“Consultoría especializada para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.4.4.2 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025”

Contrato de Consultoría No. 238 de 2026

PRODUCTO 1

DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE INSUMOS INSTITUCIONALES PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN, GESTIÓN Y DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Bogotá D.C., 26 de junio de 2026

Tabla de Contenido

I. INTRODUCCIÓN 4
A. Objeto y Alcance del Producto 1 7
B. Metodología Implementada 8
C. CONTEXTO: El Sistema de Defensa Jurídica del Estado – SDJE 14
II. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS INSUMOS FRENTE A LAS ETAPAS DEL CDJE – SDJE 18
A. ETAPA 1: Gestión del Conocimiento 18
B. ETAPA 2: Prevención del Daño Antijurídico 25
C. ETAPA 3: Gestión Extrajudicial 34
D. ETAPA 4: Gestión de la Defensa Judicial 44
E. ETAPA 5: Gestión del Cumplimiento de Créditos Judiciales 56
F. ETAPA 6: Gestión de los Mecanismos para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público 64
III. CONCLUSIONES 72
A. Conclusiones generales del CDJE 72
B. Conclusiones generales SDJE 73
C. Conclusiones por etapa del ciclo DJE 74

LISTA DE ABREVIATURAS

ANDJE: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

ASA: Acuerdos de Solución Amistosa

CDJE: Ciclo de Defensa Jurídica del Estado

CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Pública

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública

DAL: Dirección de Asesoría Legal

DDJI: Dirección de Defensa Jurídica Internacional

DDJN: Dirección de Defensa Jurídica Nacional

DGI: Dirección de Gestión de Información

DJE: Defensa Jurídica del Estado

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPE: Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica

eKOGUI: Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado

EPON: Entidades Públicas del Orden Nacional

EPOT: Entidades Públicas del Orden Territorial

FOMAG: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

FURAG: Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión

IA: Inteligencia Artificial

MASC: Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

MGR: Modelo de Gestión por Resultados

MIPG: Modelo Integrado de Planeación y Gestión

OAP: Oficina Asesora de Planeación

PAI: Plan de Acción Institucional

PPDA: Política de Prevención del Daño Antijurídico

PPGDJE: Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado

SDJE: Sistema de Defensa Jurídica del Estado

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos

SIPDH: Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

I. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida", que corresponde a la Ley 2294 de 2023, estableció en artículo 206 la creación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado (en adelante SDJE), en los siguientes términos:

“Créese el Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE- como un conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico.

El SDJE tendrá como coordinador a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE- y tendrá por objeto fortalecer la defensa jurídica del Estado, mejorar las calidades y condiciones de los abogados defensores del Estado, promover estándares y condiciones para el ejercicio de la función de la defensa jurídica del Estado, propiciar la generación y circulación de buenas prácticas y administrar los recursos que permiten hacer una gestión eficiente del ciclo de defensa jurídica, promoviendo la disminución del impacto fiscal derivado de la litigiosidad.

Los efectos presupuestales de esta norma deberán ser atendidos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

PARÁGRAFO. Se definirá una serie de indicadores de procesos y de resultado que dé cuenta de la efectividad del Sistema de Defensa Jurídica del Estado - SDJE-”.

Dicho Sistema fue reglamentado mediante el Decreto 104 del 28 de enero de 2025 “Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 2.2.3.2.4.4.2 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, establece que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante la Agencia o ANDJE) formulará el Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado que es el instrumento que define los objetivos estratégicos, programas, acciones, responsables e indicadores del SDJE.

Adicionalmente, el parágrafo del artículo en mención señala que la Agencia desarrollará una herramienta para hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Prevención, Gestión y

Defensa Jurídica del Estado. La herramienta debe permitir una evaluación continua y alineada con los objetivos estratégicos del Plan en mención.

Por su parte, el artículo 2.2.3.2.4.4.3 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, define que, para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado se realizará con los insumos provenientes de los Comités Técnicos, las instancias del nivel nacional, territorial y demás actores del SDJE.

De igual forma, señala el artículo 2.2.3.2.4.4.3 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, que para efectos de la elaboración del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado se considerarán las etapas que integran el Ciclo de Defensa Jurídica del Estado y aquellas actividades estratégicas para la protección de los intereses litigiosos y patrimoniales del Estado.

El artículo 2.2.3.2.4.4.3 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, señala que las entidades públicas elaborarán sus Planes Institucionales de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica, conforme a los parámetros o criterios fijados en el Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado. Estos planes deberán estar integrados con los Sistemas Integrados de Gestión, de Control Interno y el Plan Operativo Anual de cada entidad.

Para tal efecto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante el Concurso de Méritos Abierto No. 001-2026, seleccionó a TELBROAD S.A.S. con el objeto, formular el Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado, bajo las condiciones previstas en el Contrato de Consultoría No. 238 de 2026.

La consultoría se desarrolla sobre la base de cinco (5) fases o productos a entregar, así:



- Fase 1: Analizar y consolidar los insumos documentales, como base de evidencia, suministrados por la Agencia a la consultoría.

- Fase 2: Formular la estructura del Plan con visión estratégica, incluyendo las etapas del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado (en adelante CDJE).

- Fase 3: Diseñar indicadores para el monitoreo y evaluación del Plan.

- Fase 4: Con base en el Plan, formular parámetros para la implementación de planes instituciones bajo un enfoque diferencial.

- Fase 5: Definir funcionalidades tecnológicas para seguimiento y gestión, mediante el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado e-KOGUI o uno independiente.

El presente Producto 1 **"Documento de análisis de insumos institucionales para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado",** incorpora el análisis de cincuenta y nueve (59) documentos suministrados por la Agencia a TELBROAD.

Dichos insumos fueron suministrados mediante una matriz estructurada que incluye la descripción de cada documento, así como la identificación de las Direcciones Misionales y de la Oficina Asesora de Planeación responsables de su provisión.

De manera complementaria, el documento incorpora documentos aportados por el equipo consultor, los cuales, en conjunto con la información suministrada por la Agencia, constituyen la base para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado, correspondiente al Producto 2 de la presente consultoría.

A. Objeto y Alcance del Producto 1

El objeto de la consultoría es adelantar una "*Consultoría especializada para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.4.4.2. del Decreto 1069 de 2015 adicionado por el Decreto 104 de 2025*".

El Plan constituye para la Agencia un instrumento esencial para la implementación, consolidación y fortalecimiento del SDJE, en la medida en que integrará y articulará los lineamientos institucionales, las estrategias jurídicas y las temáticas relevantes asociadas a las entidades públicas del orden nacional y territorial, así como los correspondientes mecanismos de seguimiento y evaluación.

De manera particular, el objetivo del Entregable o Producto 1 es elaborar un *"Documento de análisis de insumos institucionales para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado",* se trata de un documento técnico que contiene el análisis de los insumos entregados para la construcción del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado (en adelante PPGDJE), provenientes del Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa del Estado e-KOGUI, los Comités Técnicos, instancias del nivel nacional y territorial, y demás actores del SDJE suministrados por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Igualmente, el documento contiene la **metodología** que garantiza un análisis estandarizado y comparable, mediante una clasificación mínima obligatoria que cataloga los insumos conforme a los criterios definidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

B. Metodología Implementada

La metodología de trabajo para el presente Entregable 1 se basó en una secuencia de acciones y procesamiento de información, en varios niveles de complejidad, así:

1- Reuniones de trabajo y análisis documental. Al efecto, se llevó a cabo la reunión de inicio del proyecto (1 de junio de 2026) y la reunión para conocer los objetivos del borrador de documento CONPES, el cual incorpora la política pública para el Ciclo de Defensa Jurídica del Estado (17 de junio de 2026).

2- Construcción y diligenciamiento de la matriz estandarizada para inventariar, codificar y categorizar los insumos. Al efecto, se llevó a cabo la revisión, estudio y procesamiento de información proveniente de las fuentes definidas por la Agencia.

3- Procesamiento, triangulación y análisis de la información estandarizada que se extractó de los insumos y su análisis documental. Análisis técnico, jurídico y estadístico de los insumos recopilados, verificando los insumos recibidos con la normativa y jurisprudencia relevante.

4- Análisis crítico que recoge resultados de triangulación y procesamiento de información cualitativa -producto de los insumos institucionales-, el cual se ha formulado en función de la estructuración del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado (PPGDJE).

Para la construcción del presente Producto, se parte del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, teniendo en cuenta que el PPGDJE debe abarcar la totalidad del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. En este sentido, se analizan subsecciones del Decreto

1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, fundamentales para la estructuración del Plan, relacionadas con el Sistema y con el Ciclo de Defensa Jurídica del Estado (CDJE).

La metodología de trabajo del equipo consultor estuvo soportada en el análisis de las seis (6) etapas del CDJE, conformando grupos internos de trabajo responsables de estructurar el PPGDJE a partir de las seis etapas, así:



Adicionalmente, se revisaron los insumos provenientes de la Dirección de Defensa Jurídica Internacional, referidos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), arbitraje comercial y arbitraje de inversión, cuyo análisis hace parte de cada una de las etapas que conforman el CDJE.

- ***Primer Momento: Análisis documental***

Se procedió a alimentar una *matriz de análisis documental* (Anexo 1), para estandarizar y comparar los insumos revisados; mediante el registro con campos fijos. Las matrices de análisis documental son herramientas metodológicas que han sido propuestas y perfeccionadas desde las ciencias sociales, éstas surgieron de la crítica histórica de fuentes y del análisis de contenidos multiformato y hacen parte de procesos de codificación y análisis de datos para múltiples usos y aplicaciones, constituyendo la base para el procesamiento y análisis eficaz de información cualitativa diversa. Este tipo de matrices facilitan la descripción, estandarización y revisión de amplios volúmenes de información cualitativa, cuyo registro resulta más complejo que aquel de la información eminentemente numérica.

Además, con los desarrollos tecnológicos y de la gestión de la información y del conocimiento, este tipo de herramientas han retomado importancia y usabilidad en la generación de análisis, contenidos y formulación de proyectos, planes y estrategias, de manera metódica y fundamentada. Por lo anterior, fueron utilizadas por el equipo consultor para clasificar y categorizar los insumos institucionales. La matriz de análisis documental, elaborada específicamente para este ejercicio, consta de varios campos que se agruparon así:

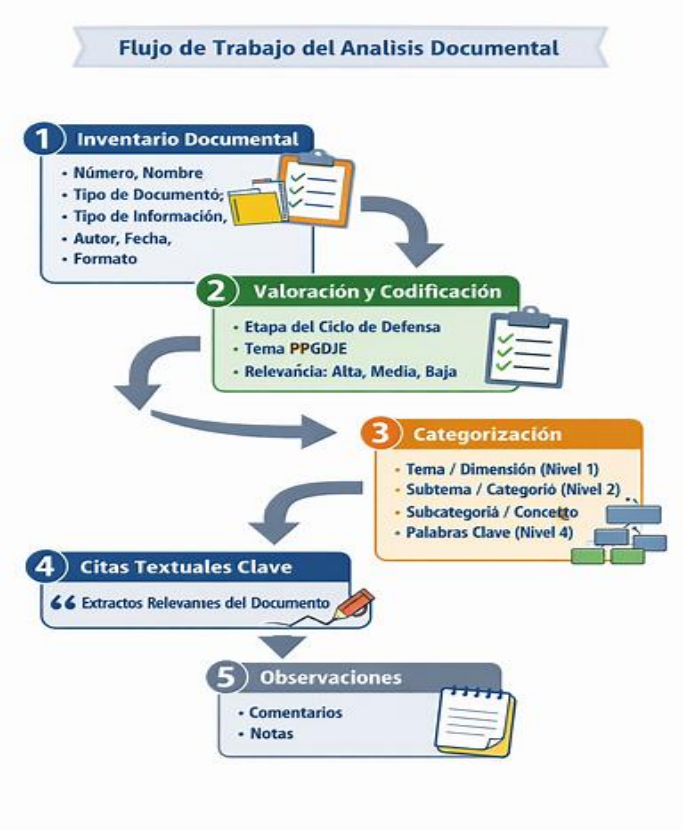
a) ***Identificación y codificación*:** en función de contenidos relacionados con cada una de las 6 etapas del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado (en adelante CDJE), adicionando un séptimo grupo referido a contenidos en materia de defensa internacional (Sistema Interamericano de Derechos Humanos - SIDH, Arbitraje de Inversión y Arbitraje Comercial) que, en algunos aspectos, resultan transversales a las seis etapas del CDJE.

b) ***Valoración*:** en función de la pertinencia y relevancia de los documentos clasificados previamente, en perspectiva de la formulación del PPGDJE. Valoración Alta / Media / Baja; según la utilidad del documento para el análisis y elaboración del PPGDJE. Alta: esencial. Media: complementaria. Baja: referencia de menor relevancia.

c) ***Descripción y Categorización de contenidos*:** el análisis inicial de cada uno de los insumos se hizo mediante la categorización de sus contenidos en 3 niveles jerarquizados de profundidad, que van de lo general y abstracto a lo particular y concreto, lo cual se traduce en una breve descripción de cada insumo, mediante una serie de categorías, subcategorías y palabras que conforman la base para el procesamiento de la información cualitativa.

Primer nivel. Dimensión que agrupa el documento en un gran tema o eje de análisis. Ej: Gestión del riesgo jurídico, Marco normativo, Actores institucionales.
Segundo nivel. Categoría o subtema específico dentro del Nivel1, con relación jerárquica respecto del mismo. Ej: Riesgo litigioso, Derecho de defensa, Coordinación interinstitucional.
Tercer nivel de desagregación. Identifica el concepto, variable o enfoque específico. Ej: Valoración del daño, Cargas probatorias, Silencio administrativo.
Cuarto nivel. Palabras clave que permitan recuperación y cruce temático. Aplicar especialmente a documentos complejos (académicos, jurídicos extensos). Ej: responsabilidad patrimonial; falla del servicio; acción de reparación directa.

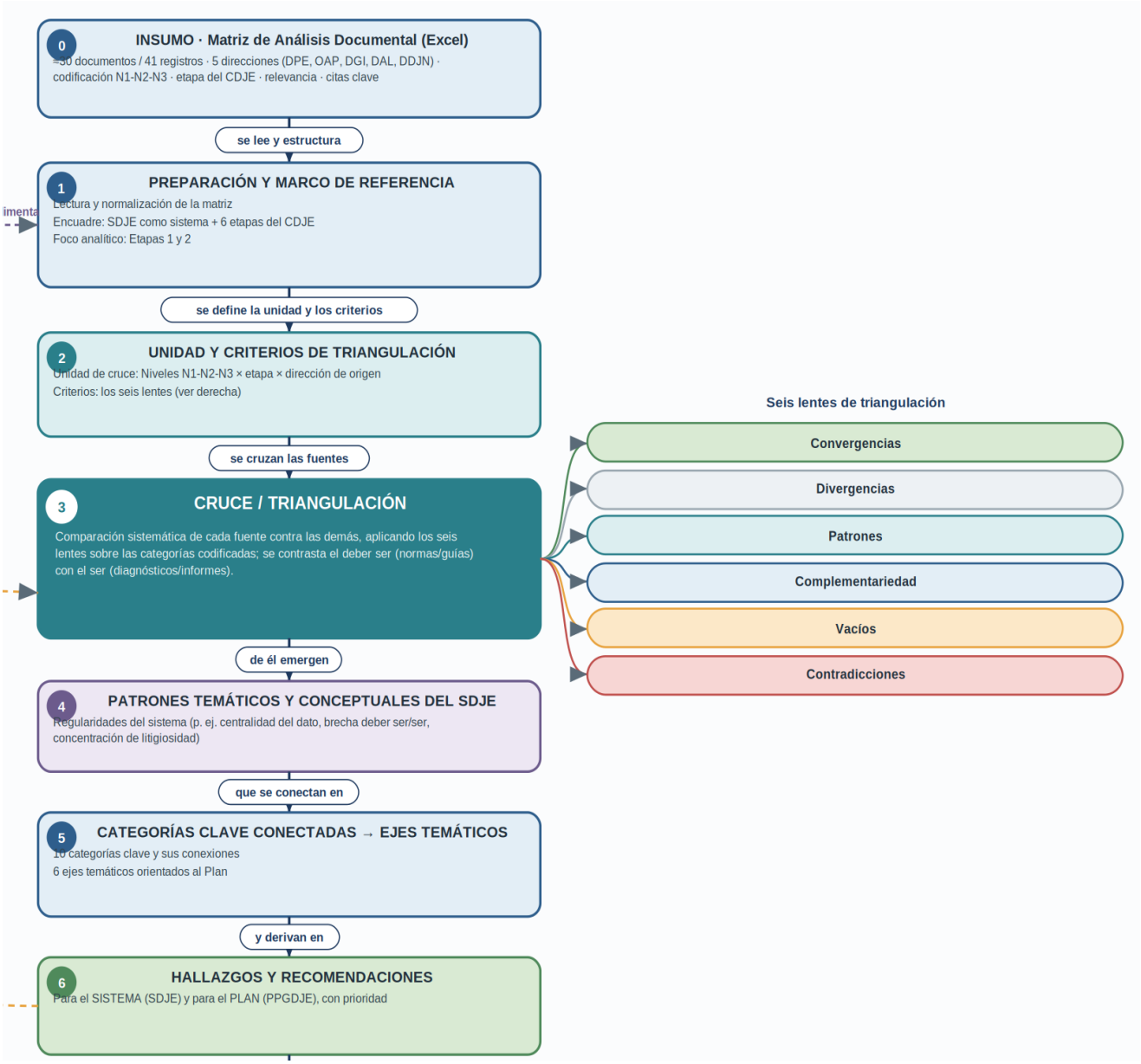
d) ***Citas textuales:*** transcripción de las citas más relevantes del insumo con localización (p. XX o parr. X). Este contenido resulta relevante para la construcción del documento de análisis y es un adecuado insumo de triangulación.



- ***Segundo Momento: Procesamiento y triangulación***

Se procedió a realizar un procesamiento de información cualitativa, registrada y categorizada previamente en la matriz de análisis documental. Se trató de un procesamiento tipo triangulación cualitativa, asistido por Inteligencia Artificial (Claude), para automatizar la comparación de categorías, patrones y fuentes; asegurando múltiples cruces de información e interacción entre categorías y descriptores.

La triangulación corresponde a una etapa metodológica que aprovecha el conjunto de la información organizada inicialmente y categorizada; para reagrupar categorías, cruzar información, identificar patrones y generar las bases del análisis crítico de los insumos. Así, se llega a la identificación de patrones, conceptos repetidos y temas convergentes, que confluyen en la construcción de categorías y subcategorías relevantes; para ser finalmente reagrupados en torno a ejes temáticos, hallazgos y recomendaciones; de acuerdo con el siguiente proceso lógico:



Los *resultados de la triangulación* se encuentran en el Anexo 2, que es un *Dashboard de Resultados* en archivo html interactivo; éstos se organizaron así:

a) **Categorías y patrones principales:** analizados para las 6 etapas del CDJE y el acápite de la defensa internacional.

b) **Ejes temáticos identificados:** que surgen de la automatización con IA para el reagrupamiento de conceptos clave, categorías priorizadas y subcategorías, para cada etapa del ciclo; unificando bajo un mismo eje.

c) **Hallazgos principales:** que se generan con el procesamiento asistido por IA, y mediante instrucciones (prompts) que apuntan a un análisis enfocado a la elaboración del PPGDJE.

d) **Mapas conceptuales:** que resumen categorías, patrones, ejes y hallazgos, para las 6 etapas del CDJE, como resultado del procesamiento asistido por IA.

- ***Tercer Momento: Análisis crítico***

Tal como se puede observar en la Parte II "Análisis crítico de los insumos", en un último momento de elaboración de este primer entregable, se procedió con la redacción del análisis crítico, el cual contiene textos organizados para cada una de las etapas de CDJE.

Una vez revisados y validados los resultados de la triangulación, se procedió a afinar el análisis y llegar a recomendaciones y conclusiones enfocadas en la formulación del PPGDJE; dichos textos conjugan resultados de triangulación y análisis de los equipos especializados; los cuales se estandarizaron bajo estos subtítulos:

1. **Presentación de la etapa:** definición de la etapa del CDJE conforme al Decreto 104 de 2025, su propósito dentro del SDJE y su articulación con las demás etapas.

2. **Insumos analizados:** relación de los principales documentos clasificados en cada etapa, con nivel de relevancia y ponderación de su utilidad como conjunto.

3. **Categorías priorizadas:** temas recurrentes, pertinentes y relevantes que emergen del conjunto de insumos, con una explicación breve de cada categoría y su relevancia para la formulación del Plan.

4. **Ejes analíticos:** desarrollo y explicación de los ejes analíticos que surgen del ejercicio de triangulación de la información procesada a partir de los insumos institucionales, lo cual incluye un análisis del contenido jurídico sustantivo de los documentos analizados: qué dicen los insumos, cómo se complementan o divergen, qué implica para la gestión de la etapa.

5. **Hallazgos y recomendaciones para el Plan:** conclusiones para cada etapa del CDJE, que parten de los hallazgos más relevantes y confluyen en recomendaciones clave que deben tenerse en cuenta para la estructuración del PPGDJE.

C. CONTEXTO: El Sistema de Defensa Jurídica del Estado – SDJE

En desarrollo del artículo 206 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), se expidió el Decreto 104 de 2025, que adiciona el Decreto 1069 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho), para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado (SDJE), entendido éste como, el conjunto de actores, políticas, estrategias e instrumentos para garantizar la eficacia del CDJE en entidades nacionales y territoriales, con el objetivo de fortalecer la defensa jurídica, mejorar las calidades de los abogados del Estado, promover estándares, generar buenas prácticas y administrar recursos.

Es importante destacar que, el Decreto consagra y desarrolla, como elemento clave del SDJE y de la política de defensa jurídica del Estado, el CDJE, definiendo sus etapas y objetivos, así:

Etapa	Definición normativa (resumen)	Objetivo / alcance
1. Gestión del conocimiento	Implementación de acciones, mecanismos o instrumentos para generar, identificar, capturar, valorar, transferir, apropiar, analizar, difundir y preservar el conocimiento tácito y explícito de las entidades públicas.	Fortalecer la gestión institucional, facilitar la innovación y mejorar la prestación de bienes y servicios a los grupos de valor.
2. Prevención del daño antijurídico	Actividades, estrategias y herramientas desarrolladas para solucionar los problemas asociados a actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas que generan litigiosidad y condenas.	Reducir, de forma transversal y sistémica, los eventos generadores del daño antijurídico y, con ello, las demandas y condenas contra el Estado. Responsabilidad de los Comités de Conciliación, áreas de planeación y control interno de cada entidad.
3. Gestión extrajudicial	Conjunto de acciones, actividades, estrategias y herramientas adoptadas para fomentar la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MASC).	Buscar la terminación temprana de controversias, cuando a ello haya lugar.
4. Gestión de la defensa judicial	Acciones, actividades, estrategias y herramientas utilizadas en el marco de procesos judiciales o arbitrales en pro	Proteger los intereses litigiosos de la Nación y del Estado. La ANDJE coordina la defensa judicial en los procesos en que interviene, sin

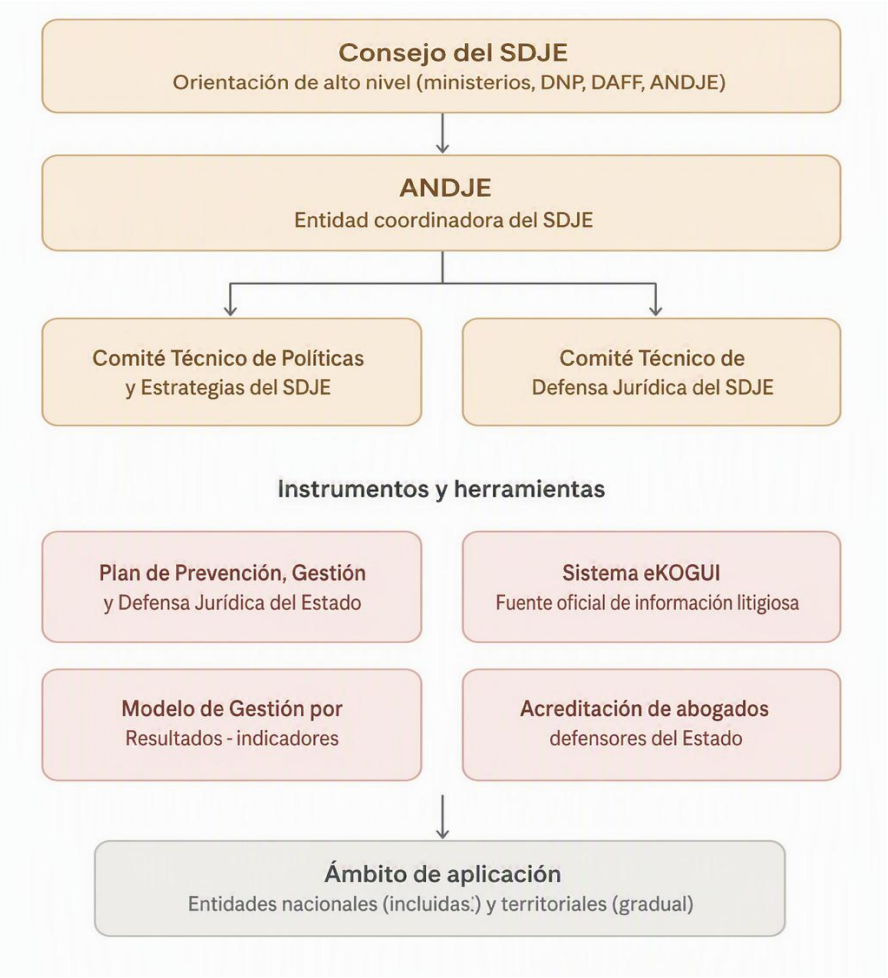
Etapa	Definición normativa (resumen)	Objetivo / alcance
	de proteger los intereses litigiosos del Estado.	eximir a la entidad de su deber de defensa.
5. Gestión del cumplimiento de créditos judiciales	Acciones, actividades, estrategias y herramientas encaminadas a hacer efectivas, de manera oportuna, las órdenes a cargo del Estado y a la satisfacción de los compromisos de las conciliaciones.	Cumplimiento oportuno y eficaz de decisiones desfavorables, reduciendo el pago de intereses moratorios.
6. Gestión de mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público	Acciones, actividades, estrategias y herramientas para la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición, cuando a ello haya lugar.	Recuperar recursos públicos pagados indebidamente por el Estado.

Respecto de la estructura institucional, el SDJE se compone de cuatro instancias:

Instancia	Rol principal
Consejo del SDJE	Instancia de orientación y alto nivel de Estado. Integrado por los ministros del Interior, Hacienda y Justicia, el Secretario Jurídico de la Presidencia, los directores del DNP y del DAFP, y el director de la ANDJE (quien lo preside). Adopta el Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado. Se reúne mínimo una vez al año.
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)	Entidad coordinadora del SDJE. Define lineamientos vinculantes, promueve la articulación de actores, hace seguimiento a indicadores, formula el Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado y coordina la defensa judicial cuando interviene.
Comité Técnico de Políticas y Estrategias del SDJE	Instancia de operación nacional y territorial. Identifica causas generadoras de daño antijurídico y diseña estrategias de prevención.

Instancia	Rol principal
Comité Técnico de Defensa Jurídica del SDJE	Instancia de operación nacional y territorial. Define estrategias jurídicas de litigio y mecanismos de resolución de conflictos en casos concretos.

- **Estructura del SDJE**



- **Instrumentos, herramientas y deberes previstos en el SDJE**

➢ Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado: instrumento que define objetivos estratégicos, programas, acciones, responsables e indicadores del SDJE para las seis etapas del ciclo. Lo adopta el Consejo del SDJE, mediante Acuerdo.

➢ Planes institucionales de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica: cada entidad pública debe elaborar su propio plan, integrado con sus Sistemas de Gestión, Control Interno y Plan Operativo Anual.

- Modelo de Gestión por Resultados (MGR): evalúa el desempeño de las entidades en todas las etapas del ciclo mediante indicadores de gestión, de resultado y de impacto.
- Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI: se mantiene como la fuente oficial única de información sobre la actividad litigiosa del Estado; el decreto actualiza los roles de usuario (jefe jurídico, administrador, abogados, secretaría técnica del comité de conciliación, jefe financiero, operador financiero, jefe de control interno) y sus responsabilidades.

Entre los deberes de los actores del SDJE se destacan:

.

1) Identificar y prevenir riesgos causantes de daños antijurídicos
2) Acatar los lineamientos, protocolos y herramientas de la ANDJE relacionados con las etapas del ciclo
3) Realizar seguimiento continuo al estado de implementación y cumplimiento de los lineamientos, protocolos y herramientas del SDJE.
4) Atender las solicitudes, recomendaciones y las estrategias de litigio elaboradas por la ANDJE
5) Allegar de forma completa y oportuna la información y los insumos solicitados por la ANDJE.
6) Coordinar la defensa jurídica a través de un mecanismo idóneo de articulación con las diferentes entidades públicas demandadas en un mismo proceso judicial y/o arbitral.
7) Coordinar la defensa jurídica a través de un mecanismo idóneo de articulación con las diferentes entidades públicas demandadas en un mismo proceso judicial y/o arbitral.
8) Designar apoderados(as) de acuerdo con las políticas definidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
9) Articular e incluir dentro de su planeación estratégica y operativa, las acciones para prevenir el daño antijurídico y fortalecer todas las etapas del CDJE.
10) Incluir dentro de sus Sistemas Integrados de Gestión y/o Sistema de Control Interno, los indicadores definidos por la ANDJE.
11) Prevenir cualquier conflicto o litigio en contra de la entidad, promoviendo una gestión pública adecuada.
12) Reducir progresivamente los riesgos del daño antijurídico mediante la mejora continua de los procesos y procedimientos establecidos en su Sistema de Gestión Institucional.
13) Reducir progresivamente los riesgos del daño antijurídico mediante la mejora continua de los procesos y procedimientos establecidos en su Sistema de Gestión Institucional.
14) Promover la toma de decisiones de manera objetiva, basándose en la información y los insumos del SDJE.
15) Velar y fomentar la coordinación armónica de las entidades públicas para la implementación y el adecuado funcionamiento del SDJE.

16) Garantizar la veracidad, integridad y oportunidad de la información litigiosa reportada en eKOGUI.
17) Informar los hechos generadores de litigio, caracterizando el problema con el número de procesos asociados y los resultados en materia de defensa jurídica.
18) Asegurar el intercambio de datos y la interoperabilidad de sus sistemas de información.
19) Actuar con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y los recursos destinados a la gestión eficiente del ciclo de defensa jurídica del Estado.
20) Construir las estrategias de defensa, de resolución de conflictos y de casos atendiendo criterios de calificación del riesgo.
21) Fomentar el reconocimiento temprano de derechos y el uso de los mecanismos de resolución de conflictos.
22) Conservar la reserva y la confidencialidad sobre las estrategias de litigio fijadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
23) Promover políticas, estrategias y mecanismos para la recuperación de recursos públicos.
24) Presentar ante el Comité Técnico de Políticas y Estrategias del SDJE el resultado del seguimiento y evaluación del indicador de prevención del daño antijurídico establecido en el artículo 122 de la Ley 2220 de 2022 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.
25) Presentar ante la entidad coordinadora del SDJE los informes que esta requiera.

- **Ámbito de aplicación e implementación del SDJE**

  - Entidades del orden nacional: implementación inmediata, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 104 de 2025 (28 de enero de 2025).
  - Entidades del orden territorial: implementación gradual y progresiva, conforme a las etapas que defina la ANDJE mediante acto administrativo, respetando su autonomía territorial.
  - El SDJE abarca todas las etapas del ciclo de defensa jurídica y aplica a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza o régimen jurídico.

II. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS INSUMOS FRENTE A LAS ETAPAS DEL CDJE – SDJE

A. ETAPA 1: Gestión del Conocimiento

1. Presentación de la etapa

La gestión del conocimiento constituye la primera etapa del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado, definida en el artículo 2.2.3.2.4.1.2 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, como el proceso mediante el cual se implementan acciones, mecanismos o instrumentos orientados a generar, identificar, capturar, valorar, transferir, apropiar, analizar, difundir y preservar el conocimiento tácito y explícito de las entidades públicas, con el fin de fortalecer la gestión, facilitar procesos de innovación y mejorar la prestación de bienes y servicios a los grupos de valor.

Esta etapa reviste un carácter transversal, en la medida en que su adecuada gestión fortalece la eficacia de las demás etapas que conforman el Ciclo de Defensa Jurídica del Estado. La gestión del conocimiento incide directamente en la calidad de las políticas preventivas, en los análisis de viabilidad de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en la definición de estrategias judiciales y en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento de créditos judiciales.

La matriz (Anexo 1) evidencia que la gestión del conocimiento se estructura alrededor de cinco núcleos principales: i) el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI como fuente oficial y repositorio estratégico de información litigiosa; ii) el gobierno de datos y la interoperabilidad entre sistemas; iii) la Comunidad Jurídica del Conocimiento y los procesos de formación de apoderados y equipos jurídicos; iv) el Observatorio de Litigiosidad, las herramientas de analítica avanzada y los desarrollos de inteligencia artificial; y v) la memoria institucional generada por los Comités de Conciliación, los informes de gestión, los lineamientos y las estrategias de acompañamiento territorial.

La relevancia de esta etapa radica en que los problemas de litigiosidad no pueden gestionarse de forma estratégica si la información permanece dispersa, si las entidades no apropian los aprendizajes del ciclo de defensa, si no existen criterios comunes para registrar y explotar la información, o si los datos disponibles no se transforman en decisiones preventivas y defensivas. Igualmente, la Gestión del Conocimiento debe encargarse también de los temas de defensa internacional, referidos al arbitraje de inversión, al arbitraje comercial internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, principalmente. Por ello, la gestión del conocimiento debe entenderse como una infraestructura institucional del Plan y no únicamente como un conjunto de actividades de capacitación.

2. Insumos analizados

Los siguientes documentos fueron identificados como insumos principales para la Etapa 1, bien porque se encuentran clasificados directamente en gestión del conocimiento, bien porque contienen lineamientos transversales de información, interoperabilidad,

capacitación, gobierno de datos, eKOGUI, analítica, inteligencia artificial, memoria institucional o fortalecimiento de capacidades.

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas / Relación principal
Ley 1444 de 2011 "*Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Decreto 4085 de 2011 *"Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Ley 2294 de 2023 "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial De La Vida"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Decreto 104 de 2025.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Decreto No. 0042 del 2026 "Por medio del cual se sustituye y modifica en forma parcial el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho en lo relacionado con Métodos Alternativos de Solución de Conflictos"	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Resolución No.470 del 30 de Julio 2025 *"Por medio de la cual se regulan los planes de acompañamiento territorial al interior de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como entidad coordinadora del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, y se dictan otras disposiciones"*.	DPE	Alta	E1
Circular Externa No. 04 del 26 de febrero de 2025 *"Presentación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Circular Externa No. 08 del 30 de septiembre de 2025 "*Criterios diferenciales para la implementación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado en entidades territoriales"*.	DPE	Baja	E1
Circular Externa 22 del 5 de julio de 2024 "*Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Árbol de problemas CONPES - Defensa Jurídica del Estado	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas / Relación principal
POLÍTICA DE DEFENSA JURÍDICA. Guía para responder FURAG-MIPG	DPE	Media	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Informe de Gestión - Primer Trimestre 2026	OAP	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Informe de Gestión 2025	OAP	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
PAI 2026 - Abril V4	OAP	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Plan estratégico 2024 2026	DPE	Media	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Circular Externa No. 13 de 2025 "Gratitud del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado -eKOGUI"	DGI	Baja	E1
Documento para la Gestión del Comité de Conciliación	DAL	Media	E1, E2, E3
Modelo de reglamento de Comité de Conciliación para las EPOT obligadas por el artículo 115 a conformar esta instancia	DAL	Baja	E1, E2, E3
Guía de Comités de Conciliación, en el marco del Sistema de Defensa Jurídica del Estado	DDJN	Media	E1, E2, E3
Guía de estudio Arbitraje de Inversión - ANDJE	DDJI	Media	E1
Informe de Litigiosidad – Primer trimestre 2026[1]	TelBroad	Media	E1, E4

En conjunto, estos insumos evidencian que la Agencia cuenta con una base institucional amplia para orientar la gestión del conocimiento: normas habilitantes, circulares metodológicas, informes con avances de implementación, instrumentos de planeación, herramientas tecnológicas y documentos operativos. No obstante, la lectura comparada también evidencia que el reto central no es la inexistencia de instrumentos, sino su articulación, apropiación, uso efectivo y traducción en decisiones de prevención y defensa jurídica.

3. Categorías priorizadas

Del conjunto de insumos analizados emergen las siguientes categorías como las más relevantes, convergentes y pertinentes para la formulación del Plan en la Etapa 1:

[1] Revisado directamente por TELBROAD en https://sdje.defensajuridica.gov.co/estadisticas/index.html (visto el 24 de junio de 2026).

Categoría priorizada	Justificación
Gobierno de datos, eKOGUI e interoperabilidad	La Circular Externa No. 04 de 2025, el Decreto 104 de 2025, la Circular No. 13 sobre gratuidad de eKOGUI, los informes de gestión y el PAI 2026 convergen en reconocer que la información litigiosa debe centralizarse, cualificarse e interoperar para soportar decisiones estratégicas. La matriz identifica a eKOGUI como fuente oficial y como base para analítica, seguimiento, trazabilidad y gestión del riesgo fiscal.
Producción, preservación y apropiación del conocimiento jurídico	El árbol de problemas CONPES identifica deficiencias en la producción, intercambio, preservación y apropiación del conocimiento entre actores del SDJE. A su vez, los documentos sobre comités de conciliación resaltan la necesidad de conservar la información generada para construir memoria institucional y facilitar la toma de decisiones.
Comunidad Jurídica del Conocimiento y fortalecimiento de competencias	La Circular Externa 22 de 2024, la Resolución 470 de 2025 y los informes de gestión destacan la capacitación, las tutorías eKOGUI, la vinculación a la Comunidad Jurídica del Conocimiento, la formación de apoderados y el desarrollo de competencias como mecanismos para cerrar brechas de capacidad institucional. Esta Comunidad debe prever, igualmente, la formación en defensa jurídica internacional para las entidades relacionadas con contratos de carácter internacional o en materia de derechos humanos.
Analítica avanzada, observatorio e inteligencia artificial (IA)	El Informe de Gestión 2025, el Informe del primer trimestre de 2026 y el PAI 2026 evidencian avances en Observatorio de Litigiosidad, buscador semántico, inteligencia de negocios, herramientas de IA. Estos instrumentos amplían la capacidad de identificar patrones, problemáticas recurrentes y oportunidades de intervención.
Conocimiento territorial y enfoque diferencial de capacidades	La Circular Externa No. 08 de 2025 y la Resolución 470 de 2025 vinculan la gestión del conocimiento con planes de acompañamiento territorial, diagnósticos, capacitaciones generales y focalizadas, y herramientas adaptadas a las necesidades de entidades territoriales. La categoría es relevante porque las brechas de conocimiento no son homogéneas entre actores del SDJE.

- ***Ejes analíticos***

Del ejercicio de triangulación de las categorías priorizadas emergen los siguientes ejes analíticos para la Etapa 1 Gestión del Conocimiento:

Eje analítico 1. Del registro de información a la gobernanza estratégica del dato

La matriz permite identificar una transición conceptual importante: la información litigiosa ya no se concibe únicamente como un registro administrativo de procesos, conciliaciones o actuaciones, sino como un activo estratégico del SDJE.

La Circular Externa No. 04 de 2025, la Circular No. 13 sobre eKOGUI, el Informe de Gestión 2025 y el PAI 2026 convergen en la necesidad de fortalecer el gobierno de datos, la calidad de la información, la interoperabilidad y el uso de herramientas de analítica avanzada. Esta lectura desplaza el énfasis desde el cumplimiento formal de cargue de información hacia la capacidad del Sistema para convertir los datos en alertas, diagnósticos, priorizaciones y decisiones preventivas o defensivas.

El Plan debería recoger este tránsito mediante acciones orientadas a calidad de datos, interoperabilidad, uso efectivo del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI y explotación analítica de la información litigiosa, seguramente bajo herramientas de inteligencia artificial.

Eje analítico 2. La gestión del conocimiento como etapa que fortalece la prevención del daño antijurídico

La relación entre gestión del conocimiento y prevención del daño antijurídico es directa. Las políticas de prevención requieren diagnósticos reales, identificación de causas y subcausas, análisis de litigiosidad, revisión de condenas, seguimiento de indicadores y apropiación institucional de aprendizajes.

Sin gestión del conocimiento, la prevención corre el riesgo de formularse de manera formalista o desactualizada. Por ello, los insumos muestran que la Etapa 1 Gestión del Conocimiento debe alimentar la Etapa 2 Prevención del Daño Antijurídico mediante lineamientos, precedentes, datos de eKOGUI, herramientas de análisis, socialización de problemáticas recurrentes y formación de equipos jurídicos y áreas generadoras de daño, incluyendo las temáticas asociadas a la defensa jurídica internacional (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

Eje analítico 3. La brecha entre disponibilidad de herramientas y apropiación institucional

Los documentos revisados muestran avances relevantes en herramientas: Observatorio de Litigiosidad, buscador semántico, tutorías eKOGUI, Comunidad Jurídica del Conocimiento, herramientas de inteligencia artificial, caja de herramientas y lineamientos. Sin embargo, el árbol de problemas CONPES advierte bajas capacidades de producción, intercambio, preservación y apropiación del conocimiento.

La tensión central consiste en que la existencia de instrumentos no garantiza su uso efectivo por parte de entidades nacionales, territoriales, apoderados, comités de conciliación y oficinas de control interno.

El Plan debe incorporar acciones de apropiación, medición de uso y transferencia de conocimiento, no solo actividades de producción documental o tecnológica.

Eje analítico 4. Territorialización del conocimiento y cierre diferencial de capacidades

La gestión del conocimiento adquiere una dimensión territorial con la formulación e implementación de Planes de acompañamiento entre la ANDJE y las entidades públicas del orden territorial – EPOT, pues las entidades territoriales presentan necesidades diferenciales en diagnóstico, capacitación, uso de eKOGUI, fortalecimiento de información y apropiación de herramientas.

La Resolución 470 de 2025 y la Circular Externa No. 08 de 2025 sugieren que los planes de acompañamiento deben partir de valoraciones de información litigiosa y de problemáticas territoriales.

El Plan deberá traducir esta lectura en rutas diferenciadas de fortalecimiento, evitando aplicar el mismo paquete de conocimiento a entidades con niveles de capacidad, volumen litigioso y riesgos fiscales distintos.

- ***Hallazgos y recomendaciones para el Plan***

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
La gestión del conocimiento cuenta con una base normativa e instrumental robusta, pero los insumos evidencian riesgos de dispersión entre lineamientos, herramientas, informes, capacitaciones y desarrollos tecnológicos.	Establecer si los programas y herramientas actuales integran lineamientos, caja de herramientas, precedentes, informes, analítica, repositorios y rutas de uso por tipo de actor del SDJE.	Programa
El eKOGUI es reconocido como fuente oficial y base de la gestión de información litigiosa, pero el valor estratégico del sistema depende de la calidad, oportunidad, completitud e interoperabilidad de los datos.	Definir una línea de acción de gobierno y calidad de datos litigiosos, con metas de mejora en calidad de información, uso de eKOGUI, interoperabilidad y validación periódica de registros críticos.	Acción / indicador

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
La Comunidad Jurídica del Conocimiento, las tutorías eKOGUI y los procesos de capacitación son instrumentos centrales, pero requieren medición de apropiación y no solo de asistencia.	Crear una ruta de formación y apropiación del conocimiento por perfiles: apoderados, secretarías técnicas, comités de conciliación, oficinas de control interno, áreas de planeación y áreas generadoras de daño.	Programa
Las herramientas de analítica avanzada, Observatorio de Litigiosidad e inteligencia artificial tienen potencial para orientar decisiones estratégicas, pero requieren reglas de uso, criterios de priorización y conexión con las etapas del ciclo.	Incorporar un eje de analítica estratégica del ciclo de defensa, orientado a identificar causas recurrentes, entidades priorizadas, alertas de riesgo fiscal, patrones territoriales y oportunidades preventivas.	Objetivo estratégico
Los Comités de Conciliación producen información útil para la memoria institucional, pero los insumos sugieren que esa información debe superar la lógica de archivo y convertirse en conocimiento decisional.	Establecer un protocolo de memoria institucional de los Comités de Conciliación que sistematice decisiones, causas, subcausas, lecciones aprendidas, criterios de éxito y alertas para prevención y defensa.	Acción
Las brechas de conocimiento no son homogéneas entre entidades nacionales y territoriales, por lo que la transferencia de conocimiento requiere enfoque diferencial.	Diseñar planes de acompañamiento territorial con módulos diferenciados según tipología de capacidad, volumen litigioso, calidad de información y causas priorizadas.	Programa

Estas recomendaciones también deben ser analizadas, cuando así proceda, para los temas asociados a la defensa jurídica internacional del Estado (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

B. ETAPA 2: Prevención del Daño Antijurídico

1. Presentación de la etapa

La prevención del daño antijurídico constituye la segunda etapa del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado, definida en el artículo 2.2.3.2.4.1.2 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025. Hace referencia a las actividades, estrategias, herramientas y/o acciones que se desarrollen para buscar la solución a los problemas asociados a los actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas que generan litigiosidad y condenas.

Del mismo modo, el Decreto establece que cada entidad a través de sus comités de conciliación, áreas de planeación y control interno o quien haga sus veces, son las únicas responsables del proceso de formulación, aprobación, implementación y seguimiento de sus políticas de prevención del daño antijurídico, y mediante sus políticas se debe encontrar una respuesta de carácter transversal y sistémica para reducir los eventos generadores del daño antijurídico y, con ello, impactar en la disminución de las demandas y condenas en contra del Estado, incluyendo las temáticas asociadas a la defensa jurídica internacional (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

Esta etapa tiene una finalidad estructural: reducir la ocurrencia de eventos generadores de daño antijurídico, disminuir la litigiosidad evitable y proteger los recursos públicos antes de que la controversia escale a instancias extrajudiciales, judiciales o de cumplimiento. A diferencia de las etapas posteriores, la prevención no se concentra en reaccionar ante un conflicto ya configurado, sino en intervenir las causas y subcausas que producen reclamaciones, demandas, condenas, tutelas, solicitudes de conciliación y riesgos de controversias nacionales o internacionales.

A partir de los insumos revisados, se observa que la prevención del daño antijurídico se desarrolla principalmente mediante las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA), las cuales comprenden las fases de formulación, aprobación, implementación y seguimiento.

Si bien la matriz (Anexo 1) evidencia que los Comités de Conciliación cumplen un rol central en este proceso, también muestra que su gestión requiere una articulación permanente con las áreas de planeación, control interno, dependencias misionales (incluyendo las oficinas o direcciones de la defensa jurídica internacional) o administrativas asociadas a la generación del daño, abogados defensores y demás servidores que cuenten con información relevante sobre los hechos, riesgos o prácticas que originan litigiosidad.

Esta etapa guarda una relación directa con la gestión del conocimiento, pues una prevención adecuada depende del análisis sistemático de información litigiosa y administrativa. Para ello, resulta necesario considerar, entre otros insumos, demandas, condenas, solicitudes de conciliación, derechos de petición, reclamaciones administrativas, causas y subcausas registradas en eKOGUI, áreas generadoras de daño, indicadores de gestión, resultado e impacto, así como tendencias de litigiosidad a nivel territorial, sectorial e internacional. En esa medida, la efectividad de la prevención depende de la capacidad de transformar dicha

información en diagnósticos precisos, acciones pertinentes y mecanismos de seguimiento verificables.

Los documentos analizados dan cuenta de avances relevantes en la formulación y registro de las PPDA, especialmente en las entidades públicas del orden nacional. No obstante, también ponen de presente un desafío central para el Plan: superar una lógica de cumplimiento formal y avanzar hacia una prevención efectiva. Esto implica que las políticas no solo existan, sino que contribuyan de manera verificable a reducir la litigiosidad, priorizar adecuadamente las causas generadoras de daño, fortalecer la apropiación institucional, mejorar la coordinación interna y consolidar esquemas de seguimiento basados en indicadores medibles.

2. Insumos analizados

Los siguientes documentos fueron clasificados como insumos principales para la Etapa 2 Prevención del Daño Antijurídico por su relación con formulación, aprobación, implementación y seguimiento de PPDA, identificación de causas y subcausas, indicadores, articulación institucional, comités de conciliación, litigiosidad priorizada, tutelas por derecho de petición, procesos territoriales y gestión de riesgos nacionales e internacionales.

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas / relación principal
Ley 1444 de 2011 "Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones."	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Ley 2220 de 2022 "Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones"	DPE	Alta	E2-E3
Decreto 4085 de 2011 "Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado"	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6.
Decreto 104 de 2025 "Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Decreto No. 0042 de 2026 *"Por medio del cual se sustituye y modifica en forma parcial el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del*	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas / relación principal
Derecho en lo relacionado con Métodos Alternativos de Solución de Conflictos".			
Circular Externa 22 del 5 de julio de 2024 "*Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Circular Externa No. 04 del 26 de febrero de 2025 *"Presentación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Circular Externa No. 07 del 10 de septiembre de 2025 *"Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención de Daño Antijurídico"*.	DPE	Alta	E2
Árbol de problemas CONPES - Defensa Jurídica del Estado	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Etapa prevención - Diagnóstico PPCDJE	DPE	Alta	E2
Informe de Gestión - Primer Trimestre 2026	OAP	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Informe de Gestión 2025	OAP	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
PAI 2026 - Abril V4	OAP	Alta	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Plan Estratégico 2024-2026	OAP	Media	E1, E2, E3, E4, E5 y E6
Análisis tutelas por derecho de petición	DGI	Media	E2, E3
Informe sobre la actividad litigiosa del Estado	DGI	Media	E2, E3, E4, E5
Procesos judiciales con participación de Entidades Territoriales en calidad de demandadas	DGI	Media	E2, E3, E4, E5
Procesos judiciales con participación de Entidades Territoriales en calidad de demandadas – entidades piloto	DGI	Media	E2, E3, E4, E5
Perfil de los apoderados de las 10 entidades priorizadas	DGI	Baja	E1, E2, E3, E4
Perfilamiento entidades	DGI	Media	E1, E2, E3, E4
Documento para la Gestión del Comité de Conciliación	DAL	Media	E1, E2, E3
Modelo de reglamento de Comité de Conciliación para las EPOT obligadas por el artículo 115 a conformar esta instancia	DAL	Baja	E1, E2, E3
Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial	DDJN	Alta	E2
Guía de Comités de Conciliación, en el marco del Sistema de Defensa Jurídica del Estado	DDJN	Media	E1, E2, E3

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas / relación principal
POLÍTICA DE DEFENSA JURÍDICA. Guía para responder FURAG-MIPG	DPE	Media	E1, E2, E3, E4, E5 y E6

La lectura conjunta de estos insumos permite identificar que la prevención del daño antijurídico cuenta con un marco normativo que regula su actividad y con metodologías, responsables, herramientas de registro, indicadores y procesos de acompañamiento. Sin embargo, los documentos que contienen diferentes diagnósticos[2] introducen alertas importantes: desarticulación interna, baja apropiación de la cultura preventiva, deficiencias en seguimiento, dificultades en la pertinencia de las causas priorizadas y necesidad de medir el impacto real de las PPDA sobre la reducción de litigiosidad.

3. Categorías priorizadas

Del conjunto de insumos analizados emergen las siguientes categorías como las más relevantes, convergentes y pertinentes para la formulación del Plan en la Etapa 2 Prevención del Daño Antijurídico:

Categoría priorizada	Justificación
PPDA basada en diagnóstico real y exhaustivo	El marco normativo converge en que la PPDA debe partir de un análisis integral de demandas, condenas, solicitudes de conciliación, derechos de petición, reclamaciones administrativas, riesgos con base en las causas parametrizadas en eKOGUI. Esta categoría es central porque define la calidad de entrada de toda la política preventiva.
Priorización de causas y subcausas con evidencia litigiosa	El diagnóstico de la etapa de prevención advierte que el 34% de las causas priorizadas en políticas adoptadas no registran demandas, lo que indica problemas de pertinencia. Los informes de litigiosidad y gobernanza refuerzan la necesidad de priorizar con base en volumen, valor de pretensiones, probabilidad de pérdida, impacto fiscal y recurrencia.

[2] V.gr. Archivo, en Word, denominado “Etapa prevención - Diagnóstico PPCDJE” y archivo, en Excel, denominado “2026 Árbol de problemas CONPES Defensa Jurídica del Estado 15 de mayo”, entregados por la ANDJE al equipo consultor. Asimismo, se encuentra el documento titulado “Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1”, elaborado por la ANDJE.

Categoría priorizada	Justificación
Articulación institucional para la prevención	El árbol de problemas CONPES identifica la desarticulación interna como causa de baja efectividad. La infografía de la Circular 7 y los documentos sobre Comités de Conciliación señalan que deben participar planeación, control interno, áreas generadoras de daño, abogados defensores y directivos.
Seguimiento, indicadores y gestión por resultados	La Ley 2220 de 2022, el Decreto 0042 de 2026, el Informe de Gestión Q1 2026 y el PAI 2026 resaltan la prevención como indicador de gestión y la necesidad de registrar, revisar y evaluar indicadores de PPDA en eKOGUI, incluyendo indicadores de gestión, resultado e impacto.
Prevención focalizada de litigiosidad recurrente y evitable	Los informes de actividad litigiosa, el análisis de tutelas por derecho de petición y los documentos de entidades priorizadas muestran que algunas causas tienen alto potencial preventivo: asuntos laborales y pensionales, cesantías, derecho de petición, reclamaciones administrativas y causas con concentración en entidades o territorios específicos.
Prevención de controversias internacionales y arbitrajes	El PAI 2026 incorpora metas de capacitación, articulación institucional y lineamientos para prevenir arbitrajes y controversias internacionales de inversión. Esta categoría amplía el alcance de la prevención más allá de la litigiosidad nacional ordinaria.

4. Ejes analíticos

Del ejercicio de triangulación de las categorías priorizadas emergen los siguientes ejes analíticos para la Etapa 2:

Eje analítico 1. Del cumplimiento formal de PPDA a la efectividad preventiva

Los informes de gestión muestran un avance significativo en la formulación y registro de PPDA. En el primer trimestre de 2026 se reportó que el año 2025 cerró con 235 Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON) con PPDA 2026-2027, registrada en eKOGUI; que solo 23 entidades estaban pendientes y que, tras asesorías personalizadas, 22 de esas 23 registraron su política, alcanzando un cumplimiento del 99,6% del universo de EPON.

Sin embargo, el mismo insumo señala que, aunque el avance en prevención es alto y se han logrado dos periodos consecutivos con entidades nacionales cubiertas por PPDA, es necesario revisar el impacto generado en la litigiosidad. Por tanto, el reto estratégico del Plan no es únicamente aumentar la cobertura formal de políticas, sino verificar su eficacia en la

reducción de hechos, acciones u omisiones que se traducen en causas, demandas, condenas y riesgos fiscales.

Eje analítico 2. La pertinencia de la priorización de causas como condición de impacto

El diagnóstico de prevención identifica una alerta crítica: el 34% de las causas priorizadas, en las políticas adoptadas, no registran demandas. Esta situación sugiere que parte de los esfuerzos financieros, técnicos y humanos puede estar orientándose hacia planes de acción con baja capacidad de incidir sobre la litigiosidad real.

La triangulación de contenidos, de la Circular Externa No. 07 de 2025 y de los informes de litigiosidad, permite concluir que la priorización de causas y subcausas debe apoyarse en evidencia verificable: demandas, condenas, conciliaciones, reclamaciones, derechos de petición, probabilidad de pérdida, pretensiones, recurrencia y áreas generadoras de daño. Sin esa validación, la PPDA puede convertirse en un instrumento de cumplimiento formal, pero no en una herramienta de reducción efectiva del daño antijurídico.

Eje analítico 3. La prevención como responsabilidad transversal de cada entidad

Los insumos muestran que la prevención no puede delegarse exclusivamente en el área jurídica. El Comité de Conciliación lidera la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de la PPDA, pero requiere involucrar áreas de planeación, control interno, áreas misionales o administrativas generadoras de daño, abogados defensores y niveles directivos, incluyendo el área de defensa internacional.

El árbol de problemas CONPES identifica la desarticulación interna y la baja apropiación de la cultura preventiva como causas de baja efectividad. Por ello, el Plan debe promover mecanismos de gobernanza interna que conviertan la prevención en una responsabilidad institucional compartida y no en un trámite a cargo del equipo jurídico de las entidades públicas.

Eje analítico 4. Seguimiento e indicadores: de la medición de actividades a la medición de resultados

La matriz de análisis documental pone de presente una fuerte convergencia normativa y técnica en torno a los indicadores. La prevención es considerada indicador de gestión; las PPDA deben incluir indicadores de gestión, resultado e impacto; eKOGUI opera como plataforma de registro y seguimiento; y las oficinas de control interno tienen un rol relevante en monitoreo, control y evaluación.

El desafío es evitar que los indicadores se limiten a medir actividades ejecutadas, capacitaciones realizadas o políticas registradas, y avanzar hacia mediciones de la litigiosidad, sobre reducción de demandas, disminución de condenas, mejora en tiempos de

respuesta, reducción de tutelas evitables, cambios en causas recurrentes y mitigación de riesgos fiscales.

Eje analítico 5. Prevención focalizada en causas recurrentes, concentradas y evitables

Los documentos de litigiosidad y análisis específicos sugieren que la prevención debe focalizarse en causas con alto volumen, alto valor, alta probabilidad de pérdida o alta evitabilidad.

El Plan Estratégico 2024-2026 identifica concentración de procesos y pretensiones en un grupo reducido de entidades; el informe de actividad litigiosa resalta diferencias entre procesos laborales de alto volumen y asuntos no laborales de alto valor; el análisis de tutelas por derecho de petición muestra que muchas tutelas surgen por falta de respuesta oportuna a solicitudes ciudadanas, especialmente de información y reparación administrativa.

Esto permite proponer una prevención basada en dos enfoques, a saber: (a) acciones genéricas para causas estandarizables y transversales a la mayoría de entidades públicas y (b) acciones referidas a nichos de litigiosidad que recojan las particularices y problemáticas recurrentes propias cada entidad estatal.

5. Hallazgos y recomendaciones para el Plan

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
La cobertura formal de las PPDA en las EPON es alta, pero los insumos señalan la necesidad de revisar el impacto real de las políticas sobre la litigiosidad.	Establecer como objetivo estratégico el tránsito de cumplimiento formal a efectividad preventiva, con medición periódica de impacto sobre demandas, condenas, conciliaciones, tutelas evitables y riesgos fiscales.	Objetivo estratégico
El diagnóstico identifica que el 34% de causas priorizadas en políticas adoptadas no registran demandas, lo que evidencia problemas de pertinencia en la selección de causas.	Crear un protocolo obligatorio de validación de causas y subcausas con base en eKOGUI, condenas, solicitudes de conciliación, derechos de petición, reclamaciones y análisis de probabilidad de pérdida.	Acción
La baja articulación interna y la limitada apropiación de la cultura preventiva son causas recurrentes de baja efectividad.	Diseñar un modelo de gobernanza interna de la PPDA que defina roles mínimos de Comité de Conciliación, planeación, control interno, áreas generadoras de daño, directivos y abogados defensores.	Programa

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
Los indicadores de prevención existen como exigencia normativa, pero deben evolucionar hacia mediciones de resultado e impacto.	Estandarizar indicadores de gestión, resultado e impacto para PPDA, con registro en eKOGUI, seguimiento por control interno y tablero de monitoreo para entidades priorizadas.	Indicador / acción
La litigiosidad evitable asociada a derecho de petición y tutelas evidencia fallas administrativas que pueden intervenirse antes de convertirse en procesos judiciales.	Implementar herramientas de inteligencia artificial para apoyar la conformación, organización y seguimiento de expedientes administrativos asociados a derechos de petición, con el fin de identificar de manera temprana solicitudes incompletas, vencimientos próximos, respuestas pendientes, riesgos de silencio administrativo y antecedentes relacionados. Esta acción deberá permitir la clasificación automática de peticiones, la generación de alertas preventivas, la verificación de documentos soporte y la trazabilidad de las actuaciones administrativas, siempre bajo revisión y validación humana, con el propósito de reducir la interposición de acciones de tutela originadas en respuestas tardías, incompletas o insuficientemente motivadas.	Programa
Los procesos laborales y pensionales concentran alto volumen, mientras otros asuntos pueden concentrar alto valor de pretensiones; ambas dimensiones requieren estrategias preventivas diferenciadas.	Definir criterios de priorización multicriterio: volumen de procesos, valor de pretensiones, probabilidad de pérdida, recurrencia, entidad/sector afectado, impacto fiscal y posibilidad de intervención administrativa.	Acción / metodología
La prevención territorial y la prevención de controversias internacionales aparecen como frentes específicos que requieren	Incluir subprogramas diferenciados para prevención territorial y prevención de controversias internacionales, con	Programa

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
capacidades y lineamientos diferenciados.	lineamientos, capacitación, articulación institucional y seguimiento de riesgos.	
Los Comités de Conciliación son responsables de formular, aprobar, ejecutar y hacer seguimiento a la PPDA, pero requieren herramientas para realizar análisis cualitativos y cuantitativos robustos.	Fortalecer a los Comités de Conciliación con guías, formatos, tableros, asistencia técnica y criterios mínimos para diagnóstico, priorización, plan de acción, seguimiento y reporte.	Acción

Estas recomendaciones también deben ser analizadas, cuando así proceda, para los temas asociados a la defensa jurídica internacional del Estado (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

C. ETAPA 3: Gestión Extrajudicial

1. Presentación de la etapa

La gestión extrajudicial constituye la tercera etapa del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado, definida en el artículo 2.2.3.2.4.1.2 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, como el conjunto de acciones, actividades, estrategias y herramientas adoptadas para fomentar la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), con el fin de buscar la terminación temprana de controversias, salvaguardar el patrimonio público y reducir el impacto fiscal de la litigiosidad.

Esta etapa articula directamente con la Etapa 2 —Prevención del daño antijurídico— en tanto el análisis extrajudicial de las controversias activas retroalimenta las políticas preventivas institucionales. También articula con la Etapa 4 —Gestión de la defensa judicial— cuando la vía extrajudicial no prospera y el conflicto escala a instancia judicial. Su instrumento institucional central es el Comité de Conciliación, cuya actuación está regulada por la Ley 2220 de 2022, "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones", y las guías operativas expedidas por la ANDJE en julio de 2025.

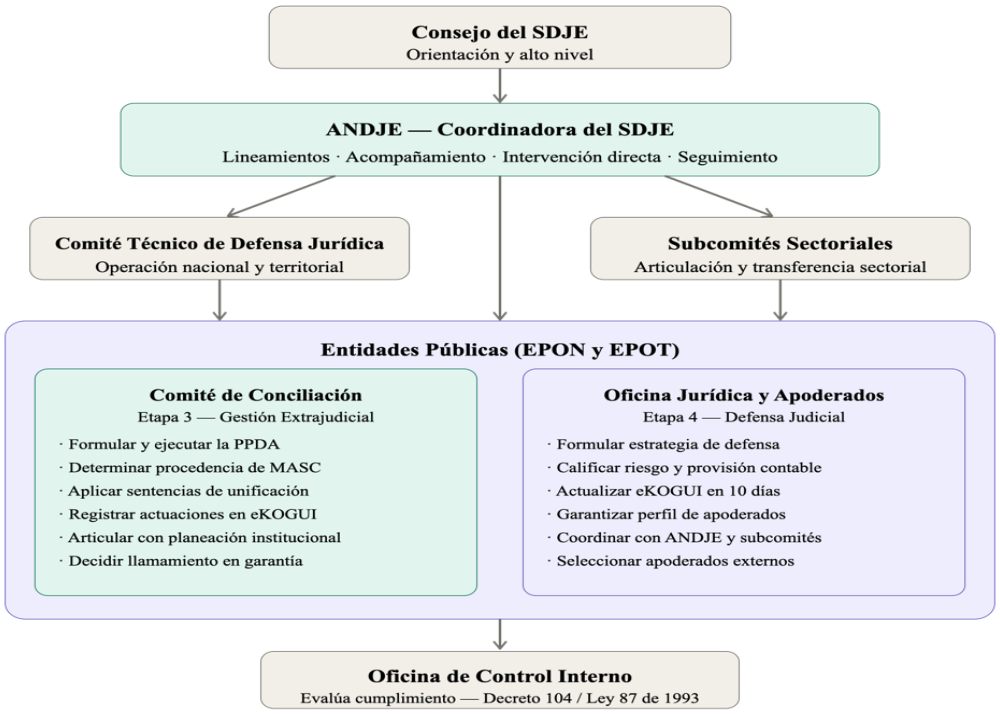
La gestión extrajudicial se desarrolla con la participación central del Comité de Conciliación de cada entidad pública, cuyas funciones están reguladas en el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022 y en el artículo 2.2.3.2.4.3.1 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025. El Comité de Conciliación es la instancia institucional encargada de formular y ejecutar

la Política de Prevención del Daño Antijurídico, determinar la procedencia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y fijar la posición institucional en cada caso.

En este marco, los deberes de las entidades públicas frente a la Etapa 3- Gestión Extrajudicial- comprenden: conformar y mantener activo el Comité de Conciliación, analizar la viabilidad de mecanismos alternativos de solución de conflictos para cada asunto susceptible de gestión extrajudicial; articular las acciones de esta Etapa con la planeación estratégica y operativa institucional; y registrar las actuaciones correspondientes en el sistema eKOGUI (artículo 2.2.3.2.4.3.1, Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025).

Las Oficinas de Control Interno velarán por el cumplimiento de las normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas para la implementación y buen funcionamiento del SDJE, llevarán a cabo el seguimiento a la planeación efectuada, informarán hallazgos y proporcionarán recomendaciones de forma independiente y con alcance preventivo (artículo 2.2.3.2.4.4.1, parágrafo 2, Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025). El Jefe de Control Interno verificará el cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de eKOGUI y enviará semestralmente a la ANDJE la certificación del resultado de dicha verificación (artículo 2.2.3.4.1.14, Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025).

En la siguiente gráfica se presenta, a manera de resumen, el esquema de funcionamiento.



El panorama de litigiosidad activa del Estado colombiano justifica la centralidad de esta etapa en el ciclo de defensa jurídica. Con corte al 31 de marzo de 2025, el sistema eKOGUI registra 330.915 procesos activos en contra del Estado, de los cuales el mayor volumen corresponde a causas laborales y pensionales directamente susceptibles de gestión extrajudicial[3].

Las diez entidades del orden nacional con mayor litigiosidad acumulan 98.248 expedientes — el 29,69% del total nacional —, encabezadas por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) con 54.116 procesos, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial con 11.736 y el Ministerio de Educación Nacional con 8.648[4]. En el nivel territorial, el 61,44% de los 32.788 procesos registrados en eKOGUI corresponde a sanciones moratorias por cesantías docentes — causa con sentencia de unificación del Consejo de Estado aplicable y alto potencial de resolución mediante MASC[5].

Esta cifra debe leerse en el contexto de una tendencia de reducción sostenida: al cierre de 2025, el inventario litigioso se ubicó en 291.919 procesos activos, equivalente a una reducción de 21,6 puntos porcentuales desde el pico de 2022[6]. Sin embargo, dicha reducción coexiste con un incremento en el valor de las pretensiones — de $652 billones en el segundo semestre de 2024 a $687 billones en el primer semestre de 2025[7] — fenómeno que confirma que los procesos que permanecen activos son los de mayor valor unitario y que la estrategia extrajudicial debe focalizarse en las causas de alto impacto fiscal, no únicamente en las de alto volumen.

La brecha estratégica más relevante para el diseño de las acciones de la Etapa 3 surge de confrontar las causas más frecuentes con las de mayor valor en pretensiones: el desplazamiento forzado ($50,51 billones) y la privación injusta de la libertad ($13,14 billones) acumulan $63,65 billones sin figurar entre las diez causas más frecuentes por número de procesos[8]. Aunque estas causas tienen restricciones significativas para la conciliación, su presencia en el análisis extrajudicial es ineludible dado el impacto patrimonial que representan. En contraste, la sanción moratoria por cesantías — con 29.554 procesos activos — genera $2,99 billones en pretensiones y es, por su naturaleza jurídica y la existencia de sentencias de unificación aplicables, la causa de mayor potencial de reducción masiva de litigiosidad mediante MASC.

La distribución territorial de esta litigiosidad revela diferencias de resultados que el Plan debe atender de manera diferenciada. En el nivel nacional, las diez entidades con mayor volumen de procesos activos se concentran en Bogotá D.C. y los principales centros urbanos, lo que

[3] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Septiembre de 2025, p. 8-12.
[4] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Septiembre de 2025, p. 8-12.
[5] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Septiembre de 2025, p. 8-12.
[6] ANDJE. Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1. Corte: 31 de marzo de 2026, p. 54.
[7] ANDJE. Informe de Gestión 2025 V2. Corte: 31 de diciembre de 2025, p. 72-74.
[8] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Septiembre de 2025, p. 11.

contrasta con la situación de las entidades territoriales: los municipios con mayor exposición patrimonial — Istmina ($5,27 billones), Bojayá ($2,74 billones) y Carmen del Darién ($331.400 millones) — corresponden todos al departamento del Chocó, con litigiosidad vinculada al conflicto armado y desastres, y pertenecen a tipología de entorno incipiente según la Circular Externa SDJE No. 08 de 2025[9]. Esta paradoja — máxima exposición patrimonial con mínima capacidad jurídica instalada — configura la brecha territorial más crítica de la Etapa 3.

Desde la perspectiva del sistema de justicia que recibe esta litigiosidad, la actualización del Plan Decenal del Sistema de Justicia (mayo de 2026) confirma que solo 437 municipios — el 38,9% del territorio nacional — cuentan con oferta de mecanismos MASC, con una distribución profundamente desigual: las regiones Andina y Caribe concentran la mayoría de la oferta extrajudicial, mientras que la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico tienen cobertura mínima o nula. Ello significa que en el 61,1% del territorio, las entidades territoriales dependen exclusivamente de sus Comités de Conciliación para la gestión extrajudicial — precisamente los más débiles institucionalmente. A esto se suma que las especialidades civil y laboral registran un índice de congestión del 59%, y que el alto volumen de tutelas presiona adicionalmente el sistema judicial, absorbiendo la conflictividad que debería resolverse por vía extrajudicial[10].

2. Insumos analizados

Los siguientes documentos fueron clasificados en la Etapa 3 conforme a la tabla de insumos suministrada por la Agencia. El análisis detallado de cada uno consta en la Matriz de Análisis Documental que se entrega como Anexo 1 del presente Producto:

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Guía de Comités de Conciliación (julio 2025)	DDJN	Alta	E2, E3
Guía de Extensión de Jurisprudencia (julio 2025)	DDJN	Alta	E3, E4
Proyecto de Conciliación Judicial — Abogado Asesor (2024)	DDJN	Alta	E3, E4

[9] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Septiembre de 2025, p. 12-15. Circular Externa SDJE No. 08 del 30 de septiembre de 2025, Anexo 1, p. 1-2.
[10] Ministerio de Justicia y del Derecho — DNP. Actualización del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. Versión Final, mayo de 2026, p. 23 y 48.

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Estrategia de Conciliación Judicial — Sanción Moratoria (2024)	DDJN	Alta	E3, E4
Documento para la Gestión del Comité de Conciliación	DAL	Alta	E2, E3, E4, E5, E6
Ley 2220 de 2022 "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones"	DPE	Alta	E3, E4
Decreto 104 de 2025	DPE	Alta	E1 a E6
Plan Decenal de Justicia 2017-2027	DPE	Media	E1 a E6
Árbol de Problemas CONPES — Defensa Jurídica del Estado (2026)	DPE	Alta	E1 a E6
Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial (2025)	DDJN	Alta	E1 a E4
Informe de Gestión — Primer Trimestre 2026	OAP	Alta	E1 a E6
Cartilla Soluciones Amistosas en Colombia	DDJI	Media	E3
GCJ-P-16 SOLUCIÓN AMISTOSA	DDJI	Media	E3

El conjunto de insumos clasificados en esta etapa proviene principalmente de la Dirección de Defensa Jurídica Nacional y de la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica de la ANDJE.

Su análisis permite identificar tanto el marco normativo que regula la gestión extrajudicial como las herramientas operativas disponibles para las entidades, la evidencia empírica sobre su utilización y los datos cuantitativos de litigiosidad que determinan la prioridad de las causas a gestionar. Tomados en conjunto, estos insumos constituyen la base probatoria del diagnóstico de la Etapa 3 y el fundamento de las categorías priorizadas y los ejes analíticos que se desarrollan a continuación.

3. Categorías priorizadas

Del conjunto de insumos analizados emergen las siguientes categorías como las más relevantes, convergentes y pertinentes para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado en la Etapa 3:

Categoría priorizada	Justificación
Procedencia y límites de los MASC conforme a la Ley 2220 de 2022	Cuatro de los trece insumos analizados desarrollan el marco de procedencia de la conciliación y los MASC. La convergencia de la Guía de Comités de Conciliación, la Estrategia de Sanción Moratoria, el Documento de Gestión del Comité y la Ley 2220 de 2022 sobre este tema lo convierte en la categoría de mayor densidad normativa de la etapa. En la defensa jurídica internacional, los dos documentos analizados propenden por Acuerdos de Solución Amistosa (ASA), previos a cualquier acción judicial internacional.
Extensión de jurisprudencia como mecanismo de reducción masiva de litigiosidad	La Guía de Extensión de Jurisprudencia y la Estrategia de Conciliación Judicial convergen en señalar este mecanismo como la herramienta de mayor potencial para la resolución masiva de causas laborales y pensionales con sentencias de unificación del Consejo de Estado vigentes.
Subutilización histórica de los MASC	Los datos históricos del eKOGUI — caída de 5.273 conciliaciones extrajudiciales terminadas en 2022 a 32 en 2024 — corroborados por el árbol de problemas del CONPES y el Plan Decenal de Justicia, configuran esta categoría como el problema central de la etapa que el Plan debe atender.

Categoría priorizada	Justificación
Fortalecimiento diferencial de los Comités de Conciliación	La Guía de Comités de Conciliación y el Documento de Gestión del Comité revelan que la composición mínima en municipios de categorías 4a, 5a y 6a — alcalde, jefe jurídico y encargado de presupuesto — es insuficiente para gestionar causas de alto impacto patrimonial.

4. Ejes analíticos

Del ejercicio de triangulación de las categorías priorizadas emergen los siguientes ejes analíticos, que sintetizan los patrones transversales identificados en el conjunto de insumos de la Etapa 3:

Eje analítico 1. La brecha entre el potencial extrajudicial y su uso efectivo

La triangulación de los datos históricos del eKOGUI con el árbol de problemas del borrador del documento CONPES, el Plan Decenal del Sistema de Justicia y el Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 permite identificar una brecha estructural entre el potencial de los MASC como herramienta de gestión del conflicto y su uso efectivo.

El Primer Informe de Gestión (primer trimestre) 2026 confirma que al cierre del primer trimestre de 2026 solo había 25 casos activos de mediación institucional — evidencia empírica de que la brecha entre la oferta normativa y el uso real de los MASC es de proporciones críticas.

La Ley 2220 de 2022 habilita la conciliación con restricciones precisas, y la sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 habilita la extensión de jurisprudencia para la sanción moratoria por cesantías docentes — dos instrumentos disponibles que no están siendo utilizados de manera sistemática.

El árbol de problemas del CONPES identifica como causa indirecta de esta situación la subutilización de los MASC como herramienta de gestión del conflicto[11], corroborada por el descenso de 5.273 conciliaciones extrajudiciales terminadas en 2022 a 32 en los primeros meses de 2024.[12]

[11] ANDJE. Árbol de Problemas — Proceso CONPES de Defensa Jurídica del Estado. Mayo de 2026. Documento en formato Excel, sin paginación.

[12] ANDJE. Estrategia de Conciliación Judicial — Sanción Moratoria. DDJN, mayo de 2024, p. 14.

El Plan Decenal del Sistema de Justicia agrega la dimensión cultural: el 82% de los ciudadanos desconoce la conciliación en derecho y los abogados estatales tienen un perfil predominantemente litigioso que desincentiva estructuralmente la vía extrajudicial.[13]

En materia de defensa internacional, los documentos elaborados por la ANDJE propenden por establecer las acciones para suscribir acuerdos de solución de conflictos, con el fin de llegar a un arreglo pacífico y consensuado de las controversias ante la CIDH.

Eje analítico 2. La extensión de jurisprudencia como instrumento infrautilizado de política pública.

La Guía de Extensión de Jurisprudencia de la ANDJE (julio 2025), la Estrategia de Conciliación Judicial de la DDJN, la Circular Externa No. 22 de 2024 y el Documento para la Gestión del Comité de Conciliación convergen en señalar que este mecanismo — regulado en los artículos 10, 102 y 269 del CPACA — tiene el mayor potencial de reducción masiva de litigiosidad en causas laborales con sentencias de unificación vigentes, pero su aplicación está restringida a las sentencias del Consejo de Estado y requiere un proceso administrativo con plazos precisos que pocas entidades conocen y aplican.

El Decreto 042 de 2026, en su nuevo Capítulo 3 (artículos 2.2.4.3.4.1 a 2.2.4.3.4.7), refuerza esta articulación al establecer que los Comités de Conciliación tienen la función expresa de aplicar las sentencias de unificación del Consejo de Estado en la gestión extrajudicial — cerrando así el vínculo normativo entre la Etapa 3 y la extensión de jurisprudencia como instrumento de reducción masiva.[14] Para la sanción moratoria por cesantías de docentes oficiales, la sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018 establece reglas vinculantes sobre el término de causación, el salario base para el cálculo y la improcedencia de la indexación[15].

La triangulación con la Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial confirma que la inadecuada gestión del conocimiento jurisprudencial es una de las causas indirectas del bajo desempeño de la Etapa 3 en el conjunto del SDJE.[16]

Eje analítico 3. La asimetría entre exposición patrimonial y capacidad institucional en el nivel territorial.

[13] Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 108.
[14] ANDJE. Guía de Extensión de Jurisprudencia en el marco del SDJE. DDJN, julio de 2025, pp. 3-8.
[15] Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, 18 de julio de 2018. Radicado 73001-23-33-000-2014-00580-01.
[16] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Septiembre de 2025, pp. 9-14.

Con corte al primer trimestre de 2025, el 61,44% de los procesos territoriales registrados en eKOGUI correspondía a la causa de sanción moratoria por cesantías docentes — Ley 50 de 1990 (20.146 de 32.788 procesos)[17] —, susceptibles de extensión de jurisprudencia y conciliación.

Por exposición patrimonial se entiende el valor acumulado de las pretensiones activas en contra de una entidad registradas en eKOGUI, que representa el riesgo fiscal máximo al que está expuesta en un momento determinado. La triangulación del Informe de Gestión Q1 2026, la Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial y la Circular Externa SDJE No. 08 de 2025 permite identificar una brecha estructural entre las entidades territoriales con mayor exposición patrimonial y su capacidad institucional para gestionarla por la vía extrajudicial. Los municipios con mayor valor de pretensiones registradas en eKOGUI con corte al primer trimestre de 2025 corresponden todos al departamento del Chocó: Istmina ($5,27 billones), Bojayá ($2,74 billones) y Carmen del Darién ($331.400 millones). Estos municipios pertenecen a tipología de entorno incipiente conforme a la Circular SDJE No. 08 de 2025 — los niveles más bajos de capacidad administrativa y fiscal del sistema. Esta paradoja configura la brecha territorial más crítica de la Etapa 3 y determina que las acciones del Plan deban diseñarse con criterios diferenciales por tipología de entorno, priorizando las entidades donde esa brecha es mayor.

La magnitud del problema se ilustra con un dato concreto: con corte al primer trimestre de 2025, el 61,44% de los procesos territoriales registrados en eKOGUI correspondía a la causa de sanción moratoria por cesantías docentes (20.146 de 32.788 procesos), susceptibles de extensión de jurisprudencia y conciliación. La Sentencia de Unificación SUJ-032-CE-S2-2023 del Consejo de Estado permitió reducir esta causa de 29.049 procesos en junio de 2025 a 4.314 al cierre del tercer trimestre. Sin embargo, los Comités de Conciliación de los municipios más afectados siguen operando con composición mínima, lo que limita la replicabilidad de este resultado en el nivel territorial.

Sin embargo, los Comités de Conciliación de los municipios más afectados siguen operando con composición mínima sin condiciones técnicas para el análisis que requieren estas decisiones, lo que limita la replicabilidad de este resultado en el nivel territorial[18]. El potencial de ahorro fiscal mediante MASC ya ha sido demostrado empíricamente: en el primer trimestre de 2026 las mediaciones exitosas de la ANDJE involucraron $36.000 millones en cuantías[19].

[17] ANDJE. Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial. Comité Técnico de Defensa Jurídica del Estado, septiembre de 2025, p. 12.
[18] ANDJE. Guía de Comités de Conciliación. DDJN, julio de 2025, pp. 4-8.
[19] ANDJE. Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1. Corte: 31 de marzo de 2026, p. 37.

5. *Hallazgos y recomendaciones para el Plan*

Hallazgo	Recomendación / Acción	Insumo para el PPGDJE
La subutilización de los MASC genera pérdidas fiscales evitables. Las causas de cesantías y nivelación salarial — con más de 47.000 procesos activos en EPON y EPOT — son susceptibles de resolución extrajudicial pero no cuentan con protocolos sistemáticos de análisis de viabilidad.	Diseñar protocolo obligatorio de análisis de viabilidad MASC, con registro en eKOGUI antes del vencimiento del plazo prejudicial, para las causas con probabilidad de pérdida alta y media alta, identificadas mediante el análisis multivariable HCPC de la Dirección de Gestión de la Información de la ANDJE.	Acción
La extensión de jurisprudencia — habilitada por la sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 para cesantías docentes — puede resolver masivamente procesos sin necesidad de conciliación, ni sentencia, pero está prácticamente sin uso en las entidades.	Estructurar un programa de extensión de jurisprudencia en los Comités de Conciliación de las EPON y EPOT con mayor afectación por cesantías, con meta de implementación en los doce meses siguientes a la adopción del Plan.	Programa
Los Comités de Conciliación de municipios de tipología incipiente operan con capacidad mínima, sin condiciones técnicas para decisiones sobre causas de alto impacto patrimonial.	Establecer el fortalecimiento diferencial de los Comités de Conciliación en entidades de tipología incipiente e intermedia como objetivo estratégico, priorizando los casos de mayor impacto patrimonial, conforme al Acuerdo 01 del 8 de julio de 2024 del Consejo Directivo.	Objetivo estratégico
El potencial de ahorro fiscal mediante MASC está demostrado: en el primer trimestre de 2026 las mediaciones	Diseñar un programa de conciliación judicial estratégica para las causas de alta probabilidad de pérdida, con	Programa

Hallazgo	Recomendación / Acción	Insumo para el PPGDJE
exitosas de la ANDJE involucraron $36.000 millones en cuantías.	metas medibles en eKOGUI y seguimiento trimestral.	
No existe actualmente un indicador institucional que mida el ahorro fiscal efectivo generado por la gestión extrajudicial — es decir, la diferencia entre el valor de las pretensiones resueltas y el valor que habrían representado en condena.	Crear el indicador de ahorro fiscal como métrica central de la Etapa 3: diferencia entre valor de pretensiones resueltas mediante MASC y el valor estimado de condena, calculado con la probabilidad de pérdida registrada en eKOGUI al momento de la . terminación del proceso mediante el MASC.	Programa

Estas recomendaciones también deben ser analizadas, cuando así proceda, para los temas asociados a la defensa jurídica internacional del Estado (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

D. ETAPA 4: Gestión de la Defensa Judicial

1. Presentación de la etapa

La gestión de la defensa judicial constituye la cuarta etapa del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado, definida en el artículo 2.2.3.2.4.1.2 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025, como el conjunto de acciones, actividades, estrategias y herramientas utilizadas en el marco de procesos judiciales o arbitrales para proteger los intereses litigiosos y patrimoniales del Estado. Esta etapa comprende desde la contestación de la demanda hasta la ejecutoria de la sentencia o laudo, incluyendo la gestión de recursos, la formulación y seguimiento de la estrategia de defensa, la calificación de riesgo procesal y la provisión contable.

Esta etapa articula con la Etapa 3 —Gestión extrajudicial— respecto de los asuntos que transitan de la vía extrajudicial a la judicial; y con la Etapa 2 —Prevención del daño antijurídico— en la retroalimentación de las políticas preventivas a partir de los fallos

desfavorables. También articula con la Etapa 6 —Recuperación del patrimonio público— en la identificación de los casos que dan lugar a acción de repetición o llamamiento en garantía.

En la etapa 4 del CDJE las entidades públicas requieren elaborar sus estrategias de defensa para cada proceso judicial, calificar el riesgo procesal, constituir las provisiones contables correspondientes y registrar las actuaciones procesales en el eKOGUI, principalmente,

En materia de instrumentos de planificación y seguimiento, las entidades deben incorporar en sus planes de acción institucionales las acciones de fortalecimiento de la defensa judicial derivadas del PPGDJE, en tanto que sus Oficinas de Control Interno tienen el deber de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de la Etapa 4 previstas en el Decreto 104 de 2025, conforme a la Ley 87 de 1993 (artículo 2.2.3.2.4.4.1 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 104 de 2025).

La ANDJE, como coordinadora del SDJE, tiene a su cargo intervenir directamente en los procesos de mayor impacto, expedir lineamientos técnicos de defensa judicial por causa y presentar al Consejo del SDJE los resultados del seguimiento a la implementación de la Etapa 4 — Gestión de la Defensa Judicial. La ANDJE promueve la articulación de la defensa sectorial a través de los Subcomités Sectoriales de Defensa Jurídica del Estado, creados mediante la Circular Conjunta No. 1 de 2015 del DAFP y la ANDJE con el fin de establecer o mejorar la coordinación interinstitucional en defensa jurídica del Estado.

Con corte al primer trimestre de 2026, las doce entidades priorizadas en el Modelo de Gestión por Resultados (MGR) concentran 231.415 procesos judiciales — el 79,27% de los procesos activos en contra de la Nación —, encabezadas por Colpensiones con 78.442 procesos (26,9%), el FOMAG con 32.547 (11,1%) y la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial con 25.980 (8,9%). Las pretensiones de estas doce entidades ascienden a $496,8 billones de pesos, equivalentes al 70,9% del total de pretensiones activas en contra de la Nación[20].

El análisis de las pretensiones por causa revela la brecha estratégica más relevante para la Etapa 4: el desplazamiento forzado ($50,51 billones) y la privación injusta de la libertad ($13,14 billones) concentran $63,65 billones en pretensiones sin figurar entre las causas más frecuentes por número de procesos[21]. Esta asimetría — menos procesos, mayor impacto fiscal — determina que las acciones de la Etapa 4 deben diferenciarse con precisión: estrategias de gestión masiva para las causas de alto volumen y estrategias de defensa judicial especializada para las causas de alto valor unitario.

La paradoja entre volumen y pretensiones se agudiza al considerar la evolución reciente: entre el segundo semestre de 2024 y el primer semestre de 2025 se registraron 12.449 procesos

[20] ANDJE. *Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1*. Corte: 31 de marzo de 2026, p. 54.
[21] ANDJE. *Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial*. Septiembre de 2025, p. 11.

menos, pero las pretensiones crecieron $35 billones.[22] El Informe de Gestión 2025 identifica adicionalmente 41.174 procesos con tiempos prolongados de respuesta que podrían derivar en condenas por $2,78 billones adicionales, y una deuda judicial acumulada de $14,3 billones con crecimiento sostenido desde 2019[23]. Estos datos confirman que los indicadores de impacto del Plan deben anclarse en la reducción del pasivo contingente, no únicamente en el volumen de procesos.

Las diferencias de resultados en la defensa judicial entre regiones son significativas y están siendo atendidas mediante el Plan de Acompañamiento Territorial de la ANDJE (Informe de Gestión 2025 V2, pp. 8-10; Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1, p. 6 y 29-30). El piloto ejecutado en el Chocó durante 2024 reveló déficits críticos en el registro de procesos en eKOGUI, ausencia de estrategias de defensa documentadas y debilidades graves en la gestión de condenas y conciliaciones en los municipios de entorno incipiente.[24]

En 2025, el acompañamiento se extendió a las regiones Costa Atlántica (Bolívar, Córdoba y Sucre) y Caribe Norte (Magdalena, César y La Guajira), con resultados preliminares que confirman patrones similares: alta proporción de tutelas por derecho de petición — 69,42% en El Carmen de Bolívar y 65,55% en Arjona —, lo que refleja debilidades en la gestión administrativa que generan litigiosidad evitable. Para 2026, el acompañamiento se proyecta hacia el Oriente Andino (Boyacá, Caquetá, Norte de Santander y Santander)[25].

Desde la perspectiva del sistema de justicia, la actualización del Plan Decenal (mayo de 2026) confirma que la congestión judicial tiene una dimensión territorial pronunciada: las especialidades civil y laboral — que concentran la mayor parte de la litigiosidad del Estado — registran un índice de congestión del 59%, con brechas significativas entre distritos judiciales urbanos y circuitos rurales[26]. Esta congestión diferenciada incide directamente en los tiempos de respuesta procesal de las entidades — uno de los indicadores mínimos del SDJE — y agudiza la exposición patrimonial de las entidades en los territorios con mayor rezago judicial.

El Plan debe incorporar el análisis regional como criterio de priorización de acciones, adoptando la clasificación por tipología de entorno definida en la Circular SDJE No. 08 de 2025 como criterio diferencial para el diseño de las estrategias del Plan.

Lo anterior respecto de la defensa nacional.

---

[22] ANDJE. *Informe de Gestión 2025 V2*. Corte: 31 de diciembre de 2025, p. 72-74.
[23] ANDJE. *Informe de Gestión 2025 V2*. Corte: 31 de diciembre de 2025, p. 72-74.
[24] ANDJE. *Informe de Gestión 2025 V2*, pp. 9-10 y 44-45. ANDJE. Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1, p. 28-31.
[25] ANDJE. Informe de Gestión 2025 V2, pp. 9-10 y 44-45. ANDJE. Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1, pp. 28-31.
[26] Ministerio de Justicia y del Derecho — DNP. Actualización del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. Versión Final, mayo de 2026, p. 23.

En materia de defensa jurídica internacional, el "Informe de litigiosidad del primer semestre de 2026" publicado por la Agencia el 29 de abril de 2026, se señala que: "*en el ámbito internacional, la defensa del Estado se mantiene activa con 16 casos vigentes de arbitramento de inversión y una atención permanente ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), donde se gestionan un total de 1.403 asuntos acumulados. Todas estas cifras reafirman la necesidad de consolidar estrategias de litigio altamente especializadas y prevención focalizada frente a los casos que representan el mayor riesgo fiscal para la Nación.*

El proceso de arbitraje internacional de inversión que concentra la mayor proporción de las pretensiones económicas es el caso "Sea Search Armada", cuyas reclamaciones ascienden a $33,8 billones, cifra equivalente al 57,97% del riesgo fiscal en esta categoría. Dada su envergadura, la defensa en este litigio constituye una prioridad máxima para la ANDJE. Adicionalmente, el caso presenta una particularidad procesal: se tramita ante la Corte Permanente de Arbitraje, a diferencia de los 15 litigios internacionales restantes que se dirimen ante el CIADI".

En el mismo "Informe de litigiosidad del primer semestre de 2026" publicado por la Agencia, se señala que, con corte a 31 de marzo de 2026, se tramitan 1.403 casos ante el SIDH, incluyendo 34 soluciones amistosas, 34 recomendaciones internacionales, 4 casos ante la CIDH y 1.331 procesos en estudio. Existen 16 procesos vigentes con demandas, cuyas cuantías ascienden a 58 billones de pesos, en donde el Estado es demandado. En fase pre arbitral se tienen 18 casos.

Por tanto, el Plan también debe incorporar acciones tendientes al fortalecimiento de la defensa jurídica internacional del Estado colombiano.

2. Insumos analizados

Los siguientes documentos fueron clasificados en la Etapa 4 Gestión de la Defensa Judicial, conforme a la tabla de insumos suministrada por la Agencia:

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Análisis y Formulación de Estrategia — 3 Temáticas Laboral y Pensional (2024)	DDJN	Alta	E4
Estrategia de Conciliación Judicial — Sanción Moratoria (2024)	DDJN	Alta	E3, E4

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Proyecto de Conciliación Judicial — Abogado Asesor (2024)	DDJN	Alta	E3, E4
Lineamientos de Defensa — Desplazamiento Forzado (2024)	DDJN	Alta	E4
Lineamientos — Desastres Naturales: Mocoa (2024)	DDJN	Alta	E4
Guía de Extensión de Jurisprudencia (julio 2025)	DDJN	Alta	E3, E4
Anexo de Indicadores de Defensa Jurídica (septiembre 2025)	DDJN	Alta	E4
Gobernanza de Defensa Jurídica Nacional y Territorial (2025)	DDJN	Alta	E1 a E4
Perfilamiento de Apoderados de las 10 EPON (corte feb. 2023)	DGI	Alta	E1, E4
CAUSAS LITIGIOSAS V2026	DGI	Alta	E4
Estrategias Generales en Materia de Inembargabilidad de Recursos Públicos	DAL	Media	E4
Circular Externa No. 16 del 23 de diciembre de 2025 — "Lineamientos para la suscripción de pactos arbitrales o cláusulas compromisorias, designación de árbitros y procedimiento para la aprobación de listas en controversias que involucren entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional"	ANDJE	Media	E4
Decreto 104 de 2025, *"Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para*	DPE	Alta	E1 a E6

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones".			
Informe de Gestión 2025 V2	OAP	Alta	E1 a E6
Informe de Gestión — Primer Trimestre 2026	OAP	Alta	E1 a E6
Decreto 042 de 2026, "*Por medio del cual se sustituye y modifica en forma parcial el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho en lo relacionado con Métodos Alternativos de Solución de Conflictos"*.	DPE	Alta	E3, E4
Directiva Defensa Internacional ante SIPDH 2025	DDJI	Media	E4
Etapas Litigio SIDH	DDJI	Media	E4
GCJ-P-12 DEFENSA INTERNACIONAL ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO	DDJI	Alta	E4
GCJ-P-13 procedimiento defensa internacional en controversia internacional	DDJI	Media	E4
Guía Práctica	DDJI	Baja	E4
Informe de Litigiosidad – Primer trimestre 2026[27]	TelBroad	Media	E4

Los insumos clasificados en la Etapa 4 provienen predominantemente de la Dirección de Defensa Jurídica Nacional, la Dirección de Defensa Jurídica Internacional y la Dirección de Gestión de la Información de la ANDJE. Su análisis permite identificar las causas de mayor impacto fiscal y probabilidad de pérdida, las estrategias de defensa técnica disponibles para

[27] Revisado directamente por TELBROAD en https://sdje.defensajuridica.gov.co/estadisticas/index.html (visto el 24 de junio de 2026).

cada causa, la capacidad de los apoderados defensores del Estado y los indicadores mínimos de desempeño aplicables. Tomados en conjunto, estos insumos configuran el diagnóstico integral de la Etapa 4 y fundamentan las categorías priorizadas y los ejes analíticos desarrollados a continuación.

3. Categorías priorizadas

Del conjunto de insumos analizados emergen las siguientes categorías como las más relevantes, convergentes y pertinentes para la formulación del Plan en la Etapa 4:

Categoría priorizada	Justificación
Estrategia de defensa diferenciada por causa	Ocho de insumos analizados desarrollan estrategias de defensa para causas específicas. La convergencia entre los lineamientos temáticos de la DDJN, el análisis de las tres temáticas laborales y el perfilamiento de apoderados hace de esta la categoría de mayor densidad analítica de la etapa. Seis de los insumos analizados hacen referencia directa a los procedimientos de defensa jurídica internacional (arbitraje de inversión y SIDH) y a los eventuales costos litigiosos en caso de condena.
Gestión del precedente jurisprudencial	La sentencia SL138-2024 (pensión de vejez), la SL3501-2022 (mesada pensional) y la CE-SUJ-SII-012-2018 (cesantías) representan cambios de posición con impacto masivo sobre miles de procesos activos que no están siendo incorporados sistemáticamente en las estrategias de defensa institucional.
Capacidad de los apoderados y calidad de la defensa	El perfilamiento de apoderados revela una variabilidad extrema en las tasas de éxito individual — de 4% a 92% en la misma entidad — y una baja experiencia promedio en las entidades más litigiosas, configurando una causa directa del bajo desempeño de la defensa judicial del Estado.

Categoría priorizada	Justificación
Gestión del riesgo procesal y registro en eKOGUI	El Decreto 104 de 2025 establece la obligación de actualizar las actuaciones en eKOGUI dentro de los 10 días siguientes a su notificación y de mantener la calificación de riesgo y provisión contable vigente. Los insumos evidencian que estas obligaciones se incumplen de manera generalizada.

4. Ejes analíticos

Del ejercicio de triangulación de las categorías priorizadas emergen los siguientes ejes analíticos para la Etapa 4:

Eje analítico 1. La asimetría entre impacto fiscal y cobertura de la defensa activa especializada

La triangulación de los datos de litigiosidad del eKOGUI con los lineamientos de defensa de la DDJN y el Informe de Gestión Q1 2026. revela que el Estado concentra su defensa activa especializada en un universo reducido: la ANDJE interviene directamente en 889 procesos con pretensiones de $399 billones, con una tasa de éxito del 84%.[28] Sin embargo, el desplazamiento forzado ($50,51 billones) y la privación injusta de la libertad ($13,14 billones) — que concentran el mayor riesgo patrimonial — son atendidos en su inmensa mayoría por entidades que carecen de estrategias de defensa sistematizadas.

Los lineamientos de la DDJN para desplazamiento forzado identifican cuatro líneas de defensa técnica de alta eficacia que las entidades no están utilizando: acreditación del elemento personal del daño, análisis de caducidad, excepción de pleito pendiente y control del valor de los perjuicios convencionales.

La triangulación con el análisis de las tres temáticas laborales, confirma que el patrón se replica en las causas de nivelación salarial de la DEAJ y la Fiscalía: 12.397 procesos con $1,2 billones en pretensiones y una probabilidad de pérdida media-alta del 46%, para los cuales existe una sentencia de unificación aplicable — la SUJ-033-CE-S2-2023 — pero que no ha sido incorporada sistemáticamente en las estrategias de defensa de las entidades afectadas.[29]

[28] ANDJE. *Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1*. Corte: 31 de marzo de 2026, p. 37.
[29] ANDJE. *Lineamientos de Defensa sobre Desplazamiento Forzado.* DDJN, 2024, p. 3-15.

En materia de defensa jurídica internacional, el riesgo litigioso por eventuales condenas en arbitrajes de inversión asciende a 58 billones de pesos, razón por la cual se requiere de acciones específicas para mitigar este riesgo.[30]

Eje analítico 2. La obsolescencia del conocimiento jurisprudencial como factor de riesgo sistémico

La triangulación del análisis de las tres temáticas laborales de alto impacto con la Gobernanza de Defensa Jurídica, el árbol de problemas del borrador de documento CONPES y la Circular Externa No. 22 de 2024 permite identificar que la inadecuada gestión del conocimiento jurisprudencial es una causa indirecta de primer orden del bajo desempeño de la Etapa 4.

La Circular 22 confirma además que las entidades territoriales tienen acceso al Módulo de Jurisprudencia del eKOGUI como herramienta para el seguimiento de sentencias de unificación, pero su uso es marginal — lo que significa que el problema no es de acceso a la información sino de apropiación institucional del instrumento[31].

La sentencia SL138-2024 de la Corte Suprema de Justicia — que modifica el cómputo de semanas cotizadas de 360 a 365 días por año con impacto masivo sobre los procesos de pensión de vejez[32] — y la sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 del Consejo de Estado — que unifica el régimen de la sanción moratoria por cesantías[33] — no han sido incorporadas sistemáticamente en las estrategias de defensa de las entidades afectadas, generando un riesgo fiscal evitable de gran magnitud (Análisis y Formulación de Estrategia — 3 Temáticas Laboral y Pensional, DDJN, 2024; Árbol de Problemas CONPES — Defensa Jurídica del Estado, 2026)

Eje analítico 3. La brecha de capacidades de los apoderados como causa estructural del bajo rendimiento procesal

El perfilamiento de apoderados de las 10 EPON priorizadas, triangulado con el árbol de problemas del borrador de documento CONPES y el Decreto 104 de 2025, revela que la insuficiencia de abogados con el perfil requerido es una causa indirecta explícita de la débil capacidad institucional para gestionar el ciclo de defensa jurídica.[34]

---

[30] Para la definición de estas posibles acciones, a la fecha (10 de julio de 2026), TELBROAD está a la espera de concretar una reunión de trabajo con la DDJI de la ANDJE.
[31] ANDJE. *Circular Externa No. 22 del 5 de julio de 2024.*
[32] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia SL138-2024.
[33] Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, 18 de julio de 2018.
[34] ANDJE. Árbol de Problemas — Proceso CONPES de Defensa Jurídica del Estado. Mayo de 2026. Sin paginación.

La Rama Judicial tiene una relación de 320 procesos por abogado — el doble del promedio de las demás entidades —, el FOMAG tiene la menor experiencia promedio con 1,8 años en el sector público, y hay abogados con tasas de éxito de 4% y 92% en la misma institución.[35]

La triangulación con la Circular Externa No. 22 de 2024 refuerza este hallazgo: ese documento establece seis indicadores de evaluación del ciclo de defensa jurídica — entre ellos la tasa de éxito procesal, la variación del número de procesos y el cumplimiento de las 10 causas de mayor probabilidad de pérdida — con mayor desagregación operativa que el Anexo de Indicadores Mínimos, lo que la convierte en una fuente complementaria de primer orden para el diseño del sistema de indicadores del Producto 3.

Eje analítico 4. El Decreto 042 de 2026 como articulador normativo entre las Etapas 3 y 4

Un hallazgo emergente de la triangulación es que el Decreto 042 de 2026 — clasificado principalmente en la Etapa 3 por su objeto de regular los centros de conciliación y el Sistema Nacional de Conciliación — contiene un Capítulo 3 (artículos 2.2.4.3.4.1 a 2.2.4.3.4.7) que regula funciones de los Comités de Conciliación propias de la Etapa 4: criterios de selección de apoderados, decisión sobre el llamamiento en garantía con fines de repetición (en concordancia con la Etapa 6), calificación del riesgo procesal y articulación con el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa.

Esta regulación normativa confirma que la frontera entre la gestión extrajudicial y la defensa judicial no es una línea sino una zona de intersección, y que el Comité de Conciliación es el actor institucional que opera en ambas etapas simultáneamente (inclusive en la Etapa 6).

Para el PPGDJE, esto implica que las acciones de fortalecimiento del Comité de Conciliación deben diseñarse con una lógica integrada que abarque desde el análisis de viabilidad extrajudicial hasta la supervisión de la estrategia de defensa judicial y la determinación de la procedencia de la acción de repetición.

Adicionalmente, la triangulación entre los insumos permite identificar una categoría emergente que enriquece el análisis de la Etapa 3: el Decreto 042 de 2026 conecta directamente la gestión extrajudicial con la defensa judicial al establecer, en su nuevo Capítulo 3, que los Comités de Conciliación deben determinar los criterios de selección de apoderados, decidir sobre el llamamiento en garantía con fines de repetición y articular su gestión con el eKOGUI para la calificación del riesgo procesal. Esta interconexión normativa entre las Etapas 3 y 4 es un insumo esencial para el PPGDJE: las acciones de fortalecimiento del Comité de Conciliación no pueden diseñarse de manera aislada sino como parte de una estrategia integrada que abarca desde la gestión extrajudicial hasta la recuperación del patrimonio público.

[35] ANDJE. Perfilamiento de Apoderados de las 10 EPON. DGI, corte febrero de 2023, pp. 5-9.

5. *Hallazgos y recomendaciones para el Plan*

Hallazgo	Recomendación / Acción	Insumo para el PPGDJE
La tasa de éxito del 84% de la ANDJE corresponde a los 889 procesos en que ella interviene directamente. El universo de entidades que se defienden autónomamente tiene tasas sustancialmente menores. El Plan debe cerrar esa brecha.	Establecer metas diferenciadas de tasa de éxito procesal por tipología de entidad, con trayectoria de mejora progresiva anclada en la línea base propia de cada entidad registrada en eKOGUI.	Objetivo estratégico
Los cambios jurisprudenciales recientes — SL138-2024 y CE-SUJ-SII-012-2018 — con impacto masivo sobre miles de procesos activos no están siendo incorporados sistemáticamente en las estrategias de defensa.	Diseñar un programa de actualización jurisprudencial continua con protocolo de incorporación obligatoria en las estrategias registradas en eKOGUI.	Programa
La variabilidad extrema en las tasas de éxito individual de los apoderados — de 4% a 92% en una misma entidad — evidencia un problema de capacidades que afecta directamente los resultados del Estado en juicio.	(Estrategias Generales en Materia de Inembargabilidad) Estructurar un programa de fortalecimiento de capacidades de los apoderados, con criterios diferenciales por tipología de entidad.	Programa
El desplazamiento forzado ($50,51 billones) y la privación injusta de la libertad ($13,14 billones) concentran el mayor riesgo patrimonial pero las entidades no utilizan las herramientas de defensa técnica que los lineamientos de la ANDJE han definido para estas causas.	Diseñar un programa de defensa técnica especializada para las causas de alto impacto fiscal, con protocolos específicos por causa articulados con los lineamientos de la DDJN y metas de reducción del valor de condenas.	Programa
El desconocimiento del régimen de inembargabilidad ha generado pérdidas patrimoniales evitables en EPON y EPOT. La ANDJE expidió lineamientos en 2025 pero su	Incluir el régimen de inembargabilidad como contenido obligatorio en los planes de capacitación de las Oficinas	Acción

Hallazgo	Recomendación / Acción	Insumo para el PPGDJE
apropiación sigue siendo limitada. (Estrategias Generales en Materia de Inembargabilidad de recursos públicos)	Jurídicas, con protocolo de activación conforme al artículo 597 del CGP.	
El Módulo de Líneas Jurisprudenciales del eKOGUI existe, pero su apropiación y uso por parte de las entidades públicas es limitado, lo que impide que los apoderados incorporen automáticamente los cambios de posición de las Altas Cortes en sus estrategias de defensa activa (Informe de Gestión 2025 V2, p. 64-65; Primer Informe de Gestión Trimestral 2026 V1, p. 45-46).	Promover la apropiación y el uso generalizado del Módulo de Líneas Jurisprudenciales del eKOGUI por parte de las entidades públicas, articulado con alertas automáticas a los apoderados cuando se expidan nuevas sentencias de unificación relevantes para las causas que tienen a su cargo.	Programa
. Si bien algunos Comités de Conciliación han desarrollado reglas de decisión propias para determinar cuándo conciliar y cuándo litigar, no existe en el SDJE un criterio institucional estandarizado y de aplicación uniforme que considere simultáneamente el precedente jurisprudencial vigente, la probabilidad de pérdida registrada en eKOGUI y el valor de las pretensiones. Esta falta de estandarización genera inconsistencia en las decisiones entre entidades y dificulta la comparabilidad de resultados.	Diseñar e institucionalizar una regla de decisión bisagra conciliar↔litigar, basada en tres variables: (i) existencia de precedente jurisprudencial favorable a la conciliación, (ii) probabilidad de pérdida registrada en eKOGUI, y (iii) valor de las pretensiones frente al costo estimado de condena. Su aplicación debe ser obligatoria en las sesiones del Comité de Conciliación.	Acción
Las entidades carecen de fichas de causa estandarizadas que articulen el análisis multivariable de litigiosidad con la estrategia de defensa por causa, lo que genera que las estrategias de defensa registradas en eKOGUI sean genéricas y no estén alineadas con los precedentes jurisprudenciales vigentes, ni con	Diseñar e implementar una ficha de causa estandarizada, replicable por todas las entidades del SDJE, que integre: (i) clasificación multivariable de la causa según la DGI, (ii) precedentes jurisprudenciales aplicables, (iii) probabilidad de pérdida actualizada en eKOGUI, (iv) estrategia de defensa recomendada, y	Programa

Hallazgo	Recomendación / Acción	Insumo para el PPGDJE
la probabilidad de pérdida específica de cada proceso.	(v) indicador de seguimiento. Su registro en eKOGUI debe ser obligatorio para las causas de mayor impacto.	

Estas recomendaciones también deben ser analizadas, cuando así proceda, para los temas asociados a la defensa jurídica internacional del Estado (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

E. ETAPA 5: Gestión del Cumplimiento de Créditos Judiciales

1. Presentación de la etapa.

El artículo 2.2.3.2.4.1.2. del Decreto 1069 de 2015 (modificado por el Decreto 104 de 2025) define a la *gestión del cumplimiento de créditos judiciales,* como la etapa del CDJE que "*comprende las acciones, actividades, estrategias y/o herramientas encaminadas a hacer efectivas, de manera oportuna, las órdenes que se profieran a cargo del Estado y a la satisfacción de los compromisos adquiridos en las conciliaciones"*. Dentro de los objetivos del SDJE, previstos en el citado decreto, y relacionados con esta etapa 5, se encuentra el de "*Promover el cumplimiento oportuno y eficaz de las decisiones desfavorables para las entidades públicas y procurar la reducción del pago por concepto de intereses moratorios"*.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia 3184 de 2019 (M.P. Martin Bermúdez), recuerda que el Estado tiene la obligación constitucional y legal de cumplir de manera oportuna y completa las sentencias judiciales y conciliaciones que lo condenen al pago de sumas de dinero, sin dilaciones indebidas.[36]

[36] La Corte Constitucional, en Sentencia C-242 de 2020, declaró inexequible el parágrafo 1° del artículo 6°, del Decreto Legislativo 491 de 2020, relacionado con la suspensión de los términos legales de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias.

Esta materia ha sido abordada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la Circular 22 de 2024 (Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales), haciendo referencia a las Circulares 10 (Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones)y 12 (alcance a la Circular 10 sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones) de 2014,las cuales señalan la obligación del Estado de pagar las condenas a las que haya sido declarado, mediante sentencia, laudo o conciliación, fijando una serie de recomendaciones jurídicas, administrativas, financieras y procedimentales para esos pagos. Ello, según lo establecido en el ordinal 13 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, que señala como función del Comité de Conciliación de las entidades estatales, "*Definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios". Para tal fin, se deberá tener en cuenta la previsión establecida en el artículo 143 de la Ley 2220 de 2022 y su reglamentación"*.

Sin embargo, en la actualidad se adolece de un sistema de información integrado, que permita verificar de forma oportuna y precisa el valor de los pagos que debe realizar el Estado (a nivel nacional y territorial) por concepto de condenas en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones. Al respecto, la Agencia ha señalado que, *"En segundo lugar, el cruce entre la información reportada por las entidades y los registros del sistema eKOGUI y del CHIP evidenció diferencias relevantes en la clasificación, cuantificación y registro de los créditos judiciales, tanto en procesos judiciales como en extrajudiciales y arbitrales. Estas brechas reflejan inconsistencias en criterios de reporte, posibles omisiones, segmentaciones no estandarizadas y debilidades en la trazabilidad de la información"*[37].

En el "*Informe de profundización para la gestión de las cuentas por pagar derivadas de condenas y conciliaciones de las 12+"* (ANDJE,2025), se analiza 2.460 créditos judiciales de las 12+, señalando que, los créditos totales de las entidades públicas del orden nacional (EPON) ascienden a 16 billones de pesos, de los cuales 14 billones corresponden a las 12+. La principal deudora es el Ministerio de Defensa Nacional con el 30%, seguida por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con el 17%, la Policía Nacional con el 13% y el Consejo Superior de la Judicatura con el 12%. Los créditos de las entidades públicas del orden territorial (EPOT) son de 2 billones de pesos.

"En términos generales desde el 2019 hasta el segundo semestre de 2025, la Nación ha sido condenada en 247.124 procesos judiciales, de los cuales en 50.027 de ellos cuentan con información sobre el valor de condenas, es decir, en el 20,2% del total y que atiende a un valor

[37] ANDJE. *Informe de profundización para la gestión de las cuentas por pagar derivadas de condenas y conciliaciones de las 12+*. 2025, p. 25.

de $8.25 billones de pesos".[38] Con datos a 2025 el éxito de la Nación en los procesos judiciales es del 45% y sin Colpensiones es del 57%.[39]

En general, se encuentra insuficiencia en la información disponible respecto del valor total de los pagos que ha hecho el Estado, pues la información no está centralizada en el eKOGUI. Es necesario fortalecer los sistemas de información para conocer, a ciencia cierta, los valores pagados por el Estado. Al respecto, el Informe de Gestión de la ANDJE (primer trimestre de 2026) señala la definición, construcción y despliegue del Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI, asi:

"Con el objetivo de facilitar la ejecución, el control y la coordinación de las entidades públicas para ejecutar los pagos de sentencias y conciliaciones, durante el 2025 se realizó la definición y construcción del Módulo de Gestión Financiera en el sistema. El módulo se recibió el 1 de diciembre, sin embargo, su despliegue se estima realizar durante el primer trimestre de 2026. Este nuevo módulo del sistema eKOGUI permite a las entidades del Estado contar con las funcionalidades necesarias para realizar la gestión financiera de sus procesos. Así mismo, de forma paralela, se adaptan las actuaciones que generan erogación económica para las entidades, de tal forma que cuenten con la información necesaria para la gestión financiera y el trámite de los pagos"[40].

Es importante avanzar en el despliegue y puesta en marcha de este Módulo de Gestión Financiera, buscando el fortalecimiento del eKOGUI[41] para centralizar la información financiera de pago de sentencias, conciliaciones y laudos, así como los informes presentados al CONFIS, tal como lo prevén los artículos 2.2.3.2.4.6.1. y siguientes del Decreto 1069 de 2015 (adicionado por el Decreto 104 de 2025), en lo referente a la gestión de la información en el SDJE[42].

La Subsección 6 (Sobre la gestión de la información en Sistema Defensa Jurídica del Estado) del Sistema de Defensa Jurídica del Estado que incorpora el Decreto 104 de 2025, busca el fortalecimiento de la información litigiosa a través del eKOGUI, como un Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, siendo responsabilidad de todos los

---

[38] ANDJE. *Informe sobre la actividad litigiosa del Estado.* Diciembre 2025, p. 4.
[39] Ibidem.
[40] Informe de gestión – vigencia 2026. ANDJE. Abril 2026. Pág. 51
[41] Para determinar acciones en concreto, asociadas al Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI, a la fecha (10 de julio de 2026), TELBROAD está a la espera de concretar una reunión de trabajo con la DGI de la ANDJE.
[42] El artículo 2.2.3.2.4.6.2. del Decreto 1069 de 2015 (modificado por el Decreto 104 de 2025), señala que, "*Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI. El SDJE adoptará el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI como fuente oficial de la información litigiosa del Estado. PARÁGRAFO. Los actores del SDJE deberán suministrar la información que requiera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos y condiciones indicados*".

actores el suministro de información al sistema, incluyendo la relacionada con la gestión de créditos judiciales.[43]

2. *Insumos analizados*

Los siguientes documentos fueron clasificados en la Etapa 5 conforme a la tabla de insumos suministrada por la Agencia. El análisis detallado de cada uno consta en la Matriz de Análisis Documental que se entrega como Anexo 1 del presente Producto:

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Decreto 104 de 2025, "*Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones*".	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Ley 2294 de 2023, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Circular 22 de 2024 (ANDJE), *"Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Circular 22 de 2024 (ANDJE), "*Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales"*.	DPE	Alta	E5
Documento *"Cumplimiento de fallos judiciales - ABC del pago de sentencias y conciliaciones"* (ANDJE)	DAL	Baja	E5

[43] El artículo 2.2.3.4.1.10. del Decreto 1069 de 2015 (adicionado por el Decreto 104 de 2025) señala como función de los abogados defensores del Estado, la de *"Incorporar el valor de provisión contable de los procesos judiciales o tramites arbitrales a su cargo con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial o laudo arbitral en el proceso, de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin"*. Igualmente, el artículo 2.2.3.4.1.12. del mismo decreto, señala que "*Le corresponde al(la) jefe financiero(a) o quien haga sus veces frente al Sistema Único de Gestión e información la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI: Garantizar que la información financiera asociada a la gestión del pago de sentencias, laudos y conciliaciones se en el Sistema Único de Gestión e información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI y se encuentre actualizada"*.

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Documento para la gestión del Comité de Conciliación (ANDJE)	DAL	Baja	E5
Guía para responder FURAG-MIPG (ANDJE)	DPE	Baja	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Informe de profundización para la gestión de las cuentas por pagar derivadas de condenas y conciliaciones de las 12+ (ANDJE)	DGI	Media	E5
Informe sobre la actividad litigiosa del Estado	DGI	Media	E5
Informe de gestión - vigencia 2026	OAP	Baja	E5
Informe de gestión 2025	OAP	Baja	E5
Árbol de problemas CONPES Defensa Jurídica del Estado	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6

El conjunto de insumos clasificados en esta etapa proviene principalmente de la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica, y de la Dirección de Asesoría Legal de la Agencia. Su análisis permite identificar tanto el marco normativo que regula la gestión del cumplimiento de créditos judiciales, como las herramientas operativas disponibles para las entidades, la evidencia empírica sobre su utilización y los datos cuantitativos de litigiosidad que determinan la prioridad de las causas a gestionar.

Tomados en conjunto, estos insumos permiten identificar la normativa asociada al pago de los créditos judiciales y los problemas que afronta el Estado para pagar a tiempo estos créditos y, de esta forma, evitar el pago de intereses de mora.

La problemática más evidente que surge de la lectura de estos insumos es la carencia de un sistema de información centralizado, que permita conocer de manera detallada el valor de los créditos/deudas judiciales a cargo del Estado. Adicionalmente, el pago oportuno de esos créditos permite iniciar a tiempo el cobro de los mismos, a los servidores públicos directamente responsables del daño antijurídico (vía repetición o llamamiento en garantía), lo

cual conecta con la etapa 6 Gestión de los Mecanismos para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público del CDJE.

3. Categorías priorizadas

Del conjunto de insumos analizados emergen las siguientes categorías como las más relevantes, convergentes y pertinentes para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado en la Etapa 5 Gestión del Cumplimento de Créditos Judiciales:

Categoría priorizada	Justificación
Pago de condenas	El pago de condenas es una obligación constitucional y legal, no discrecional (Consejo de Estado 3184/2019; Corte Constitucional C-242/2020), orientada a reducir la mora y evitar procesos ejecutivos. El Comité de Conciliación define las fechas y formas de pago, y eKOGUI es la fuente oficial de información. Pagar a tiempo evita procesos ejecutivos en contra del Estado y reduce intereses de mora.
Información insuficiente del valor de las condenas	En Colombia, la información sobre pagos judiciales efectivos es insuficiente —solo se conoce el valor de condena de una quinta parte de los procesos-. La cuestión central es la obligación de pago oportuno frente a una deuda judicial concentrada y una capacidad fiscal limitada. Además, de la falta de interoperabilidad entre los sistemas de información eKOGUI y CHIP (del Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Contaduría General de la Nación). Consideramos que, esta insuficiencia de información puede dificultar el monitoreo y seguimiento.
Impacto fiscal de las condenas	Los créditos o deudas judiciales totales ascienden a 18 billones de pesos, a 2025, lo cual representa un alto impacto en el sistema presupuestal del Estado. Sin embargo, la deuda está concentrada en pocas entidades del Estado (12+).

4. Ejes analíticos

Del ejercicio de triangulación de las categorías priorizadas emergen los siguientes ejes analíticos, que sintetizan los patrones transversales identificados en el conjunto de insumos de la Etapa 5 Gestión para el cumplimiento de créditos judiciales:

Eje analítico 1. Sistema de Información robusto y centralizado

Un Sistema de Información es una herramienta clave de gobernanza, porque conecta la defensa jurídica con la sostenibilidad fiscal y la transparencia institucional. La carencia de un Sistema de Información robusto y centralizado impide conocer a ciencia cierta el valor desagregado, por entidades, de los créditos judiciales a cargo del Estado.

Los insumos analizados llevan a concluir la dificultad existente para conocer en tiempo real el monto de las obligaciones judiciales del Estado, existiendo dispersión de datos entre entidades, lo que aumenta riesgo de ocultar o duplicar pasivos.

Un Sistema de Información robusto y centralizado, facilita la rendición de cuentas ante organismos de control y la ciudadanía, ayudando al Ministerio de Hacienda y a las entidades públicas a anticipar el impacto fiscal de condenas y conciliaciones, lo que a su vez permite proyectar recursos para cumplir con las obligaciones sin afectar la estabilidad macroeconómica.

Desde el punto de vista de la prevención del daño antijurídico, al centralizar la información, se pueden identificar patrones de litigiosidad (por ejemplo, demandas recurrentes contra una entidad), facilitando el diseño de políticas de prevención y corrección de prácticas administrativas y judiciales que generan condenas.

Desde el punto de vista de la política pública, la información de créditos judiciales consolidada sirve para analizar estadísticas y elaborar diagnósticos sobre la litigiosidad contra el Estado, permitiendo evaluar el desempeño del Sistema de Defensa Jurídica del Estado y ajustar estrategias de gestión.

Eje analítico 2- Provisión presupuestal para anticipar el impacto fiscal

Con el objeto de disminuir la carga financiera derivada de los intereses moratorios y asegurar el cumplimiento de la obligación legal de pago de los créditos judiciales, se hace necesario implementar un plan unificado en el Estado que permita la programación presupuestal anticipada —con periodicidad semestral o anual— de las obligaciones judiciales a cargo de las entidades públicas.

La adecuada provisión presupuestal constituye un requisito esencial para garantizar la sostenibilidad fiscal, en tanto previene escenarios de desfinanciamiento y déficit presupuestario. De igual manera, asegura el cumplimiento oportuno de las sentencias

ejecutoriadas, evitando la imposición de embargos y la acumulación de intereses de mora, y protege el patrimonio público mediante una planificación financiera responsable y conforme a los principios de eficiencia, eficacia y legalidad en la gestión fiscal.

- ***Hallazgos y recomendaciones para el Plan***

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
El pago de condenas es una obligación constitucional y legal, no discrecional	Campañas de información y concientización en las entidades estatales, fortaleciendo la Etapa 1 de Gestión del Conocimiento.	Acción
Concentración de la deuda judicial en pocas entidades	Priorizar el pago de la deuda concentrada.	Objetivo estratégico
Obligación de pago oportuno frente a capacidad fiscal limitada	Promover una correcta planeación y presupuestación de los créditos judiciales, soportada en el Sistema de Información.	Programa
La inadecuada gestión financiera, contable y presupuestal limita la capacidad de las entidades para cumplir a tiempo con los créditos judiciales	Promover el cumplimiento oportuno de las obligaciones judiciales garantizando la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto público.	Objetivo estratégico
Pagar a tiempo previene nueva litigiosidad y reduce intereses de mora	Definir indicadores de oportunidad del pago y reducción de mora dentro del Módulo de Gestión Financiera de eKOGUI, de manera que se pueda monitorear fechas de pago y cálculo de intereses de mora por pagos extemporáneos.	Acción
Información sobre pagos efectivos insuficiente y dispersa.	Incluir la información de la centralización de pagos, preferiblemente en el Módulo de Gestión Financiera de eKOGUI, para poder verificar indicadores de la gestión financiera de la entidad.	Programa
El Módulo de Gestión Financiera de eKOGUI apenas se despliega	Apoyar el despliegue y fortalecimiento de este Módulo como habilitador del cumplimiento o verificación de los indicadores que se establezcan para ese fin.	Acción

Estas recomendaciones también deben ser analizadas, cuando así proceda, para los temas asociados a la defensa jurídica internacional del Estado (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

F. ETAPA 6: Gestión de los Mecanismos para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público

1. Presentación de la etapa

El artículo 2.2.3.2.4.1.2. del Decreto 1069 de 2015 (modificado por el Decreto 104 de 2025) define a la *Gestión de los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público,* como la etapa del CDJE que: *"agrupa las acciones, actividades, estrategias y/o herramientas para la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición y/o llamamiento en garantía con fines de repetición, cuando a ello haya lugar"*.

Dentro de los objetivos del SDJE, previstos en el citado decreto, y relacionados con esta etapa 6, se encuentra el de "*Incentivar el uso de los mecanismos encaminados a una efectiva recuperación de los recursos del Estado, así como impulsar su seguimiento y aplicación"*.

En consecuencia, una vez el Estado ha pagado la condena, como consecuencia de una sentencia, un laudo arbitral o una conciliación (Etapa 5 – Gestión del cumplimiento de créditos judiciales), o dentro del mismo proceso judicial, procede activar la Etapa 6 del CDJE (Gestión de los Mecanismos para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público), para recuperar los dineros pagados, siempre y cuando existan evidencias de la responsabilidad, mediante dolo o culpa grave, del servidor público, ex servidor público, particular en ejercicio de funciones públicas o contratista que ejerza funciones públicas que haya causado el daño antijuridico por el cual fue condenado o es procesado el Estado.

Esa recuperación del dinero público se da, básicamente, a través de dos acciones. En primer lugar, la acción de repetición, que es un medio de control judicial que se debe activar, mediante demanda y posterior a la finalización del proceso en donde el Estado fue condenado. En segundo lugar, el llamamiento en garantía, que procede cuando se vincula al proceso al servidor público, ex servidor público, particular en ejercicio de funciones públicas o contratista que ejerza funciones públicas que haya causado el daño antijuridico; es decir al mismo proceso concurren como parte demandada el Estado y el llamado en garantía con fines de repetición.

La acción de repetición para la recuperación del patrimonio público, está regulada por la Ley 678 de 2001, cuyo artículo 2 la define como, "*una acción civil de carácter patrimonial que*

deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición".

"El medio de control de repetición es una acción autónoma, de carácter público y con pretensión eminentemente resarcitoria, que tiene origen en el artículo 90 constitucional y ha sido establecido para garantizar la protección y recuperación del patrimonio público".[44]

El llamamiento en garantía con fines de repetición, desarrollado en la Ley 678 de 2001, se diferencia del llamamiento en garantía contemplado en el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011. Como se dijo, el llamamiento en garantía se da dentro del mismo proceso judicial en el que la entidad es demandada, en tanto que la repetición se da a través de un proceso diferente. En los dos casos es necesario probar el dolo o la culpa grave del repetido o del llamado en garantía, bajo las definiciones especiales que la Ley 678 de 2001 trae respecto de dolo y culpa grave.

El artículo 120 de la Ley 2220 de 2022 dispone que al Comité de Conciliación le corresponde, *"Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición"*.

Teniendo en cuenta que el medio de control de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición requieren de un análisis previo de la entidad demandada, con el fin de analizar si podrá demostrar el dolo o la culpa grave del servidor público, ex servidor público, particular en ejercicio de funciones públicas o contratista que ejerza funciones públicas, la Agencia ha desarrollado para ello dos instrumentos orientativos para las entidades estatales:

- *Instrumento para el uso adecuado del medio de control de repetición en entidades públicas del orden territorial:* Es un formulario o encuesta de SI o NO para, al final de

[44] ANDJE. Circular 18 de 2025. Pág. 4.

responder las 20 preguntas, tener un criterio orientador sobre si procede o no instaurar una demanda por repetición

- *Instrumento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición: Es un formulario o encuesta de SI o NO para, al final de responder las 6 preguntas, tener un criterio orientador sobre si procede o no acudir a la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición*

2. *Insumos analizados*

Los siguientes documentos fueron clasificados en la Etapa 6 conforme a la tabla de insumos suministrada por la Agencia. El análisis detallado de cada uno consta en la Matriz de Análisis Documental que se entrega como Anexo 1 del presente Producto:

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Decreto 104 de 2025, *"Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Ley 2294 de 2023, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Circular 04 de 2025 (ANDJE), *"Presentación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Circular 22 de 2024 (ANDJE), *"Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales"*.	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6

Documento	Dirección de origen	Relevancia	Etapas relacionadas
Circular 22 de 2024 (ANDJE), *"Recomendaciones sobre Gestión Jurídica Pública para entidades territoriales"*.	DPE	Alta	E6
Ley 678 de 2001, "*Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de* llamamiento en garantía con fines de repetición".	TelBroad	Alta	E6
Circular 18 de 2025 (ANDJE), *"Lineamiento para el uso adecuado del medio de control de repetición – Actualización"*.	DAL	Media	E6
Circular 12 de 2025 (ANDJE), *"Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición, previsto en la Ley 678 de 2001 – Actualización"*.	DAL	Media	E6
Instrumento para el uso adecuado del medio de control de repetición en entidades públicas del orden territorial	DAL	Baja	E6
Instrumento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición	DAL	Baja	E6
Documento para la gestión del Comité de Conciliación	DAL	Baja	E6
Guía para responder FURAG-MIPG	DPE	Baja	E1, E2, E3, E4, E5, E6
Árbol de problemas CONPES Defensa Jurídica del Estado	DPE	Alta	E1, E2, E3, E4, E5, E6

El conjunto de insumos clasificados en esta etapa proviene principalmente de la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica, y de la Dirección de Asesoría Legal de la Agencia. Su análisis permite identificar tanto el marco normativo que regula la gestión de los

mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público como las herramientas operativas disponibles para las entidades y los elementos claves (dolo y culpa grave) a analizar antes de accionar alguna de las dos figuras previstas (medio de control de repetición y llamamiento en garantía con fines de repetición). Tomados en conjunto, estos insumos constituyen el fundamento de las categorías priorizadas y los ejes analíticos que se desarrollan a continuación.

3. Categorías priorizadas

Del conjunto de insumos analizados emergen las siguientes categorías como las más relevantes, convergentes y pertinentes para la formulación del Plan de Prevención, Gestión y Defensa Jurídica del Estado en la Etapa 6 Gestión de los Mecanismos para la protección y recuperación del Patrimonio Público:

Categoría priorizada	Justificación
Medio de control de repetición mediante proceso judicial independiente	La Ley 678 de 2001, en desarrollo del artículo 90 constitucional, regula la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición. A través del medio de control de repetición se busca en un proceso judicial independiente, una vez la entidad estatal fue condenada, la recuperación del patrimonio público, demandando al servidor o ex servidor público que directamente generó el daño antijurídico.
Llamamiento en garantía dentro del mismo proceso judicial	La otra posibilidad de proteger y recuperar los recursos públicos es llamando en garantía, al servidor o ex servidor público que directamente generó el daño antijurídico, dentro del mismo proceso judicial en el que es demandada la entidad estatal, con el fin de que éste responda en caso de que la entidad sea condenada.
Medios de prueba para el dolo y la culpa grave del servidor público	Para el ejercicio de protección y recuperación de recursos públicos, bien sea como medio de control o a través del llamamiento en garantía con fines de repetición, es necesario, de manera previa, analizar los medios de prueba con los que cuente la entidad estatal para el dolo o la culpa graves del servidor púbico, pues sino se demuestra el dolo o la culpa

Categoría priorizada	Justificación
	grave no procede el medio de control de repetición. El Comité de Conciliación de la entidad debe evaluar la procedencia de la repetición y la prueba del dolo o la culpa grave.
Sistema de Información robusto y centralizado para el seguimiento de la acción de repetición	Actualmente no existe un Sistema de Información, robusto y centralizado, que permita hacer un seguimiento detallado frente a las condenas del Estado Vs. el medio de control de repetición iniciados y la gestión de las mismas. Un Sistema de Información de este tipo contribuiría a una efectiva medición y seguimiento de los indiciadores de recuperación del patrimonio público.

4. Ejes analíticos

Del ejercicio de triangulación de las categorías priorizadas emergen los siguientes ejes analíticos, que sintetizan los patrones transversales identificados en el conjunto de insumos de la Etapa 6 Gestión de los Mecanismos para la protección y recuperación del Patrimonio Público:

Eje 1. Recuperación efectiva del patrimonio público por créditos judiciales

El artículo 90 de la Constitución Política señala que,

> *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*
>
> *En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este".*

El artículo constitucional se encargó de precisar los elementos a tener en cuenta en materia de repetición: (i) condena judicial al Estado por un daño antijurídico, (ii) repetición en contra del agente causante del daño, (iii) necesidad de probar el dolo o la culpa grave.

Estos elementos fueron desarrollados por la Ley 678 de 2001 que los definió en dos figuras concretas: (i) el medio de control de repetición como un proceso judicial independiente y posterior a la condena al Estado, y (ii) el llamamiento en garantía el agente causante del daño dentro del mismo proceso judicial en el que se está investigando a la entidad judicial. Por

tanto, no es posible incluir nuevos elementos o figuras adicionales a la repetición patrimonial por daño antijurídico.

El aspecto esencial a probar, en una u otra figura, es el dolo o la culpa grave, definidos en los artículos 5[45] y 6[46] de la Ley 678 de 2001, análisis bajo la competencia de los Comités de Conciliación, según lo establecido en el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022. El problema radica en que estos Comités de Conciliación, bajo la Ley 2220, tienen un cumulo de funciones que les dificulta, en gran medida, contar con una especialización propia en derecho penal o en responsabilidad para analizar detalladamente la existencia del dolo o de la culpa grave antes de iniciar la acción de repetición.

De allí la necesidad de fortalecer estos Comités con formación especializada o asesoría, a efectos de poder determinar los casos configurantes del dolo o la culpa grave, antes de iniciar la repetición como medio de control o el llamamiento en garantía.

Eje 2. Sistema de Información para medir la efectividad de la repetición

De otra parte, a efectos de poder medir el uso de la repetición por parte de las entidades públicas, y su efectividad para la recuperación del patrimonio público, es necesario disponer de un Sistema de Información robusto y centralizado, que permita hacer un seguimiento al medio de control de repetición que mida las condenas del Estado Vs los dineros recuperados. De esta forma, se logra diseñar metas futuras que permitan acciones concretas para la recuperación del patrimonio público.

En este sentido, se puede obtener la eficiencia en los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público, que es uno de los problemas identificados en esta Etapa por el árbol de problemas del borrador de documento CONPES. Consideramos que estas

---

[45] *"Artículo 5º. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.*
Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:
1. Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
2. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
3. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
4. Obrar con desviación de poder.
(Modificado por el Art. 39 de la Ley 2195 de 2022)".

[46] *"Artículo 6º. Culpa grave. Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.*
(Modificado por el Art. 40 de la Ley 2195 de 2022)".

mediciones deben ser parte del Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI, cuyo despliegue se llevaría a cabo en el primer trimestre de 2026.

5. Hallazgos y recomendaciones para el Plan

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
Deficiencia en los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público.	Incorporar la medición de los resultados de la repetición al Modelo de Gestión Financiera del eKOGUI, mediante la definición de un indicador de tasa de recuperación y una línea base.	Objetivo estratégico + Programa + Acción
La repetición y el llamamiento son vías complementarias de recuperación.	Orientar el uso de cada vía en esta etapa del CDJE, definiendo cuándo usar cada vía según la oportunidad procesal.	Acción
Desarticulación entre los comités de conciliación y las oficinas jurídicas	Incluir mecanismos vinculantes de trabajo coordinado entre comités de conciliación y oficinas jurídicas que garanticen una efectiva articulación, de cara a hacer efectiva la repetición.	Programa
Baja apropiación de los mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio Público.	Fortalecer programas de formación para el uso adecuado de la repetición en las entidades pública, como parte de la Gestión del Conocimiento (Etapa 1).	Acción
La prueba del dolo o culpa grave es el elemento determinante en ambas vías.	Incluir protocolos probatorios estandarizados que faciliten el uso adecuado del dolo y la culpa grave; así como programas de formación para el análisis de estas figuras, como parte de la Gestión del Conocimiento (Etapa 1).	Acción
Carencia de un Sistema de Información de seguimiento para medir la efectividad de la repetición	Implementar un Sistema de Información que permita conectar el registro del pago (E5) con la evaluación de la repetición, como parte fundamental de la medición de la recuperación del patrimonio público dentro del MGR. Para ello, definir un indicador de tasa de recuperación y línea base.	Programa

Hallazgo	Recomendación	Insumo para el PPGDJE
El pago (Etapa 5) es presupuesto o paso previo de la repetición (Etapa 6)	Encadenar el pago (E5) y la recuperación de este (E6) en el Sistema de Información, mediante la creación de un flujo único pago→ repetición con trazabilidad en eKOGUI.	Acción
Instrumentos de procedencia solo orientativos, sin obligatoriedad ni seguimiento.	Elevar los instrumentos clave elaborador por la ANDJE a lineamientos normativos con seguimiento. Convertir los formularios en guías con metas verificables.	Acción

Estas recomendaciones también deben ser analizadas, cuando así proceda, para los temas asociados a la defensa jurídica internacional del Estado (arbitraje de inversión, arbitraje comercial y SIDH).

III. CONCLUSIONES

A. Conclusiones generales del CDJE

- **El ciclo es una cadena de valor encadenada, no una suma de etapas.** Conocer los riesgos jurídicos habilita la prevención del daño; los daños no prevenidos se concilian o se litigan; la condena, consecuencia de la conciliación o litigio, se paga y luego se recupera el monto pagado. El Plan debe diseñarse con esa lógica de encadenamiento, asegurando que cada etapa alimente a la siguiente (por ejemplo, los fallos desfavorables retroalimentan la prevención, y el pago oportuno habilita la repetición).
- **La concentración del riesgo y de la deuda es el patrón transversal del ciclo.** Pocas entidades, pocas causas y pocos procesos de alto valor concentran la exposición patrimonial (12 entidades reúnen el 79% de los procesos y el 71% de las pretensiones; las causas de mayor valor superan los $63 billones). La **focalización por impacto fiscal** —y no solo por volumen— debe ser el criterio rector de priorización del Plan en todas las etapas.
- **Hay una brecha estructural entre el deber ser y el ser que se repite en cada etapa.** Se presenta una cobertura casi total de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) frente a una baja pertinencia o uso de esa Política; igualmente, se presenta un potencial uso de los MASC frente a un uso marginal en la práctica; la tasa de éxito litigiosa es alta en asuntos especializados frente a una cobertura reducida; la obligación de pago riñe con un sistema de información incompleto o insuficiente; a pesar de la

obligación constitucional y legal del mandato de repetición, su aplicación práctica es baja. El Plan debe medir **resultados e impacto, no actividades**, y prever condiciones realistas, incentivos y apropiación.

- **El Comité de Conciliación es el actor bisagra de todo el ciclo.** Opera en la prevención (E2), la gestión extrajudicial (E3), la defensa judicial (E4) y la recuperación (E6); el Decreto 042 de 2026 confirma que la frontera entre la etapa extrajudicial y la etapa judicial es una zona de intersección. Su fortalecimiento técnico y su articulación con las áreas de planeación, financiera, control interno y misionales es condición de éxito del Plan.
- **La asimetría territorial atraviesa el ciclo completo.** Los territorios de mayor exposición patrimonial son los de menor capacidad institucional. El Plan debe adoptar la tipología de entornos, de la Circular SDJE No. 08 de 2025, como eje ordenador de estrategias diferenciadas, en lugar de aplicar un mismo paquete a entidades con capacidades, volúmenes y riesgos diferentes.
- **La defensa jurídica internacional es transversal a las seis etapas y exige tratamiento propio.** La defensa internacional del Estado atraviesa el conocimiento, la prevención, la solución amistosa, el litigio (arbitraje de inversión y SIDH), el pago y la recuperación; pero el ciclo y sus instrumentos —eKOGUI e indicadores— se diseñaron para el litigio nacional especialmente. El Plan debe incorporar un capítulo especial o principios generales para la defensa internacional, desarrollar la fase previa del arbitraje y la preparación probatoria, y definir indicadores propios.

B. Conclusiones generales SDJE

- **El Plan debe operar como el instrumento articulador del Sistema.** El PPGDJE desarrollará los objetivos estratégicos, los programas, las acciones, los responsables y los indicadores del SDJE.
- **La información litigiosa es la columna vertebral del sistema.** La calidad (incluyendo la de los abogados defensores), la interoperabilidad (eKOGUI–CHIP–Hacienda), la centralización (Módulo de Gestión Financiera) y la gobernanza del dato son condición de todo lo demás: no hay decisiones basadas en evidencia si la evidencia de soporte no es confiable o completa. El Plan debe priorizar el fortalecimiento del eKOGUI como Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa del Estado.
- **La desarticulación es la causa raíz recurrente; la gobernanza multinivel es la respuesta.** El árbol de problemas del borrador de documento CONPES para el CDJE identifica la desarticulación interna, intersectorial y territorial como causa de la baja efectividad en varias etapas. El Plan debe establecer rutas de articulación vinculantes

entre la ANDJE, las entidades nacionales y territoriales, los Subcomités Sectoriales, las áreas internas y el Ministerio Público.

- **La medición debe orientarse a resultados e impacto, integrada al MGR-MIPG-FURAG.** En la actualidad**,** el sistema mide mejor la cobertura y el cumplimiento que el impacto. El Plan debe anclar sus indicadores en la reducción de la litigiosidad, del pasivo contingente y de los intereses de mora, y en la recuperación efectiva del patrimonio, con indicadores específicos por etapa e indicadores para la dimensión de la defensa internacional.
- **La sostenibilidad fiscal es la finalidad que da unidad al sistema.** Prevenir el daño, defender con eficacia, pagar oportunamente y recuperar lo pagado protegen el patrimonio público y la estabilidad macro-fiscal. El Plan debe hacer explícita esta finalidad y conectar la defensa jurídica con la programación presupuestal y la rendición de cuentas ante los organismos de control.
- **La apropiación institucional y el cambio cultural son condición de efectividad.** El sistema existe normativamente, pero su éxito depende de la apropiación por parte de entidades, comités, apoderados y áreas generadoras de daño, y del tránsito de una cultura litigiosa a una cultura preventiva y de resolución temprana. El Plan debe incorporar la gestión del cambio, la capacitación diferenciada y la medición de la apropiación como componentes propios.

C. Conclusiones por etapa del ciclo DJE

ETAPA 1 GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

La gestión del conocimiento debe pasar del registro formal de información a la gobernanza estratégica del dato: el reto no es la inexistencia de instrumentos —eKOGUI, Observatorio de Litigiosidad, buscador semántico, Comunidad Jurídica del Conocimiento, herramientas de analítica e inteligencia artificial— sino su apropiación y uso efectivo, que el árbol de problemas del borrador de documento CONPES para el CDJE califica como débil.

El Plan debe tratar esta etapa como la infraestructura habilitante de todo el ciclo —pues alimenta la prevención, la viabilidad de los MASC, la estrategia judicial y la decisión de pago, incorporando acciones de calidad e interoperabilidad de datos, explotación analítica, medición del uso real de las herramientas y rutas diferenciadas de fortalecimiento territorial, y no únicamente actividades de capacitación o producción documental.

Recomendaciones para el Plan

- ✓ **Adoptar un componente de gobernanza del dato** (calidad, estándares de registro, interoperabilidad eKOGUI-CHIP) como base transversal del Plan.

- ✓ **Medir el uso y la apropiación efectiva**, no solo la producción documental o tecnológica, con indicadores de adopción por tipo de entidad y de usuario.
- ✓ **Explotar analíticamente la información litigiosa** mediante herramientas de analítica avanzada e inteligencia artificial para generar alertas tempranas, diagnósticos y priorizaciones.
- ✓ **Definir rutas diferenciadas de fortalecimiento territorial** (Resolución 470 de 2025 y Circular Externa No. 08 de 2025), partiendo de valoraciones de información litigiosa y problemáticas locales.
- ✓ **Institucionalizar la transferencia de conocimiento**: precedentes, lecciones aprendidas, memoria de los Comités de Conciliación y socialización de problemáticas recurrentes hacia la prevención (Etapa 2).

ETAPA 2 PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

La prevención del daño antijurídico debe transitar del **cumplimiento formal a la efectividad preventiva**. La cobertura de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico es casi total (99,6% de las EPON, con 235 entidades con PPDA 2026-2027 registrada), pero su pertinencia es limitada: el **34% de las causas priorizadas no registra demandas**.

El Plan debe exigir que la priorización se apoye en evidencia verificable (demandas, condenas, conciliaciones, probabilidad de pérdida, recurrencia y áreas generadoras de daño), convertir la prevención en una **responsabilidad transversal de la entidad** —no solo del área jurídica— , y medir su impacto en la reducción real de la litigiosidad y no el número de políticas registradas o actividades ejecutadas.

Recomendaciones para el Plan

- ✓ **Exigir priorización basada en evidencia** (demandas, condenas, conciliaciones, derechos de petición, probabilidad de pérdida, pretensiones, recurrencia, valores pagados y áreas generadoras de daño) como condición de aprobación de las PPDA por parte de los Comités de Conciliación o quien haga sus veces.
- ✓ **Convertir la prevención en responsabilidad institucional compartida**, con mecanismos de gobernanza interna que involucren planeación, control interno, áreas misionales, abogados defensores y niveles directivos, más allá del Comité de Conciliación.
- ✓ **Avanzar hacia indicadores de resultado e impacto**: reducción de demandas y condenas, disminución de tutelas evitables, mejora de tiempos de respuesta y mitigación de riesgos fiscales.

- ✓ **Focalizar la prevención por nichos de litigiosidad** (alto volumen, alto valor, alta probabilidad de pérdida o alta evitabilidad), en lugar de acciones genéricas iguales para todas las entidades. Igualmente, la prevención se debe realizar de conformidad con las funciones y la misionalidad de cada entidad.
- **Intervenir las causas administrativas de litigiosidad evitable**, en particular la respuesta oportuna a peticiones, como medida preventiva de alto rendimiento.

ETAPA 3 GESTIÓN EXTRAJUDICIAL

En la gestión extrajudicial existe una brecha estructural entre el potencial que otorgan los MASC y su uso efectivo: al cierre del primer trimestre de 2026 solo había 25 casos activos de mediación institucional, y las conciliaciones extrajudiciales cayeron de 5.273 en 2022 a 32 en 2024, en un contexto donde el 82% de la ciudadanía desconoce la conciliación y donde el perfil del abogado estatal es predominantemente litigioso.

La extensión de jurisprudencia es el instrumento de mayor potencial desaprovechado: por ejemplo, la aplicación de la Sentencia de Unificación SUJ-032-CE-S2-2023 redujo la sanción moratoria por cesantías docentes de 29.049 a 4.314 procesos, demostrando el ahorro posible.

El Plan debe focalizar la gestión extrajudicial en las causas de alto impacto y resolver la asimetría territorial crítica —municipios de máxima exposición patrimonial (Chocó: Istmina, Bojayá) con mínima capacidad institucional, en un país donde solo el 38,9% de los municipios tiene oferta de MASC—.

Recomendaciones para el Plan

- ✓ **Focalizar los MASC en causas de alto impacto y con sentencias de unificación aplicables** (sanción moratoria por cesantías, nivelación salarial), priorizando la reducción masiva de litigiosidad.
- ✓ **Activar la extensión de jurisprudencia como instrumento de política pública**, con un protocolo de aplicación, plazos claros y capacitación a las entidades sobre los artículos 10, 102 y 269 del CPACA.
- ✓ **Fortalecer los Comités de Conciliación territoriales de entornos incipientes** con capacidad técnica priorizando los casos de mayor impacto patrimonial.
- ✓ **Diferenciar el acompañamiento por tipología de entorno** (Circular Externa SDJE No. 08 de 2025) y fijar metas de uso de MASC y un indicador de ahorro fiscal evitado.
- ✓ **Promover el cambio cultural hacia la resolución temprana**, con incentivos a la conciliación y ajustes al perfil litigioso de los equipos jurídicos, vinculando a terceros

actores claves en la formación y uso de los MASC, como universidades y centros de conciliación.

- ✓ **Focalizar el fortalecimiento de los Comités de Conciliación en los territorios con menor oferta de MASC y mayor exposición patrimonial, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, competente en la ampliación de la cobertura nacional de MASC.** Lo anterior en virtud que solo el 38,9% de los municipios del país cuenta con oferta disponible, concentrada principalmente en las regiones Andina y Caribe. Esta distribución genera una falta de cubertura nula o mínima en los territorios con mayor exposición patrimonial, como Istmina, en Chocó, con $5,27 billones, y Bojayá, también en Chocó, con $2,74 billones, y dependen, en la práctica, de Comités de Conciliación con composición reducida.

- ✓ **Convertir el ahorro fiscal evitado en un parámetro de medición de resultados** y hacer obligatorio el análisis temprano de viabilidad extrajudicial.

  El análisis de los insumos de la Etapa 3 se evidenció la ausencia de un indicador que mida el impacto fiscal real de la gestión extrajudicial. Para cerrar ese vacío, se sugiere incorporar en el Plan (Producto 2) el indicador de ahorro fiscal evitado, calculado como el valor de las pretensiones resueltas mediante MASC multiplicado por la probabilidad de pérdida registrada en eKOGUI al momento de la resolución. El resultado representa el valor que el Estado habría pagado con alta probabilidad si el proceso hubiera continuado hasta sentencia. Este indicador convierte la gestión extrajudicial en un instrumento de política fiscal medible, genera incentivos institucionales para conciliar y permite comparar el desempeño entre entidades. Su parametrización en eKOGUI garantiza su continuidad con independencia de los cambios en la composición del Comité de Conciliación. En todo caso, es un tema a ser analizado en el Producto 2 de esta consultoría.

ETAPA 4 GESTIÓN DE LA DEFENSA JUDICIAL

La defensa judicial está marcada por la concentración del riesgo y la paradoja entre volumen y valor: doce entidades concentran el 79,27% de los procesos y el 70,9% de las pretensiones, mientras las causas de mayor valor —desplazamiento forzado ($50,51 billones) y privación injusta de la libertad ($13,14 billones)— carecen de defensa especializada.

La intervención directa de la ANDJE en procesos judiciales alcanza una tasa de éxito del 84% pero solo cubre 889 procesos, frente a un éxito global de la Nación del 45%. A ello se suman la obsolescencia del conocimiento jurisprudencial (sentencias de unificación no incorporadas a las estrategias) y la brecha de capacidades de los apoderados (la Rama Judicial tiene un

promedio de 320 procesos por abogado; tasas de éxito muy variables, que van del de 4% al 92% en una misma entidad).

El Plan debe diferenciar estrategias de gestión masiva y de defensa especializada, anclar sus indicadores en la reducción del pasivo contingente (deuda judicial de $14,3 billones).

Recomendaciones para el Plan

- ✓ **Diferenciar estrategias de gestión masiva y de defensa especializada:** gestión masiva con sentencias de unificación para causas de alto volumen, y defensa técnica especializada para causas de alto valor unitario.
- ✓ **Anclar los indicadores en la reducción del pasivo contingente** y no solo en el volumen de procesos, adoptando los seis indicadores de la Circular Externa No. 22 de 2024.
- ✓ **Institucionalizar la gestión del conocimiento jurisprudencial**, incorporando de forma sistemática las sentencias de unificación a las estrategias de defensa y promoviendo el uso del Módulo de Jurisprudencia.
- ✓ **Aplicar la diferenciación territorial** (tipologías de la Circular SDJE No. 08 de 2025) como criterio de priorización del acompañamiento y de las estrategias de defensa.
- ✓ **Crear una regla de decisión institucionalizada para elegir entre conciliar y litigar.** Las entidades carecen de un criterio vinculante que defina cuándo es más conveniente conciliar que seguir en juicio, con base en la probabilidad de pérdida registrada en eKOGUI, el precedente jurisprudencial aplicable, el concepto del abogado y el valor de las pretensiones. Esta ausencia genera inconsistencias entre Comités de Conciliación y apoderados, y pérdidas fiscales evitables en ambas direcciones.
- ✓ **Crear un protocolo y un indicador de rendimiento**, con tasa de éxito, para la escogencia los abogados defensores del Estado. Las tasas de éxito que van del 4% al 92% en la misma entidad revelan que el resultado del Estado en juicio depende, en medida crítica, del apoderado asignado a cada proceso.

Diseñar una estrategia de defensa diferenciada por volumen de procesos y valor de las pretensiones, priorizando recursos defensivos especializados hacia las causas de mayor riesgo patrimonial — desplazamiento forzado ($50,51 billones) y privación injusta de la libertad ($13,14 billones) —, que hoy no figuran entre las más frecuentes por número de procesos. Doce entidades concentran el 79% de los procesos activos y el 71% de las pretensiones, evidencia de que el Estado destina sus recursos defensivos al volumen y no al valor; sin esta diferenciación explícita entre estrategias masivas y especializadas, el Plan reproducirá este desbalance.

ETAPA 5 GESTIÓN DE CUMPLIMIENTO DE CRÉDITOS JUDICIALES

El cumplimiento de los créditos judiciales adolece de de un sistema de información centralizado que impide conocer el pasivo real: existen brechas entre el sistema eKOGUI de la ANDJE y el sistema CHIP del Ministerio de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación, por lo que, solo se conoce el valor de las condenas del 20% de los procesos. La deuda judicial asciende a $16 billones en las EPON —$14 billones concentrados en las 12+, con el Ministerio de Defensa en el 30%—.

El Plan debe consolidar el Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI (cuyo despliegue se previó para el primer trimestre de 2026) e instituir la provisión presupuestal anticipada —semestral o anual— para evitar intereses de mora y embargos. El pago oportuno, además, es presupuesto de la siguiente etapa: habilita el cobro a tiempo al agente responsable por vía de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición.

Recomendaciones para el Plan

- ✓ **Consolidar el Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI** y centralizar la información de pagos de sentencias, conciliaciones y laudos, conciliando las fuentes del Sistema eKOGUI y del CHIP (es el Sistema o la Plataforma para consolidar la información pública financiera y de hacienda, administrado por la Contaduría General de la Nación).
- ✓ **Instituir la provisión presupuestal anticipada** —con periodicidad semestral o anual— de las obligaciones judiciales, teniendo en cuenta la normatividad expedida por el Ministerio de Hacienda y el CONFIS, para garantizar la sostenibilidad fiscal.
- ✓ **Establecer un procedimiento de pago con plazos y priorización** de la deuda concentrada, con indicadores de oportunidad del pago y de reducción de intereses de mora.
- ✓ **Encadenar el cumplimiento con la recuperación (Etapa 6)**: el registro oportuno del pago habilita el inicio a tiempo de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

ETAPA 6 GESTIÓN DE LOS MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN Y RECUPERACION DEL PATRIMONIO PÚBLICO

La recuperación de los pagos se ejerce por dos vías fundadas en el artículo 90 de la Constitución y la Ley 678 de 2001 —el medio de control de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición—, cuyo elemento determinante es la prueba del dolo o la culpa grave, que opera como cuello de botella.

Los Comités de Conciliación, recargados de funciones, carecen de la especialización necesaria para acreditar la existencia del dolo o la culpa grave antes de decidir la aplicación de la acción de repetición, por lo que el Plan debe prever formación especializada en esta materia para los Comités.

Asimismo, se requiere un sistema de información que mida la efectividad de la recuperación (condenas pagadas frente a dineros recuperados) integrado al Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI, y aplicar el criterio de austeridad y eficiencia del Decreto 104 de 2025 para decidir, caso a caso, cuándo conviene accionar la repetición, pues no se debe accionar siempre, sino en los casos en donde se cuente con las pruebas necesarias que posibiliten el éxito de esta figura.

Recomendaciones para el Plan

- ✓ **Fortalecer los Comités de Conciliación con formación especializada** para la determinación del dolo o la culpa grave previa al ejercicio de la repetición o del llamamiento.
- ✓ **Implementar un sistema de información para medir la efectividad de la recuperación**, que contraste las condenas pagadas con los dineros recuperados, integrado al Módulo de Gestión Financiera del eKOGUI para su seguimiento continuo.
- ✓ **Dotar a las entidades de protocolos y acervo probatorio estandarizado**, y elevar los instrumentos orientativos a lineamientos con seguimiento.
- ✓ **Aplicar criterios de procedencia y de conveniencia** (austeridad y eficiencia) para decidir cuándo accionar la repetición, de manera que su accionar se lleve a cabo cuando la entidad tenga elementos de juicios suficientes para probar el dolo o la culpa grave del agente causante del daño antijuridico.