adicionalmente, es importante resaltar que las principales causas (no laborales) que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, atendiendo el valor de las pretensiones, son las siguientes:

Imagen No. 2. Principales causas (no laborales) que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, atendiendo el valor de las pretensiones.

Marzo 2023

Causa	*Pretensiones Billones*	*%*
DAÑOS DERIVADOS DE ACTO ADMINISTRATIVO LÍCITO	$ 67,6	12,8%
DESPLAZAMIENTO FORZADO	$ 49,3	9,4%
OMISIÓN EN LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	$ 36,3	6,9%
ERROR JUDICIAL	$ 34,0	6,5%
ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCIÓN EN EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL	$ 33,9	6,4%

Fuente: Informe de litigiosidad elaborado por la Agencia, 2023.

Por otro lado, en Bogotá, Antioquia, Sucre, Bolívar y Valle del Cauca se concentran la mayor cantidad de demandas contra el Estado, y el mayor valor de las respectivas pretensiones, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Imagen No. 3. Diez departamentos del país que acumulan aproximadamente el 88,2% del valor total de las pretensiones.

RANKING POR VALOR DE LAS PRETENSIONES

Por valor de pretensiones de los procesos, los principales departamentos cambian. Los primeros 10 departamentos acumulan el 88,2% de las pretensiones y el 65,7% de los procesos.



Departamento	*Procesos*	*%*	*Pretensiones Billones*	*%*
CUNDINAMARCA	14.713	4,3%	$206,1	36,4%
SUCRE	7.643	2,3%	$77,9	13,8%
ANTIOQUIA	55.322	16,3%	$47,5	8,4%
BOLÍVAR	13.011	3,8%	$39,5	7,0%
CHOCÓ	5.501	1,6%	$35,1	6,2%
BOGOTÁ, D. C.	59.829	17,7%	$27,9	4,9%
VALLE DEL CAUCA	34.912	10,3%	$27,5	4,9%
META	6.876	2,0%	$14,1	2,5%
CAUCA	7.198	2,1%	$11,9	2,1%
ATLÁNTICO	17.300	5,1%	$11,2	2,0%
Demás	116.280	34,3%	$67,0	11,8%

Fuente: eKOGUI al 31 de marzo de 2023

Fuente: Informe de litigiosidad elaborado por la Agencia, 2023.

En ese contexto y de acuerdo con lo establecido en el marco fiscal de mediano plazo 2019-2029, el contingente por procesos judiciales asciende a suma aproximada de 20,3 billones de pesos; asimismo, de conformidad con el Documento CONPES 3971 de 11 de octubre de 2019[3], el Estado paga *"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"*[4].

Así las cosas, los datos mencionados demuestran una realidad compleja y preocupante. Realmente, la actividad litigiosa contra del Estado es desbordada y representa un problema de la mayor importancia en la medida en la que afecta, principalmente, las finanzas públicas y la sostenibilidad fiscal[5].

Al respecto, la respuesta institucional y normativa para atender esta difícil situación es un hecho evidente. Se han realizado avances relevantes para la estructuración y consolidación de un modelo de defensa jurídica pública en nuestro país, como se procede a desarrollar.

2.1.1.2 Avances importantes para la estructuración y consolidación de un modelo de defensa jurídica pública en Colombia

a. Antecedentes relevantes

En respuesta a la problemática descrita, se han desarrollado esfuerzos por generar un marco normativo para prevenir y mitigar la actividad litigiosa contra el Estado.

El primer antecedente normativo relevante es el Decreto 2157 de 1992[6], a través del cual se creó la Oficina de Apoyo para la Defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, cuya función era investigar y evaluar los procesos que cursaban en contra de la Nación, así como la proposición de formulación de políticas en la materia[7]. Sin embargo, lo cierto es que frente a la *"carencia de bases de datos confiables para dimensionar la problemática y el vacío*

---

[3] Por medio del cual se dio concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banco multilateral hasta por 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.

[4] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 9. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[5] *"La doctrina económica reconoce que no existe un concepto unívoco de la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, las diferentes definiciones coinciden en que se refiere a 'una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo'. La sostenibilidad responde, de esta manera, a la necesidad de 'regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución'"*. Corte Constitucional, sentencia C-322-21, exp. D-14101.

[6] Por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia.

[7] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 11. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

institucional de liderazgo y coordinación de la defensa judicial"[8], se hizo necesario restructurar el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Fue así como mediante el Decreto 1890 de 1999[9], se creó la Dirección de Defensa Judicial de la Nación como una dependencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, entidad que tuvo a su cargo el diseño y administración de la información de los procesos en los que interviene la Nación, el análisis de las causas que generan mayor litigiosidad y la formulación de estrategia para disminuir el daño antijurídico y las demandas contra el Estado. Así mismo, esta Dirección diseñó el *Formato Único de Información Litigiosa y Conciliaciones*, que finalmente fue incorporado a través del artículo 11 del Decreto 1214 de 2000 como una herramienta de recolección de información que necesitaba el Ministerio de Justicia y del Derecho para cumplir sus funciones.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006[10] se estableció *"el compromiso de desarrollar una política única de defensa judicial de la Nación, enfocada en la identificación de los procesos judiciales en contra del Estado y las fallas comunes, en aras de encontrar soluciones a esta problemática"*[11]. Además, el Gobierno Nacional *"debía incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la relación de los pasivos contingentes que pudiesen afectar la situación financiera de la Nación, en lo relativo a sentencias y conciliaciones"*[12]. Todo lo anterior, con el fin de disminuir el impacto de las condenas contra el Estado en las finanzas públicas, a través de una gestión integral que abordara una perspectiva judicial y financiera.

Asimismo, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creó el *Formato Único de Recaudo de Información relacionada con los Pasivos Contingentes y la Actividad Litigiosa*, gracias a lo cual se logró recolectar información relacionada con este asunto del 80% de las entidades públicas obligadas a reportar información[13].

Esto llevó a que en el marco de expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010[14] se destacara, principalmente, el logro de tener consolidada y cuantificada la información relacionada con los procesos judiciales contra las entidades públicas del orden nacional, así

---

[8] Ibidem.

[9] 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.

[10] Adoptado mediante la Ley 812 de 2003.

[11] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 12. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[12] Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. La defensa jurídica pública en Colombia: un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 7, n. 2, p. 89-135, jul./dic. 2020. p. 99. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9564. Disponible en: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9564/13567.

[13] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 14. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[14] Adoptado mediante la Ley 1151 de 2007.

como el ahorro de más de un 1 billón de pesos en relación con la actividad litigiosa contra el Estado[15].

No obstante, aún quedaba un largo camino por recorrer. El panorama seguía siendo preocupante. Para el año 2006, la cantidad de los procesos judiciales había crecido un 59% respecto del cuatrienio anterior. Además, para el año 2010, las demandas contra el Estado alcanzaron una cifra de 210.000 (un 156% más que en 2006) y el valor de las pretensiones superaba los 1.100 billones de pesos[16].

Lo anterior significa que, a pesar de los innegables esfuerzos normativos e institucionales por atender la situación problemática que nos ocupa, *"aún existía un amplio margen de gestión para reducir los costos en materia de litigiosidad"*[17], motivo por el cual el Gobierno nacional decidió crear una nueva agencia responsable del seguimiento y control de la defensa jurídica de la Nación, la prevención del daño antijurídico y el sistema de información de la actividad litigiosa.

b. El rol de la Agencia en la defensa jurídica pública

Mediante la Ley 1444 de 2011[18] se creó la Agencia como una entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos se concretaron en el artículo 3º del Decreto Ley 4058 de 2011[19], en los siguiente términos:

(i) El diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional.

(ii) La formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren su adecuada implementación, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

En ese orden, el artículo 3º del mencionado Decreto Ley define expresamente la defensa jurídica de la Nación como el *"conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los*

---

[15] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 14. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[16] Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. La defensa jurídica pública en Colombia: un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 7, n. 2, p. 89-135, jul./dic. 2020. p. 100. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9564. Disponible en: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9564/13567.

[17] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 15. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

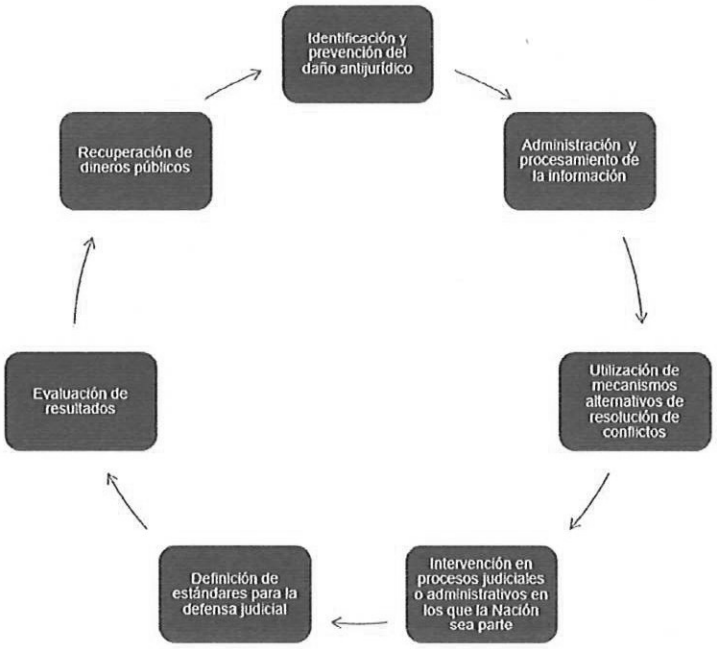
[18] Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

[19] Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público".

A partir de ello, la defensa jurídica de la Nación comprende un grupo de actividades relacionadas con el denominado ciclo de defensa jurídica, así:

Imagen No. 4. Actividades relacionadas con el denominado ciclo de defensa jurídica.



Así pues, el objetivo de la Agencia es reducir la actividad litigiosa contra el Estado y los costos asociados a esta actividad. Para dar cumplimiento a este propósito, la Agencia ejerce funciones que se pueden agrupar 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"*[20].

Con el fin de contribuir a la consolidación de la Agencia, el Gobierno nacional aprobó el referido Documento CONPES 3722 de 29 de marzo de 2012[21], cuyos objetivos eran (i) la dotación y fortalecimiento de un marco institucional y ejecutivo a la defensa jurídica del Estado, (ii) el mejoramiento de la gestión del ciclo de defensa jurídica, (iii) el mejoramiento de

---

[20] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 16. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[21] Por medio del cual se emitió 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 Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado.

la gestión estratégica del sistema mediante un control y monitoreo de la actividad que realizan los operadores jurídicos de las entidades públicas[22].

Ciertamente, la ejecución de este programa alcanzó logros importantes, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

(i) **El aumento de la tasa de éxito procesal**. La tasa de éxito de los procesos judiciales contra las entidades públicas del orden nacional aumentó, pasando de una tasa de éxito nacional del 27%, en 2010, a una tasa de éxito del 51% en 2018. Sin duda alguna, ello supuso un avance importante para reducir los costos asociados a la actividad litigiosa contra el Estado colombiano[23].

(ii) **El financiamiento de la Agencia es rentable**. Por cada peso invertido en la Agencia se obtiene un retorno en beneficios sociales de 2,83 pesos[24].

(iii) **La intervención de la Agencia en los procesos judiciales es efectiva**. Gracias a la participación de la Agencia en los procesos judiciales adelantados contra entidades públicas del orden nacional, se generó un ahorro aproximado de 77 billones de pesos[25].

(iv) **El Sistema Único de Gestión de la Actividad Litigiosa - eKogui**. ekogui es el sistema único de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, que es alimentado por todas las entidades y órganos estatales del nivel nacional. Este sistema mejoró el monitoreo de la actividad litigiosa y la centralización de las demandas presentadas contra de las entidades públicas del nivel nacional[26].

Es cierto que estos logros son pasos significativos para la consolidación de la defensa jurídica pública en Colombia y contribuyen, por tanto, a la disminución de la actividad litigiosa contra el Estado. No obstante, todavía existen retos importantes en la materia, lo cual justifica la estructuración y ejecución del Programa para el Fortalecimiento de la Agencia de la Defensa Jurídica del Estado (el "**Programa**").

2.1.1.3 Programa para el Fortalecimiento de la Agencia de la Defensa Jurídica del Estado

El 28 de enero de 2020, el Estado colombiano y el Banco Interamericano de Desarrollo ("**BID**") suscribieron el contrato de préstamo No. 4922/OC-CO, por un valor de USD $15.000.000, destinado al financiamiento del Programa, cuyo objetivo general es contribuir a la eficiencia

---

[22] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 17. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[23] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 18. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[24] Ibidem.

[25] Ibidem.

[26] Ibidem.

de la Agencia *"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"*[27].

La justificación técnica del Programa se configura a partir dos ejes problemáticos que afectan la eficiencia de la defensa jurídica del Estado: (i) la insuficiente coordinación y capacidades institucionales para la defensa jurídica del Estado y, (ii) la debilidad en la gestión del conocimiento basado en evidencia del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

(i) **La insuficiente coordinación y capacidades institucionales para la defensa jurídica del Estado**. Es un hecho que, a partir de la gestión de la Agencia, se ha mejorado la implementación de políticas y lineamientos para la defensa jurídica del Estado. Entre otros avances, con corte a 31 de octubre de 2019, la Agencia logró que el 53% de las 40 entidades que agrupaban el 80% del total de las pretensiones en contra el Estado colombiano, implementaran políticas de prevención del daño antijurídico[28].

Sin embargo, existe un amplio margen de mejora de la gestión de las fases del ciclo de defensa jurídica. A manera de ejemplo, solo el 10% de las entidades públicas del orden nacional han formulado e implementado lineamientos en materia de conciliación, de acuerdo con las directrices impartidas por la Agencia, lo cual es insuficiente si se tiene en cuenta que el 83,8% de las conciliaciones no llegan a un término favorable[29].

Por otro lado, si bien la Agencia ha implementado una estrategia de capacitación en herramientas de defensa jurídica, únicamente están capacitados el 53% de los abogados que intervienen en las demandas formuladas contra el Estado[30].

(ii) **Debilidad en la gestión del conocimiento basado en evidencia del Sistema de Defensa Jurídica del Estado**. El sistema eKogui ha contribuido a la consolidación de la información de los procesos contra las entidades públicas del orden nacional, sin embargo, existen retos importantes en materia de interoperabilidad[31] y uso de la información.

Gracias a la validación y depuración efectuada por la Agencia, el sistema eKogui cuenta con una confiabilidad de información aproximada al 92,2%. No obstante, no

---

[27] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 33. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[28] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 22. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[29] Ibidem.

[30] Ibidem.

[31] Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, este término se define como la *"habilidad de dos o más sistemas o de sus componentes para utilizarse de forma conjunta e intercambiable"*.

existe una trazabilidad completa de los procesos judiciales si se tiene en cuenta las distintas etapas del ciclo de defensa jurídica[32].

En materia de conciliaciones, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación maneja un sistema propio cuya información no coincide con los datos registrados en el sistema eKogui, lo cual imposibilita el seguimiento y trazabilidad de las conciliaciones. Por otro lado, el sistema debe ser complementado con la información relativa a los riesgos de litigiosidad contra la Nación a nivel regional[33].

Por último, la recolección de la información de la actividad litigiosa contra el Estado debe estar acompañada de herramientas de análisis que promuevan su utilización y aprovechamiento, motivo por el cual es necesario hacer énfasis en la gestión y análisis de la información, así como en la generación de conocimiento para cumplir los fines de la defensa jurídica del Estado[34].

Teniendo en cuenta lo anterior, los objetivos específicos del Programa son los siguientes:

- El mejoramiento de la eficacia de las herramientas de gestión y de la cobertura de los procesos en los que interviene la Agencia.

- El mejoramiento de la transferencia de conocimiento para la Agencia y las demás entidades que conforman el Sistema de Defensa Jurídica, con el fin de generar información relevante y consolidar las capacidades institucionales para la defensa integral y efectiva del Estado.

Para alcanzar estos objetivos, el Programa se estructura a partir de dos componentes técnicos: (i) el fortalecimiento de las capacidades de la Agencia para mejorar la eficiencia de las entidades públicas del orden nacional que hacen parte del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, y (ii) el fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en la evidencia del Sistema Jurídico del Estado.

(i) **El fortalecimiento de las capacidades de la Agencia para mejorar la eficiencia de las entidades públicas del orden nacional que hacen parte de SDJ del Estado.** Este componente se relaciona con el primer objetivo específico del Programa. En esta fase se pretende el mejoramiento de las herramientas de gestión para la defensa jurídica, así como el aumento de la cobertura de la Agencia en la participación de procesos judiciales.

El punto central de este componente es la verificación de los resultados obtenidos por la Agencia en las distintas etapas del ciclo de defensa jurídica, lo cual permitirá una

---

[32] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 24. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[33] Ibidem.

[34] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 25. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

mejor retroalimentación de su gestión y una mayor optimización del portafolio de sus productos y servicios, a partir de un enfoque de gestión por resultados.

(ii) **El fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en la evidencia del Sistema de Defensa Jurídica del Estado**. Este componente se relaciona con el segundo objetivo específico del Programa y, por consiguiente, busca mejorar la transferencia de conocimiento para la Agencia. En concreto, este componente pretende:

> *"(i) [D]esarrollar 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 (ii) mejorar la transferencia de conocimiento y usabilidad de la información orientada a mejorar las capacidades del SDJ"*[35].

Para lograr estos objetivos, es necesario, en primera medida, realizar un diagnóstico para implementar una estructura de integración e interoperabilidad de la Agencia. Posteriormente, deben implementarse herramientas y lineamientos necesarios para lograr la interoperación de otros sistemas de información, tales como, el sistema de información con el que cuenta la Procuraduría General de la Nación en materia de conciliaciones extrajudiciales, y la información relacionada con los pasivos de las entidades por cuenta de fallo desfavorables, a la que tiene acceso la Contaduría General de la Nación[36].

Adicionalmente, es esencial implementar, de manera complementaria, herramientas de visualización y georreferenciación para la identificación de riesgos y focos de litigiosidad por diferentes unidades geográficas y jurisdicción, con el fin de fortalecer la toma de decisiones y focalizar las intervenciones de la Agencia[37].

En resumen, a través de la ejecución de este componente del Programa, se pretende implementar 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"*[38], con lo cual uno de los productos esperados del Programa es, precisamente, el diagnóstico, optimización e implementación de una estrategia de conocimiento.

---

[35] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 36. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

[36] Ibidem.

[37] Ibidem.

[38] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3971: concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 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. Bogotá: Gaceta General, 2019. p. 37. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3971.pdf.

2.1.2 Objetivos de trabajo

Una vez realizado el estudio del contexto general y el entendimiento de la problemática descrita, pasaremos a continuación al desarrollo de los objetivos de la consultoría que nos ocupa. Para estos efectos, es importante considerar que el objeto de la consultoría es la implementación de la estrategia de conocimiento en materia de prevención del daño antijurídico respecto de (i) las 10 causas de litigiosidad con menor tasa de éxito, (ii) las 10 causas de litigiosidad con mayor relación condena/pretensión y, (iii) las 10 causas de litigiosidad con mayor relación conciliación/pretensión, objetivo que hace parte del segundo componente técnico del Programa y que implica el diagnóstico, optimización e implementación de una estrategia de conocimiento en relación con dichas causas de litigiosidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objeto estratégico subyacente de la consultoría es gestionar de manera sistemática la prevención del daño antijurídico. A su turno, los objetivos específicos de trabajo son: a) recolectar, definir y caracterizar la información relacionada con las causas de litigiosidad que son objeto de la consultoría, b) generar conocimiento acerca de las razones que sustentan las condenas contra las entidades públicas del orden nacional e, c) identificar y plantear las acciones de mejora para disminuir la litigiosidad.

2.1.2.1 Objetivo estratégico: gestionar de manera sistemática la prevención del daño antijurídico

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Se entiende por daño antijurídico aquella *"lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar"*[39]. En palabras del doctrinante Eduardo García De Enterría, una persona sufre un daño antijurídico *"siempre y que sólo cuando no tiene el deber jurídico de soportarlo"*[40].

En ese orden de ideas, como se mencionó anteriormente, la identificación y prevención del daño antijurídico es una actividad que hace parte del ciclo de defensa jurídica. Puntualmente, la prevención del daño antijurídico *"está referida a las gestiones encaminadas a evitar que por las mismas causas generadoras de responsabilidad se produzcan, en el futuro, nuevas obligaciones patrimoniales a cargo de los organismos oficiales"*[41].

Así las cosas, el objeto estratégico de la presente consultoría es la gestión sistemática de la prevención del daño antijurídico, lo que significa que, con el trabajo a desarrollar, se busca

---

[39] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 23 de mayo de 2012, exp. 17001-23-31-000-1999-0909-01 (22.592).

[40] Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo II, Undécima Edición, Madrid, Thomson Civitas, 2008, p. 381, como se citó en Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 29. Disponible en: https://www.auditoria.gov.co/ (biblioteca- Publicaciones institucionales).

[41] Colombia. Procuraduría General de la Nación, El Fortalecimiento de la Gerencia Jurídica Pública como Herramienta para la Protección del Patrimonio Público, Intervención del Procurador Edgardo Maya Villazón en el Segundo Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005, p. 3, como se citó en Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial: un desarrollo del Programa Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción. Documento Técnico de Base del Proyecto. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. p. 36. Disponible en: https://www.auditoria.gov.co/ (biblioteca- Publicaciones institucionales).

contribuir a la solución y gestión sistemática de los problemas administrativos al interior de las entidades públicas que generan reclamaciones y demandas[42] para, de esta forma, reducir la actividad litigiosa de dichas entidades en instancias judiciales.

2.1.2.2 Objetivos específicos de trabajo

a. Recolectar, definir y caracterizar la información relacionada con las causas que son objeto de la consultoría

Es fundamental consolidar y tener claridad acerca de la información disponible para desarrollar el trabajo. Para ello, es necesario definir y recolectar el universo de sentencias, autos y acuerdos de conciliación expedidos entre los años 2018 y 2022, relacionados con las causas de litigiosidad objeto de la consultoría que nos ocupa para, posteriormente, caracterizar esta información.

b. Generar conocimiento acerca de las razones que sustentan las condenas contra las entidades públicas del orden nacional, en los procesos asociados a las causas que son objeto de la consultoría

Se debe realizar un análisis cualitativo (fáctico, procesal, de interpretación y argumentación jurídica) de los motivos en los que se fundamentan las condenas contra las entidades públicas del orden nacional, en los procesos judiciales asociados a las causas objeto de la consultoría. Este análisis debe comprender, específicamente, los criterios interpretativos establecidos por las altas cortes en cada uno de los temas que son objeto de estudio.

c. Identificar y plantear acciones de mejora para disminuir la litigiosidad en cada una de las causas objeto de la consultoría

Es indispensable identificar y plantear acciones transformadoras que pueden ser adoptadas por las entidades públicas del orden nacional, en materia de prevención del daño antijurídico, defensa técnica y utilización de los mecanismos de resolución de conflictos, con el fin de disminuir la litigiosidad en cada una de las causas objeto de la consultoría. Además, es necesario identificar los vacíos y/o dificultades que presenta la normativa que regula los hechos originadores de las condenas, y plantear las respectivas modificaciones y/o propuestas normativas a las que haya lugar.

2.1.3 Enfoque de los servicios

Teniendo en cuenta el objeto de la consultoría y sus objetivos, los servicios ofrecidos por Garrigues se enfocarán al **diagnóstico e implementación de una estrategia de conocimiento** respecto de los factores determinantes de las condenas contra las entidades públicas del orden nacional, de cara a las causas objeto de la consultoría, así como de las acciones de mejora identificadas para disminuir la actividad litigiosa en los temas específicos propuestos. Ello tiene como propósito brindar el conocimiento idóneo y suficiente para la toma de decisiones en materia de prevención del daño antijurídico, consolidación de la defensa técnica y el uso de mecanismos de resolución de conflictos, por parte de las entidades públicas del orden nacional.

---

[42] *"La política de prevención del daño es esencialmente la solución de los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas"*. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2013. p. 15.

En esa medida, el trabajo a desarrollar impone elaborar, antes que nada, el diagnóstico de la situación referente a las 10 causas de litigiosidad con menor tasa de éxito procesal, las 10 causas de litigiosidad con mayor relación condena/pretensión y las 10 causas de litigiosidad con mayor relación conciliación/pretensión, durante el periodo comprendido entre los años 2018 y 2022.

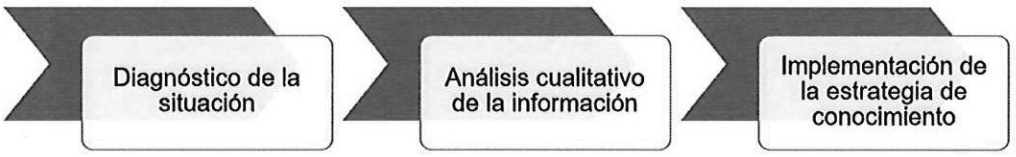
El primer paso para para realizar este diagnóstico es la gestión de la información. Para estos efectos, es esencial recolectar, definir y caracterizar la información relacionada con las providencias y acuerdos conciliatorios relacionados con la causas objeto de la consultoría. Es esencial tener claridad acerca de la información disponible, lo que permitirá tener una aproximación lo más cercana posible a la realidad.

En ese orden de ideas, una vez se encuentre definida y caracterizada la información disponible, el paso siguiente es el análisis cualitativo de la misma con el objetivo de: (i) extraer las razones de orden fáctico, procesal, de interpretación y de argumentación jurídica, que sustentan las condenas contra las entidades públicas del orden nacional, (ii) identificar los criterios interpretativos establecidos por las altas cortes en cada uno de los temas que son objeto de la presente consultoría y, (iii) identificar y plantear las acciones de mejora con el fin de disminuir la actividad litigiosa de las entidades públicas del orden nacional.

De esto modo, el conocimiento que se generará a partir de los anteriores análisis deberá tener una aplicación práctica para los fines de la defensa jurídica del Estado, en cumplimiento de dos objetivos: (i) la transferencia de conocimiento a la Agencia y las demás entidades del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, y (ii) la coordinación de actividades con estas entidades con el objetivo de adoptar medidas eficientes en materia de prevención del daño antijurídico, consolidación de la defensa técnica y uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

En resumen, el flujo de acciones del enfoque de la consultoría es el siguiente:

Imagen No. 5. Flujo de acciones del enfoque de la consultoría.



2.1.4 Metodología propuesta para ejecutar el trabajo requerido y obtener los productos esperados

A partir de los objetivos del trabajo y el enfoque de los servicios descritos con anterioridad, se ha diseñado una metodología que permitirá desarrollar un trabajo adecuado a las necesidades de la Agencia. Para estos efectos, la metodología a seguir se estructuró en tres fases, que permitirán ejecutar un trabajo riguroso y de alta calidad, que además permita cumplir los plazos descritos en los términos de referencia.

Así pues, la metodología consta de tres fases, a saber:

- Compilación de la información que compone la línea base de estudio;
- Análisis y síntesis de la información;
- Formulación de recomendaciones con enfoque diferencial.

A continuación, se desarrolla cada una de estas fases con más detalle:

a. Compilación de la información que compone la línea base de estudio.

En esta primera fase de la metodología se capturará la información con base en la cual se desarrollará la consultoría. Para estos efectos, resulta necesario, en primer lugar, determinar cuántas y cuáles providencias y acuerdos de conciliación hacen parte del universo que será objeto de análisis por parte de Garrigues, de conformidad con los términos de referencia.

Para estos efectos, eKogui será utilizada como herramienta principal de búsqueda de información, al constituir un sistema oficial que recopila la información litigiosa de las entidades del orden nacional del Estado y, con ello, la herramienta adecuada para atender las necesidades de la consultoría. Así, se filtrarán los resultados de eKogui utilizando criterios de búsqueda ajustados a las necesidades de cada producto, pero que sean lo suficientemente amplios para garantizar que el resultado de la investigación sea lo más completo posible.

No obstante, se verificará que la información obtenida sea completa, al realizar búsquedas en bases de datos tales como, pero sin limitarse a, el sistema Siglo XXI de la Rama Judicial, SAMAI, Lexbase, vLex y sistemas de información de la Procuraduría General de la Nación, de forma que se logre completar de la forma más fiable posible el universo de la información que conformará la línea base de estudio.

Una vez surtida esta actividad, y en concertación con la Agencia, se establecerá contacto con las Alta Cortes, los tribunales y entidades del orden nacional que hayan expedido las providencias o hayan suscrito las actas de conciliación que no haya sido posible ubicar, para solicitar copia de cada uno de estos documentos. Sin perjuicio de lo anterior, se adelantarán de manera general todas las labores que resulten necesarias para obtener copia de las providencias y actas de conciliación. De ser necesario, se realizará contacto con colaboradores en cada municipio o distrito para obtener una copia digital o, en su defecto, física, de cada documento.

Una vez finalizadas estas gestiones, se realizará un control interno, de tal forma que cada miembro del equipo verificará la labor adelantada por otro, para corroborar que no se haya incurrido en errores y que efectivamente se disponga de toda la información que la consultoría exige. Una vez realizada esta gestión, se precederá a la entrega del producto 1, con los resultados obtenidos.

Garrigues es consciente de que el resultado de esta etapa servirá de base no sólo para los fines de la presente consultoría, sino que podrá ser requerido para futuros análisis de la Agencia y otras asesorías. Por este motivo y por mantener el rigor que caracteriza al trabajo que realiza Garrigues, se adelantará una minuciosa labor investigativa que garantice la aptitud del trabajo contratado.

b. Análisis y síntesis de la información

En esta etapa se procederá a analizar la muestra representativa de las sentencias, autos y acuerdos de conciliación que se defina en concertación con la Agencia en el marco de la consultoría. Con este objetivo, se conformará un equipo con personal que tenga la experiencia, competencia y criterio jurídico adecuado para evaluar la información a procesar.

En vista a que la asesoría exige analizar conjuntos de providencias sobre diferentes causas de litigiosidad, estableciendo si estas se ajustan a criterios decisionales establecidos por las altas cortes, se distribuirá la información a procesar de tal forma que sólo un grupo de personas evalúe las providencias correspondientes a una causa de litigiosidad específica. Esto permitirá un trabajo eficiente, en el que cada miembro pueda concentrarse en estudiar los criterios decisionales de la menor cantidad de causas de litigiosidad posible, para garantizar un mayor comprensión y conocimiento sobre los antecedentes judiciales relevantes.

Una vez realizada esta distribución del trabajo a realizar, cada miembro deberá estudiar en detalle la jurisprudencia sobre las causas de litigiosidad que le correspondan, para determinar los criterios decisionales existentes, desarrollar una mayor sensibilidad frente a los problemas jurídicos que se presentan y contar con un mejor criterio jurídico al analizar la información.

Posteriormente, el equipo procederá a estudiar cada uno de los documentos que le correspondan, extrayendo de forma simultánea los datos que en los términos de referencia se exige proveer a la Agencia en los productos 1 y 2. Además, en la medida en que se complete el estudio de cada documento, estos se irán incorporando en una base de datos a la que se permitirá el acceso a la Agencia.

Para verificar que la labor de síntesis de la información se haya realizado con precisión y claridad, los miembros del equipo revisarán entre sí el trabajo realizado. Además, se tomarán muestras aleatorias para corroborar que toda la labor se haya adelantado con el rigor necesario.

Cada miembro del equipo deberá preparar un documento en el que exponga las principales tendencias identificadas en la información analizada, incluyendo sus conclusiones al respecto. En concreto, deberá describirse las principales razones fácticas, procesales y de interpretación y argumentación jurídica que llevaron a la condena de entidades del orden nacional en cada causa de litigiosidad; se describirán las causas que llevaron a la improbación de acuerdos de conciliación; se incluirán las buenas prácticas identificadas para la promoción y aumento de las conciliación en cada causa de litigiosidad; finalmente, se relacionarán las causas que sustentan los montos conciliados por las entidades del orden nacional y que expliquen la mayor relación conciliación/pretensión.

Estos documentos serán objeto de revisión y discusión interna, con el objeto de establecer el contenido de los documentos de análisis que serán entregados como producto 2, en los que se establezcan las conclusiones alcanzadas sobre cada uno de estos aspectos.

Una vez que se hayan elaborado los primeros borradores de los documentos que conforman el producto 2, se someterán a revisión interna para formular versiones finales que, junto con el acceso a los documentos analizados, serán entregados a la Agencia como producto 2.

c. Formulación de las recomendaciones

Con base en la labor de análisis y síntesis desarrollada hasta este punto, cada miembro del equipo elaborará un documento en el que identifique las principales condiciones normativas, fácticas, procesales o interpretativas que habrían prevenido el daño antijurídico y/o permitido una defensa técnica más adecuada por parte de las entidades del orden nacional. Esto, para cada una de las causas de litigiosidad que el miembro específico haya revisado, y tomando especial consideración de las características particulares de las entidades del orden nacional.

Estos documentos serán objeto de análisis y discusión interna en reuniones en las que participará todo el equipo de trabajo, en las que se desarrollarán las siguientes labores:

(i) Se repasará la información contenida en los documentos del producto 2, que se relacione con la causa de litigiosidad objeto de estudio en la reunión.

(ii) Se evaluará la coherencia interna de cada uno de los documentos en los que se identifiquen las principales condiciones normativas, fácticas, procesales o interpretativas que habrían prevenido el daño antijurídico y/o permitido una defensa técnica más adecuada por parte de las entidades del orden nacional, contrastándolos con la información contenida en el producto 2.

(iii) Se identificarán las dificultades y/o vacíos normativos que se presentan en las regulaciones de los hechos originadores de las condenas.

(iv) Se discutirán las tendencias identificadas y las recomendaciones diferenciales (considerando el tema analizada y las características particulares de las entidades del orden nacional) que, en consecuencia, deberían formularse para:

- Prevenir el daño antijurídico;
- Adelantar una mejor defensa técnica;
- Utilizar mecanismos de resolución de conflictos;
- Disminuir la litigiosidad y las condenas en contra;
- Modificar las normas a que haya lugar.

Posteriormente, se elaborará un documento por el que se consolide el análisis y las conclusiones obtenidas en las mencionadas reuniones. Este documento será objeto de revisión interna antes de realizarse entrega a la Agencia, a manera de producto 3.

3. Plan de trabajo, programa y cronograma

3.1 Plan de trabajo y programa

A partir de los objetivos del trabajo y el enfoque de los servicios y la metodología descritos con anterioridad, se ha estructurado un programa y plan de trabajo que permitirán desarrollar las actividades adecuadas a las necesidades de la Agencia. Para estos efectos, el presente acápite se organiza con base en los productos y actividades expuestas en los términos de referencia, subdivididos a su vez en cada causa de litigiosidad cuyo análisis se exige.

3.1.1 Producto 1 - Universo de providencias y acuerdos conciliatorios

Tanto en el producto 1 como en las actividades a desarrollar expuestas en los términos de referencia se indica que se debe realizar las siguientes gestiones:

- Establecer un universo de sentencias, autos y acuerdos de conciliación, expedidos entre los años 2018 y 2022.

- Generar un archivo en Excel con la desagregación y detalle de la información recolectada, que tendrá como mínimo el número de cada proceso, la fecha de la providencia, la corte o tribunal al que corresponde y la causa eKogui, además de otros campos que eventualmente pueda solicitar la Agencia. Todo lo anterior, con base en la estructura de la base de datos que establezca dicha entidad.

- Además, se deberá realizar la entrega de estas providencias, acuerdos conciliatorios y actuaciones por medio de archivos en Word o PDF, cuyo nombre corresponda al número de cada proceso.

En lo que corresponde a los puntos del producto 1, específicamente se debe establecer el universo de sentencias, autos y acuerdos conciliatorios proferidos entre los años 2018 y 2022, por las altas cortes y tribunales superiores y administrativos de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Sucre, y las entidades públicas del orden nacional, que resuelven conflictos originados en las causas de litigiosidad objeto de la presente consultoría.

Posteriormente, deberá desarrollarse el archivo en Excel anteriormente descrito, que contenga la información de cada proceso, y hacer entrega de una copia de cada providencia.

Así, los pasos a seguir para cumplir con este producto se sintetizan de la siguiente manera:

a. Se diseñará la estructura de la base de datos que se debe generar en archivo Excel, sometiendo la propuesta a aprobación de la Agencia (la "**Base de Datos P1**").

b. Se realizarán búsquedas en la herramienta eKogui, filtrando los resultados por fecha y causa de litigiosidad. Los resultados serán exportados o transcritos a un documento Excel.

c. Se verificarán los resultados obtenidos, por medio de búsquedas en bases de datos tales como vLex, Lexbase, SAMAI y los buscadores del Consejo de Estado (Mi Relatoría y el buscador tradicional).

d. Se requerirá a la Procuraduría General de la Nación que proporcione un listado de todos los acuerdos de conciliación que hayan celebrado entidades públicas del orden nacional entre 2018 y 2022.

e. Se realizará un listado de entidades del orden nacional a las que se les requerirá la entrega de copias de actas de conciliación, así como de los autos aprobatorios e improbatorios.

f. Se distribuirán las providencias y actas de conciliación en partes iguales entre los Investigadores[43], quienes procederán a su búsqueda. Para cumplir con este propósito, se hará uso de la herramienta eKogui y bases de datos como Lexbase y vLex, además de las herramientas de búsqueda de uso público, como SAMAI y los buscadores del Consejo de Estado (Mi Relatoría y el buscador tradicional). En caso de que no resulte posible ubicar una providencia por estos medios, se recurrirá a una búsqueda general en la web.

g. Cada Investigador deberá alimentar la Base de Datos P1 tras obtener y revisar las providencias y acuerdos de conciliación a su cargo.

h. Se consolidará un listado de las providencias y actas de conciliación que no hayan podido ubicarse por medios digitales.

i. Se establecerá contacto con las cortes y tribunales y entidades del orden nacional que hayan expedido las providencias o hayan suscrito las actas de conciliación que no fue posible ubicar, para solicitar copia de cada una de estas. En general, se adelantarán todas las labores que resulten necesarias para obtener copia de las providencias y actas de conciliación. De ser necesario, se realizará contacto con colaboradores en cada municipio o distrito para obtener una copia digital o física de cada documento.

j. Los Investigadores incluirán una copia de cada providencia y acta de conciliación obtenida en un cuarto de datos que se creará para estos efectos (el "**Cuarto de Datos**").

k. Cada Investigador revisará el trabajo desarrollado por otro Investigador, verificando que haya obtenido copia de todas las providencias y las actas de conciliación, y las haya incluido en el Cuarto de Datos. De igual forma, verificará que se haya completado todos los campos requeridos en la Base de Datos P1.

l. Los Supervisores realizarán muestreos aleatorios para verificar el trabajo desarrollado por los Investigadores.

m. Se hará entrega de la Base de Datos P1 a la Agencia, a quien además se le dará acceso al Cuarto de Datos.

n. Se verificará con la Agencia su conformidad con el producto entregado y, de ser necesario, se realizarán los ajustes requeridos, en el marco de las obligaciones contractuales que le asistan a Garrigues.

3.1.2 Producto 2 - Documento de análisis

Tanto en el producto 2 como en las actividades a desarrollar expuestas en los términos de referencia se indica que se debe realizar las siguientes gestiones:

- Revisar y analizar una muestra representativa de sentencias desfavorables para cada una de las causas de litigiosidad. La muestra será establecida por el supervisor del contrato.

---

[43] Los cargos propuestos para el desarrollo del trabajo son *Director General*, *Supervisor* e *Investigador*. Las actividades que realizarán los miembros del equipo de trabajo se describen más adelante, en el capítulo 4 del presente documento.

- Elaborar un documento con el análisis y conclusiones de la información obtenida, describiendo las razones que sustentan las condenas en contra de las entidades públicas del orden nacional, los criterios interpretativos fijados por las altas cortes sobre la materia y la identificación de los fallos que se apartan de estos criterios.

- Se desarrollará un archivo en Excel con la desagregación y detalle de la información recolectada y analizada de las sentencias y autos, que contendrá como mínimo el número del proceso la fecha de admisión, el valor de las pretensiones, magistrado ponente, corporación que profirió la decisión, el medio de control, las entidades demandadas, el demandante, el sentido del fallo (tanto en primera como en segunda instancia), fecha de la sentencia, el valor de la condena y la causa eKogui.

- Se entregará copia de las sentencias y autos recolectados en documentos en Word o PDF, en concertación con la Agencia.

En lo que corresponde a los puntos del producto 2, específicamente se debe analizar la muestra representativa de fallos en contra de entidades del orden nacional y autos que aprueben e imprueben acuerdos conciliatorios que establezca el supervisor del contrato.

Posteriormente, deberá desarrollarse el documento de análisis y el archivo en Excel anteriormente descrito y en el que se identifiquen y analicen los criterios y buenas prácticas para la promoción y el aumento de la conciliación en cada una de las causas de litigiosidad y las razones que sustentan el monto conciliado y que explican la mayor relación conciliación/pretensión.

Así, los pasos a seguir para cumplir con este producto se sintetizan de la siguiente manera:

a. Se diseñará la estructura de la base de datos que se debe generar en archivo Excel, sometiendo la propuesta a aprobación de la Agencia (la "**Base de Datos P2**").

b. Se distribuirán las providencias en partes iguales entre los Investigadores, quienes procederán a su estudio.

c. Cada Investigador deberá alimentar la Base de Datos P2 tras obtener y revisar las providencias y acuerdos de conciliación a su cargo.

d. Los Investigadores incluirán una copia de cada providencia y acuerdo de conciliación en una nueva carpeta del Cuarto de Datos, en la que se incorporarán las providencias y acuerdos de conciliación objeto de estudio para desarrollar el producto 2 del contrato y se clasificarán según la causa de litigiosidad a la que pertenezcan.

e. Los Investigadores deberán incluir en la Base de Datos P2 la siguiente información:

   - Razones fácticas que sustentan los fallos en contra.

   - Razones procesales que sustentan los fallos en contra.

   - Razones de interpretación y argumentación que sustentan los fallos en contra.

   - Verificar si para cada proceso específico existe un criterio interpretativo fijado por las altas cortes sobre la materia y determinar si cada fallo se aparta de estos criterios, exponiendo las razones por las que se adopta una postura diferente (en caso de que esto sea verificable en cada sentencia).

- Condiciones normativas, fácticas, procesales o interpretativas que habrían prevenido el daño antijurídico y/o permitido una defensa técnica más adecuada.

- A partir de lo dispuesto en cada providencia y acuerdo conciliatorio, se identificarán los criterios y buenas prácticas que puedan permitir la celebración de acuerdos conciliatorios exitosos.

- A partir de lo dispuesto en cada providencia y acuerdo conciliatorio, se identificarán las razones que sustentan el monto conciliado y la mayor relación conciliación / pretensión.

f. Cada Investigador revisará el trabajo desarrollado por otro Investigador, verificando que haya incluido todas las providencias en el Cuarto de Datos. De igual forma, verificará que se haya completado todos los campos requeridos en la Base de Datos P2.

g. Los Investigadores elaborarán un documento en el que expongan:

- Las tendencias identificadas en las causas fácticas por las que se incurrió en daños antijurídicos por parte de las entidades del orden nacional.

- Las tendencias identificadas en las causas procesales por las que se presentaron fallos en contra de las entidades del orden nacional.

- Las tendencias identificadas en las razones de interpretación y argumentación jurídica.

- Las tendencias en las razones por las que en los diferentes fallos se adoptaron posiciones que se apartan de los criterios establecidos por las altas cortes.

- Las principales razones que llevaron a la improbación de acuerdos conciliatorios.

- Las principales razones que sustentan los montos conciliados y la mayor relación conciliación pretensión.

Cada Investigador deberá incluir las providencias y acuerdos conciliatorios más ilustrativos frente a cada uno de estos puntos. Estos documentos serán desarrollados en formato Word.

h. Los Supervisores realizarán muestreos aleatorios para verificar el trabajo desarrollado por los Investigadores.

i. Los Supervisores analizarán los documentos desarrollados por los Investigadores y los contrastarán con la información contenida en la Base de Datos P2. De igual forma, estudiarán las sentencias referenciadas por los Investigadores en los documentos elaborados.

j. Se celebrarán reuniones a las que asistirá todo el equipo de trabajo y se discutirán las tendencias identificadas en las razones fácticas, procesales, interpretativas y de argumentación que llevaron a la expedición de fallos en contra de las entidades del orden nacional. También se discutirán las tendencias en las razones identificadas por las que se hayan presentado sentencias que se aparten de los criterios interpretativos establecidos por las altas cortes.

k. Los Investigadores elaborarán un documento por el que se consolide el análisis y las conclusiones obtenidas.

l. Los Supervisores revisarán y ajustarán el documento elaborado por los Investigadores.

m. El Director General revisará el documento preparado por el equipo de trabajo y ordenará los ajustes a que haya lugar. Además, podrá solicitar la celebración de nuevas reuniones para ahondar en el análisis, en caso de considerarlo necesario.

n. Se hará entrega del documento de análisis desarrollado y de la Base de Datos P2 a la Agencia, a quien además se le dará acceso al Cuarto de Datos.

o. Se verificará con la Agencia su conformidad con el producto entregado y, de ser necesario, se realizarán los ajustes requeridos, en el marco de las obligaciones contractuales que le asistan a Garrigues.

3.1.3 Producto 3 - Recomendaciones

Tanto en el producto 3 como en las actividades a desarrollar expuestas en los términos de referencia se indica que se debe elaborar documento que contenga:

- Las recomendaciones, con carácter diferencial (esto es, considerando la naturaleza y características particulares de las entidades públicas del orden nacional y de los temas analizados), en materia de prevención del daño antijurídico, defensa técnica y utilización de mecanismos de resolución de conflictos dirigidas a las entidades públicas del orden nacional, para cada una de las causas de litigiosidad.

- Las estrategias, con carácter diferencial (esto es, considerando la naturaleza y características particulares de las entidades públicas del orden nacional y de los temas analizados) para disminuir la litigiosidad y las condenas en contra del Estado y, en consecuencia, proteger el patrimonio público.

- Las dificultades y/o vacíos que presenta la normativa que regula los hechos originadores de las condenas.

- Plantear las modificaciones y/o propuestas normativas a que haya lugar, con carácter diferencial (esto es, considerando la naturaleza y características particulares de las entidades públicas del orden nacional y de los temas analizados), encaminadas a superar las dificultades y/o llenar los vacíos normativos de la regulación actual, precisando el tipo de norma que resulta necesaria para proceder con estas modificaciones.

A continuación, se describen las actuaciones que se desarrollarán de conformidad con los productos esperados y las actividades descritas en los términos de referencia Así, los pasos a seguir para cumplir con este producto se sintetizan de la siguiente manera:

a. Con base en el análisis desarrollado para el producto 2, los Investigadores elaborarán un documento para cada causa de litigiosidad en el que se establezcan las recomendaciones que deberían realizarse en el producto 3.

b. Los Supervisores analizarán los documentos desarrollados por los Investigadores y los contrastarán con la información contenida en el producto 2.

c. Se celebrarán reuniones a las que asistirá todo el equipo de trabajo y se discutirán las tendencias identificadas y se discutirán las recomendaciones que, en consecuencia, deberían ser incluidas en el producto 3. Para estos efectos, se analizarán los resultados en cada causa de litigiosidad.

d. Los Investigadores elaborarán un documento por el que se consolide el análisis y las conclusiones obtenidas sobre este análisis.

e. Los Supervisores revisarán y ajustarán el documento elaborado por los Investigadores.

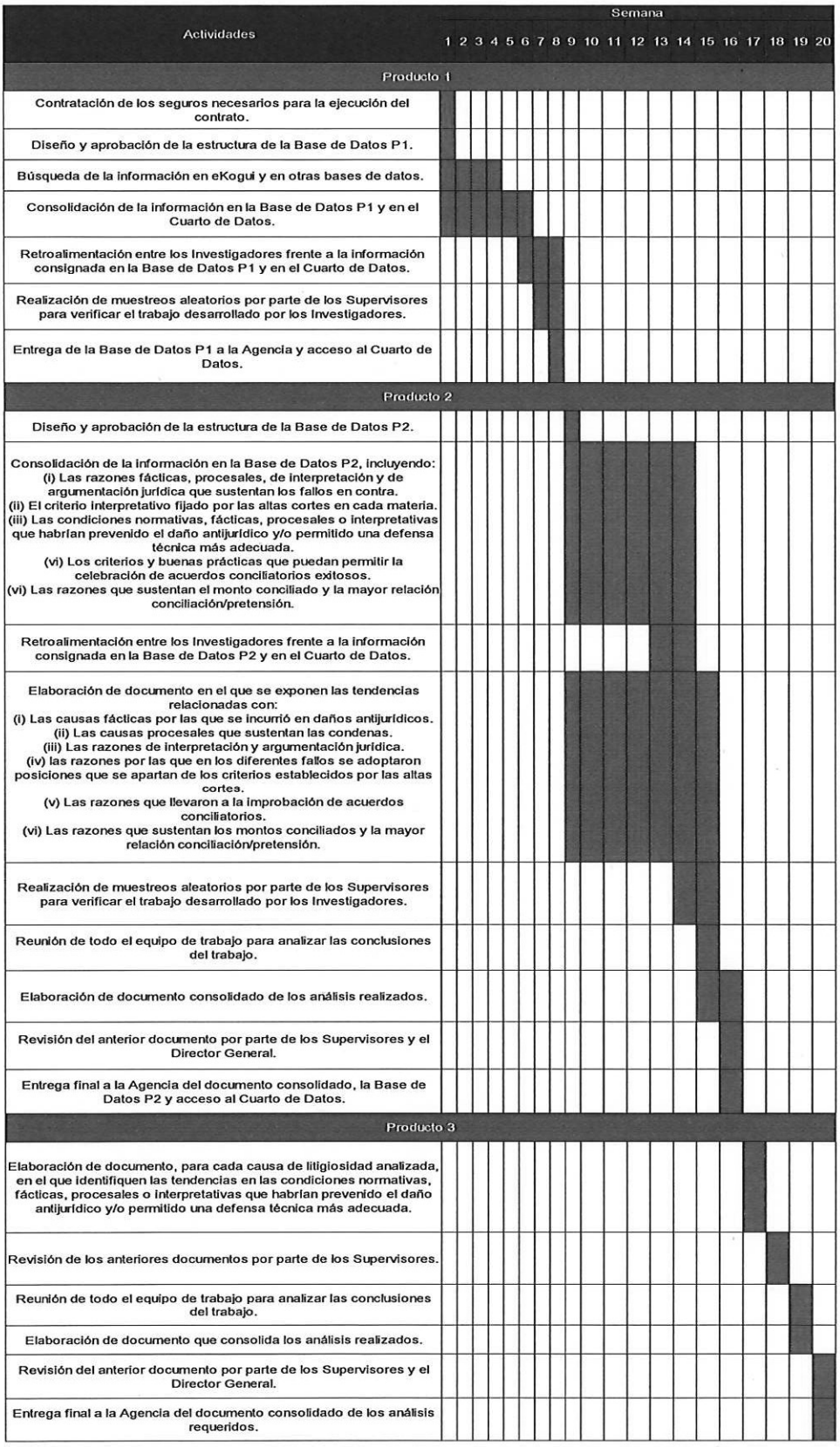
f. El Director General revisará el documento preparado por el equipo de trabajo y ordenará los ajustes a que haya lugar. Además, podrá solicitar la celebración de nuevas reuniones para ahondar en el análisis, en caso de considerarlo necesario.

g. Se hará entrega del documento de análisis a la Agencia.

h. Se verificará con la Agencia su conformidad con el producto entregado y, de ser necesario, se realizarán los ajustes requeridos, en el marco de las obligaciones contractuales que le asistan a Garrigues.

3.2 Cronograma

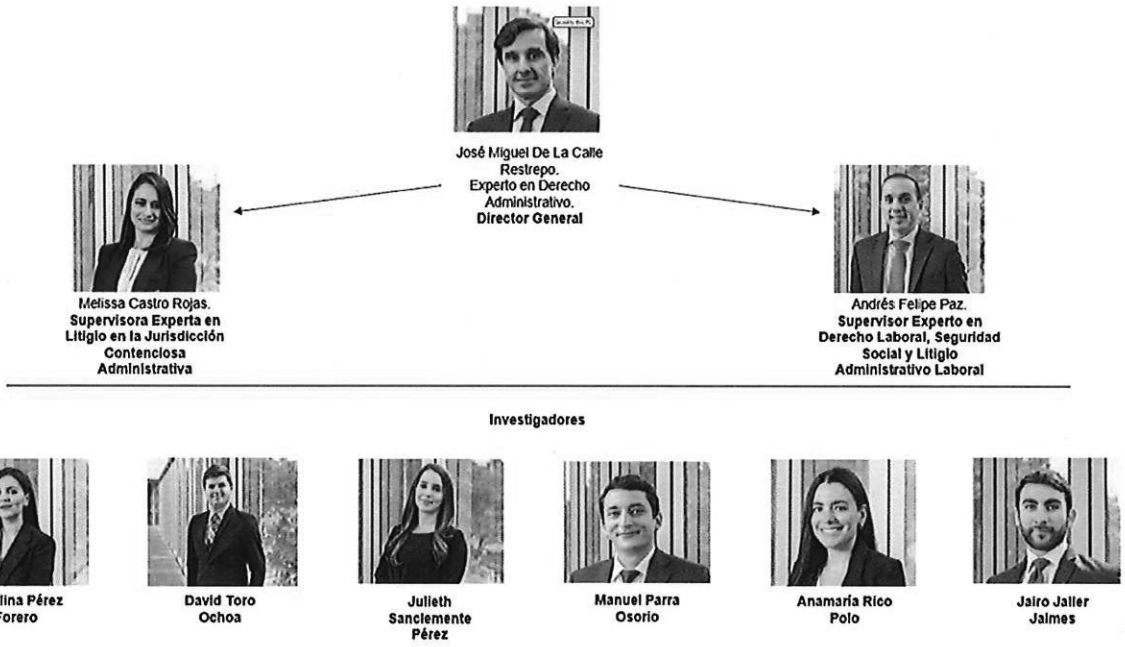
[pasa a la siguiente página]


Actividades
Semana
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Producto 1
Contratación de los seguros necesarios para la ejecución del contrato.
Diseño y aprobación de la estructura de la Base de Datos P1.
Búsqueda de la información en eKogui y en otras bases de datos.
Consolidación de la información en la Base de Datos P1 y en el Cuarto de Datos.
Retroalimentación entre los Investigadores frente a la información consignada en la Base de Datos P1 y en el Cuarto de Datos.
Realización de muestreos aleatorios por parte de los Supervisores para verificar el trabajo desarrollado por los Investigadores.
Entrega de la Base de Datos P1 a la Agencia y acceso al Cuarto de Datos.
Producto 2
Diseño y aprobación de la estructura de la Base de Datos P2.
Consolidación de la información en la Base de Datos P2, incluyendo:
(i) Las razones fácticas, procesales, de interpretación y de argumentación jurídica que sustentan los fallos en contra.
(ii) El criterio interpretativo fijado por las altas cortes en cada materia.
(iii) Las condiciones normativas, fácticas, procesales o interpretativas que habrían prevenido el daño antijurídico y/o permitido una defensa técnica más adecuada.
(vi) Los criterios y buenas prácticas que puedan permitir la celebración de acuerdos conciliatorios exitosos.
(vi) Las razones que sustentan el monto conciliado y la mayor relación conciliación/pretensión.
Retroalimentación entre los Investigadores frente a la información consignada en la Base de Datos P2 y en el Cuarto de Datos.
Elaboración de documento en el que se exponen las tendencias relacionadas con:
(i) Las causas fácticas por las que se incurrió en daños antijurídicos.
(ii) Las causas procesales que sustentan las condenas.
(iii) Las razones de interpretación y argumentación jurídica.
(iv) las razones por las que en los diferentes fallos se adoptaron posiciones que se apartan de los criterios establecidos por las altas cortes.
(v) Las razones que llevaron a la improbación de acuerdos conciliatorios.
(vi) Las razones que sustentan los montos conciliados y la mayor relación conciliación/pretensión.
Realización de muestreos aleatorios por parte de los Supervisores para verificar el trabajo desarrollado por los Investigadores.
Reunión de todo el equipo de trabajo para analizar las conclusiones del trabajo.
Elaboración de documento consolidado de los análisis realizados.
Revisión del anterior documento por parte de los Supervisores y el Director General.
Entrega final a la Agencia del documento consolidado, la Base de Datos P2 y acceso al Cuarto de Datos.
Producto 3
Elaboración de documento, para cada causa de litigiosidad analizada, en el que identifiquen las tendencias en las condiciones normativas, fácticas, procesales o interpretativas que habrían prevenido el daño antijurídico y/o permitido una defensa técnica más adecuada.
Revisión de los anteriores documentos por parte de los Supervisores.
Reunión de todo el equipo de trabajo para analizar las conclusiones del trabajo.
Elaboración de documento que consolida los análisis realizados.
Revisión del anterior documento por parte de los Supervisores y el Director General.
Entrega final a la Agencia del documento consolidado de los análisis requeridos.

4. Organización del personal

El equipo de Garrigues dispuesto para el desarrollo del trabajo es el siguiente:

Imagen No. 6. Equipo de trabajo.



En esa medida, los cargos que se proponen son *Director General*, *Supervisor* e *Investigador*.

a. Director General

José Miguel De La Calle Restrepo ejercerá el cargo de Director General. Es abogado experto en Derecho Administrativo, con más de diez años de experiencia profesional general, y más de cinco años de experiencia específica en temas relacionados con responsabilidad extracontractual del Estado. José Miguel es abogado de la Universidad del Rosario con maestría en Leyes (LL.MM) de Harvard University y estudios adicionales en London School of Economics (LSE) y el Instituto Ortega y Gasset.

Se ha desempeñado como profesor universitario de Derecho Constitucional Colombiano y Economía en la Política Internacional, en la Universidad Externado de Colombia; y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes como catedrático de la materia de Contratos Financieros y Comerciales.

Prestó sus servicios en el Banco Nacional del Comercio donde ocupó el cargo de Vicepresidente Jurídico y Secretario General; posteriormente laboró como Corredor Internacional y Director Ejecutivo de la Willis Limited Reinsurance Broker, Departamento de Propiedad de Londres, en el Reino Unido.

En el año 2000 fundó con otros colegas la firma de abogados De La Calle, Londoño & Posada, en donde ejerció su profesión en las áreas de derecho de la libre competencia, protección al consumidor, habeas data, litigios y derecho público.

Entre los años 2010 a 2012 ocupó el cargo de Superintendente de Industria y Comercio, esto es, máximo responsable de la Superintendencia de Industria y Comercio. En el año 2012 retomó la práctica profesional como abogado y, desde el año 2015, se incorporó como socio a Garrigues, donde mantiene la responsabilidad de dirigir el departamento derecho público y competencia de la Oficina de Bogotá.

Desde hace varios años es árbitro de la Cámara de Comercio de Bogotá, principal centro de arbitraje y conciliación del país. Así mismo, detenta la dignidad de servir como conjuez de la Corte Constitucional.

Como Director General, José Miguel realizará las siguientes actividades principales:

- Organizar y gestionar las actividades del equipo de trabajo en procura del cumplimiento de los objetivos específicos de trabajo.
- Revisar la estructura definida para la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Revisar y ajustar los tres productos que deben ser entregados a la Agencia.
- Realizar el seguimiento de las actividades realizadas por el equipo de trabajo con el fin de garantizar la ejecución de las labores en los términos y oportunidad establecidos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

b. Supervisora Experta en Litigio en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Melissa Castro Rojas ejercerá el cargo de Supervisora Experta en Litigio en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Es abogada de la Universidad Santo Tomás con especialización en derecho administrativo de la Universidad del Rosario, y estudios de maestría en derecho económico de la Universidad Externado de Colombia Cuenta con más de trece años de experiencia profesional general, y más de diez años de experiencia específica en litigios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Melissa es asociada principal de la práctica de derecho administrativo, derecho urbanístico e inmobiliario, litigación y arbitraje.

Ha trabajado en la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la Subdirección de Bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, y ha sido asesora externa de CAJANAL y la Fiduprevisora S.A.

Cuenta con amplia experiencia en la asesoría de empresas de diferentes sectores económicos, entidades públicas y gremios en la definición de estrategias de defensa judicial, representación judicial en procesos contencioso administrativos y constitucionales y en el diseño y seguimiento de estrategias de prevención de litigios.

Como Supervisora Experta en Litigio en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Melissa realizará las siguientes actividades principales:

- Distribuir y coordinar el trabajo que deben desarrollar los Investigadores.
- Revisar y ajustar la estructura definida para la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.

- Revisar y ajustar los documentos elaborados por los Investigadores.
- Realizar el seguimiento de las actividades realizadas por los Investigadores con el fin de garantizar la ejecución de las labores en los términos y oportunidad establecidos.
- Realizar muestreos aleatorios con el fin de verificar el trabajo desarrollado por los Investigadores.
- Revisar y ajustar los tres productos finales que deben ser entregados a la Agencia.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

c. Supervisor Experto en Derecho Laboral, Seguridad Social y Litigio Administrativo Laboral

Andrés Felipe Paz ejercerá el cargo de Supervisor Experto en Derecho Labora, Seguridad Social y Litigio Administrativo Laboral. Es abogado de la Pontificia Universidad Javeriana y especialista en derecho laboral de la misma casa de estudios. Cuenta con más de doce años de experiencia en asuntos de derecho laboral individual, derecho laboral colectivo (incluyendo procesos de negociación colectiva con algunos de los sindicatos de industria más fuertes del país), litigios laborales (procesos ordinarios laborales, casaciones laborales, acciones de tutela, procesos de fuero sindical etc.), asuntos laborales administrativos y de seguridad social.

Andrés cuenta con amplia experiencia en el manejo de diversos asuntos laborales para clientes de distintos sectores productivos, así como liderando equipos de trabajo, enfocado en la atención integral y oportuna de los clientes, sin dejar de lado el desarrollo personal y profesional de cada uno de los miembros de los equipos de trabajo.

Igualmente, es miembro del Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia desde el año 2013 y que ha estado involucrado en diversas transacciones legales en Colombia, relacionadas con asuntos complejos de derecho laboral, asesorando desde grandes compañías tanto nacionales como extranjeras, hasta compañías emergentes con amplio potencial de crecimiento, en el manejo y desarrollo de sus relaciones laborales.

Actualmente, se desempeña como asociado principal de la práctica de derecho laboral en la oficina de Bogotá.

Como Supervisor Experto en Derecho Laboral, Seguridad Social y Litigio Administrativo Laboral, Andrés realizará las siguientes actividades principales:

- Distribuir y coordinar el trabajo que deben desarrollar los Investigadores.
- Revisar y ajustar la estructura definida para la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Revisar y ajustar los documentos elaborados por los Investigadores.
- Realizar el seguimiento de las actividades realizadas por los Investigadores con el fin de garantizar la ejecución de las labores en los términos y oportunidad establecidos.
- Realizar muestreos aleatorios con el fin de verificar el trabajo desarrollado por los Investigadores.
- Revisar y ajustar los tres productos finales que deben ser entregados a la Agencia.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

d. Investigadores

Carolina Pérez Forero

Carolina Pérez Forero ejercerá el cargo de Investigadora. Es asociada sénior de la práctica de derecho administrativo, derecho urbanístico y derecho Inmobiliario. Es abogada de la Universidad del Rosario, con diplomado en derecho urbano y especialización en derecho administrativo de la misma universidad. Además, cuenta con especialización en derecho comercial de la Pontificia Universidad Javeriana y Maestría en International Business Law de King's College London.

Carolina cuenta con experiencia profesional de más de cinco años en asesoramiento a entidades públicas y entidades privadas en asuntos regulatorios y de derecho administrativo, contratación estatal, derecho urbanístico y gestión predial para proyectos.

Como Investigadora, Carolina realizará las siguientes actividades principales:

- Diseñar la estructura de la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Organizar la información recolectada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Recolectar la información que no sea suministrada por la Agencia.
- Realizar la retroalimentación de la información consignada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos, con los demás Investigadores.
- Elaborar los documentos de los análisis requeridos acerca de la información consignada de la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

David Toro Ochoa

David Toro Ochoa ejercerá el cargo de Investigador. Es asociado sénior de la práctica de derecho público y derecho de la competencia. Es abogado de la Universidad Externado de Colombia y magíster en derecho con énfasis en derecho económico de la misma casa de estudios y cuenta con una maestría en derecho de la Universidad de California.

David tiene más de diez años de experiencia profesional. Se ha desempeñado como profesor de la Universidad Externado de Colombia, como asociado sénior de la firma Archila Abogados y socio de la firma Toro, Solórzano Abogados S.A.S. Ha prestado asesoría a entidades públicas y privadas en temas relacionados con derecho administrativo y derecho de la competencia, así como en litigios contenciosos administrativos.

Como Investigador, David realizará las siguientes actividades principales:

- Diseñar la estructura de la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Organizar la información recolectada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Recolectar la información que no sea suministrada por la Agencia.
- Realizar la retroalimentación de la información consignada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos, con los demás Investigadores.
- Elaborar los documentos de los análisis requeridos acerca de la información consignada de la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

Julieth Sanclemente Pérez

Julieth Sanclemente Pérez ejercerá el cargo de Investigadora. Es asociada sénior de las prácticas de derecho público y competencia y cuenta con al menos siete años de experiencia en estas áreas.

Julieth es abogada de la Universidad de los Andes y cuenta con un máster en Derecho (LL.M) de London School of Economics and Political Science, especializado en Competencia, Innovación y Derecho Comercial.

Antes de ingresar a Garrigues en el año 2017, Julieth trabajó en otras firmas internacionales y nacionales en Colombia; así como en la División de Competencia del OCDE en París.

Julieth presta asesoramiento en temas de control previo de integraciones empresariales ante la SIC, procesos judiciales de competencia desleal, prácticas restrictivas de la competencia y programas de *compliance* en competencia.

Así mismo, Julieth ha asesorado a clientes en temas relacionados con procesos administrativos y judiciales de protección al consumidor y protección de datos personales; así mismo, ha participado en la asesoría de programas de *compliance* de estas últimas dos áreas.

Respecto a la práctica de propiedad intelectual, Julieth presta asesoría en temas marcarios, en el régimen de derechos de obtentores de variedades vegetales y asuntos regulatorios ante el INVIMA.

Como Investigadora, Julieth ejercerá las siguientes actividades principales:

- Diseñar la estructura de la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Organizar la información recolectada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Recolectar la información que no sea suministrada por la Agencia.
- Realizar la retroalimentación de la información consignada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos, con los demás Investigadores.
- Elaborar los documentos de los análisis requeridos acerca de la información consignada de la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

Manuel Parra Osorio

Manuel Parra Osorio ejercerá el cargo de Investigador. Es asociado sénior del departamento de derecho laboral de Garrigues en la oficina de Bogotá, donde ejerce su actividad profesional en las áreas de derecho laboral individual, colectivo, migratorio y de seguridad social.

Es abogado de la Universidad Externado de Colombia con especialización en Derecho Laboral de la misma universidad y cuenta con una maestría en derecho laboral de la Sapienza Università di Roma. Es abogado especialista en derecho laboral y relaciones industriales, con más de diez años de experiencia en asesoría a compañías locales e internacionales en materia de derecho laboral individual, procesos disciplinarios, seguridad social, debidas diligencias, auditorías laborales y proceso administrativos.

Igualmente, cuenta con amplia experiencia en procesos de reestructuraciones laborales y planes de retiro voluntario.

Por otra parte, cuenta con experiencia en el manejo de relaciones laborales con organizaciones sindicales, asesoramiento en conflictos colectivos, procesos de negociación colectiva, procesos de votación de huelga y tribunales de arbitramento.

Como Investigador, Manuel realizará las siguientes actividades principales:

- Diseñar la estructura de la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Organizar la información recolectada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Recolectar la información que no sea suministrada por la Agencia.
- Realizar la retroalimentación de la información consignada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos, con los demás Investigadores.
- Elaborar los documentos de los análisis requeridos acerca de la información consignada de la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

Anamaría Rico Polo

Anamaría ejercerá el cargo de Investigadora. Es asociada sénior de la práctica de derecho público de Garrigues, despacho en el que ejerce su actividad profesional desde el año 2019. Anamaría es abogada de la Universidad del Rosario y especialista en derecho comercial de la Universidad de los Andes.

Como Investigadora, Anamaría realizará las siguientes actividades principales:

- Diseñar la estructura de la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Organizar la información recolectada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Recolectar la información que no sea suministrada por la Agencia.
- Realizar la retroalimentación de la información consignada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos, con los demás Investigadores.
- Elaborar los documentos de los análisis requeridos acerca de la información consignada de la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.

Jairo Jaller Jaimes

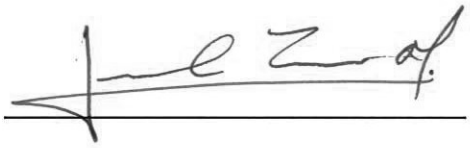
Jairo Jaller ejercerá el cargo de Investigador. Es asociado del departamento de derecho laboral de Garrigues en la oficina de Bogotá. Es abogado de la Pontifica Universidad Javeriana, especialista en derecho laboral de la misma universidad y magíster en derecho laboral y de la seguridad social de la misma casa de estudios.

Jairo ejerce su actividad profesional desde el año 2014. Está especializado en las áreas de derecho laboral y seguridad social. Se ocupa de la asesoría a clientes locales e internacionales de diferentes sectores en el manejo de relaciones laborales y litigios laborales. Cuenta con amplia experiencia en la asesoría en materia de derecho laboral y de seguridad social a clientes locales e internacionales, así como en auditoría y debida diligencia en procesos de fusiones y adquisiciones. Presta asesoramiento en manejo de relaciones laborales y colectivas, apoya procesos de negociación colectiva de trabajo, procesos ante el Ministerio del Trabajo, litigios laborales y procesos ante autoridades del sistema de seguridad social.

Ha participado y asesorado desde lo laboral en procesos de incorporación y reestructuración de empresas en Colombia.

Como Investigador, Jairo realizará las siguientes actividades principales:

- Diseñar la estructura de la Base de Datos P1 y la Base de Datos P2.
- Organizar la información recolectada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Recolectar la información que no sea suministrada por la Agencia.
- Realizar la retroalimentación de la información consignada en la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos, con los demás Investigadores.
- Elaborar los documentos de los análisis requeridos acerca de la información consignada de la Base de Datos P1, la Base de Datos P2 y el Cuarto de Datos.
- Participar en reuniones con el equipo de trabajo y con el personal de la Agencia.



Camilo Francisco Zarama Martínez
Representante legal
Garrigues Colombia S.A.S.