

**DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO:
Elementos para su construcción (Colombia 1.991-2.011)**

**REINALDO ALVARADO BERMÚDEZ
Abogado**

**UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIO JURÍDICAS
BOGOTA D.C.
2012**

Ofrezco este trabajo de manera especial a:

Mi madre, Clara Bermúdez, quien me demostró la tenacidad del ser humano y la convicción necesaria para alcanzar las metas propuestas.

Mi padre, Reinaldo Alvarado, por educarme como lo hizo e inculcarme valores tan especiales como el amor por el estudio y la familia.

Mi tío, Víctor Hernando Alvarado, quien me ha guiado con su ejemplo de vida y ha contribuido de manera especial a mi estructura profesional.

Mi esposa, Vanessa Thola, por ser mi compañía, brindarme su colaboración y comprender mi esfuerzo y dedicación para la obtención de este resultado académico.

Mi hija Isabella, quien con su brillo da luz a mi vida y la inspiración de nuevas metas.

Y a mi Nación, que tanto requiere y merece el aporte de todos sus profesionales.

Agradezco a la Universidad Libre, mi alma máter, por el esfuerzo que ha realizado a través de la historia para ofrecer una condición educativa libre de dogmas, propender por la libertad de cátedra, de investigación, de pensamiento y de opinión; contribuyendo de esa manera a liberarnos de la ignorancia; siendo hoy, un referente nacional en la formación de profesionales en derecho que atienden a la racionalidad y la lógica para la construcción y fortalecimiento de este país. Lo anterior, pues soy el resultado de ese esfuerzo.

También agradezco a mis maestros y compañeros de la Maestría en Derecho Administrativo, al igual que al Dr. Jorge Pastrán, asesor del presente trabajo, pues cada uno de ellos contribuyó de manera práctica a la conformación de mis criterios de investigación, los cuales han quedado plasmados en las líneas de este escrito.

A todos aquellos que me han rodeado profesionalmente y con quienes he tenido la oportunidad de compartir mi experiencia laboral; al igual que a las instituciones públicas que me han acogido; pues de esa experiencia profesional surgió el deseo de tratar el tema de esta monografía.

Especialmente agradezco a mi tío, Víctor Hernando Alvarado, pues este escalón académico se inició con su intervención oportuna.

AUTORIDADES ACADÉMICAS
UNIVERSIDAD LIBRE 2012

Presidente:

Luis Francisco Sierra Reyes

Rector Nacional:

Nicolás Enrique Zuleta Hincapié

Censor Nacional:

Antonio José Lizarazo Ocampo

Secretario General:

Pablo Emilio Cruz Samboni

Presidente Seccional:

Eurípides de Jesús Cuevas Cuevas

Rector Seccional:

Fernando Dejanón Rodríguez

Decano de la Facultad de Derecho:

Jesús Hernando Álvarez Mora

Secretario Académico:

Álvaro Aljure Moreno

Director Instituto de Posgrados:

Carlos Bernardo Medina Torres

Director del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas:

Alfonso Daza González

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
ASPECTOS PRELIMINARES	3
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.2. OBJETIVOS	7
1.2.1. GENERAL	7
1.2.2. ESPECÍFICOS	7
1.3. JUSTIFICACIÓN	8
1.4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	8
CAPÍTULO 2	
PARÁMETROS GENERALES, NORMATIVIDAD Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO	10
2.1. GENERALIDADES	10
2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO	12
2.3. EL PATRIMONIO PÚBLICO Y LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO	16
2.4. CONTEXTO DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO	27
2.4.1. LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL PARA LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO	31
2.4.2. NORMATIVIDAD	41
2.5. PROPUESTA DE DEFINICIÓN	43
CAPÍTULO 3	
DIAGNÓSTICO	49
3.1. CAUSAS GENERALES DE LA PROBLEMÁTICA DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO	49
3.1.1. EL TALENTO HUMANO	50
3.1.2. LA OFERTA ACADÉMICA	58
3.1.3. LA CONTRA-PARTE	59
3.1.4. EL DERECHO RECLAMADO	63
3.1.5. ESTRUCTURA	66
3.1.6. ESTRATEGIAS DE DEFENSA	76
3.1.7. POLÍTICA PÚBLICA	86
3.2. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN QUE HAN SIDO PROPUESTAS	89
3.2.1. COMITÉS DE DEFENSA JUDICIAL Y CONCILIACIÓN	90

3.2.2.	PROPUESTAS DERIVADAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA GUBERNAMENTAL	96
3.2.3.	DIRECCIÓN DE DEFENSA JUDICIAL DE LA NACIÓN (DDJN)....	108
3.2.4.	PROPOSICIÓN DE UN CUERPO DE ABOGACÍA DEL ESTADO.	115
3.2.5.	GESTIÓN JURÍDICA DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL	123
3.2.6.	COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA.	148
3.2.7.	LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DE LA NACIÓN 149	
3.2.8.	EVITAR EL DAÑO ANTIJURÍDICO.....	157
3.2.9.	IDENTIFICACION Y PREVENCIÓN DE OLEADAS DE LITIGIOS.	160

CAPÍTULO 4

CARACTERÍSTICAS DE MODELOS DE DEFENSA JUDICIAL DE ESTADOS EXTRANJEROS ADMITIDOS COMO EXITOSOS..... 162

4.1.	ESPAÑA.....	163
4.1.1.	PARÁMETROS GENERALES.....	163
4.1.2.	ANTECEDENTES	164
4.1.3.	MARCO LEGAL.....	165
4.1.4.	TALENTO HUMANO	166
4.1.5.	ESTRUCTURA	169
4.1.6.	ESTRATEGIAS DE DEFENSA.....	178
4.1.7.	POLÍTICA PÚBLICA.....	181
4.2.	CHILE.....	184
4.2.1.	PARÁMETROS GENERALES.....	184
4.2.2.	ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL	185
4.2.3.	TALENTO HUMANO	190
4.2.4.	ESTRUCTURA	193
4.2.5.	ESTRATEGIAS DE DEFENSA.....	206

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO 208

5.1.	PRIMER ELEMENTO: RANGO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA PÚBLICA.	208
5.2.	SEGUNDO ELEMENTO: UNIVERSALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN.....	213
5.2.1.	Entidad de Defensa Judicial del Estado colombiano.	213
5.2.2.	Estructura de la Defensa Judicial del Estado colombiano.	217
5.3.	TERCER ELEMENTO: CUERPO DE ABOGADOS.	219
5.4.	CUARTO ELEMENTO: OFERTA ACADÉMICA.....	221
5.5.	QUINTO ELEMENTO: CICLO DE ESTRATEGIAS.	225
5.5.1.	Prevención del daño antijurídico y previsión de lesión de derechos fundamentales.	225
5.5.2.	Fortalecimiento de los MASC	226
5.5.3.	Acción de repetición y llamamiento en garantía.	228
5.5.4.	Sistema de alertas.....	229

5.5.5. Producción y divulgación normativa.	230
CONCLUSIONES	232
RECOMENDACIONES	240
BIBLIOGRAFÍA	242
REFERENCIA CONSTITUCIONAL.....	242
REFERENCIA LEGAL.....	242
REFERENCIA JURISPRUDENCIAL.....	248
REFERENCIA DOCTRINAL.....	248
WEBGRAFÍA.....	253

LISTA DE ILUSTRACIONES Y TABLAS

Ilustración 1 - Pago Anual por Sentencias y Conciliaciones	23
Ilustración 2 – Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	36
Ilustración 3 – Implementación de tres acciones	37
Ilustración 4 – Estrategias 2011-2014.....	39
Ilustración 5 –Estructura Orgánica de la DJE Colombiano	42
Ilustración 6 – Integración de la DJE en la Política Pública	47
Ilustración 7 – Estructura Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación ...	156
Tabla 1 – Ejecución Presupuestal Sentencias y Conciliaciones 2003-2011	19
Tabla 2 – Ejecución Presupuestal Sentencias y Conciliaciones (Millones de pesos constantes de 2011)	20
Tabla 3 – Política Gubernamental para la Defensa Judicial del Estado.....	31
Tabla 4 - Modelo de GJP de Bogotá D.C.....	131
Tabla 5 - Estructura de la Abogacía del Estado (ESPAÑA).....	175
Tabla 6 - Estructura del CDE (CHILE)	194
Tabla 7 – Propuesta de Acto Legislativo.....	210
Tabla 8 – Lineamientos Programas Académicos.....	224
Tabla 9 - ANEXO 1 Normograma de la Gestión Judicial del Estado (Nivel Nacional).....	254
Tabla 10 - ANEXO 2 Normograma de la Gestión Judicial de Bogotá D.C (Nivel Territorial).....	260

RESUMEN

A nivel mundial se ha evidenciado preocupaciones por causas que atentan contra la estabilidad de los Estados, provenientes de las adversidades que enfrentan en el ejercicio de la Administración Pública. Entre esas preocupaciones se resalta el alto número de litigios en su contra y las cuantiosas condenas judiciales. Colombia no es ajena a esa preocupación; y por lo tanto, se observa un despliegue jurídico en cada entidad pública que aborda diferentes escenarios, entre ellos lo relacionado con la Defensa Judicial del Estado; la cual ha sido catalogada como deficiente, por lo cual se hace necesario identificar y precisar los elementos para la construcción de la Defensa Judicial del Estado Colombiano, previo estudio desde la Constitución Política de 1.991 y hasta la política gubernamental implementada en el actual Gobierno presidencial del Dr. Juan Manuel Santos. Para ello se clasifican las causas identificadas (talento humano, estructura, oferta académica, derechos reclamados, estrategias, entre otras) y las soluciones que han sido propuestas por diferentes actores sociales (Los Comités de Defensa y Conciliación, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, el Cuerpo de Abogacía del Estado, la actual Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, etc.); en contraste con modelos de Gerencia Jurídica Pública (como el adoptado por el Distrito Capital) y las políticas de defensa judicial adoptadas tanto a nivel interno y en otros países (España y Chile); para hallar y plantear los elementos esenciales que sirvan de referencia para la construcción de un modelo de defensa judicial para el Estado Colombiano.

Palabras clave: Defensa Judicial del Estado, patrimonio público, Gerencia Jurídica Pública.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad los gobiernos de los Estados a nivel mundial manifiestan múltiples preocupaciones por diferentes factores que ponen en riesgo o atentan contra su estabilidad y generan la necesidad de reforzar la defensa ante las adversidades que deben afrontar diariamente en el ejercicio de la Administración Pública.

Es así, que las preocupaciones de las organizaciones estatales tales como el terrorismo, la modernización, la estabilidad económica e institucional y el desarrollo sostenible, se encuentran acompañadas en la actualidad por aspectos jurídicos y patrimoniales derivados del alto número de litigios en su contra; y por lo tanto, han tenido que asumir políticas y estrategias que garanticen la defensa de sus actuaciones; a tal punto, que se encuentra la adopción de modelos de defensa judicial y la implementación de lineamientos de gerencia jurídica pública, convirtiéndose en herramientas indispensables para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública a nivel mundial.

En nuestro caso, se observa en la estructura de toda entidad pública colombiana, la inclusión de oficinas jurídicas; y en consecuencia, la conformación de plantas de personal y la contratación de profesionales en derecho y especialistas en sus diferentes ramas; para contar con una asesoría jurídica permanente que se encargue, entre otras cosas de conceptuar, fijar criterios jurídicos y revisar para su implementación, todo lo relacionado con la Administración Pública, incluso lo relacionado con la Defensa Judicial del Estado.

La importancia del estudio realizado se centrará en identificar y precisar los elementos necesarios para la construcción de la Defensa Judicial del Estado Colombiano a partir de los postulados de la Constitución Política de Colombia de

1991; evidenciando, desde una perspectiva histórica, las políticas gubernamentales que han sido expuestas hasta la actual propuesta del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

Este trabajo se realiza con la finalidad de efectuar un aporte práctico al conocimiento ante la cuantiosa pérdida de recursos de la Nación colombiana a causa de las condenas judiciales en contra del Estado como resultado de la supuesta estrategia deficiente de defensa judicial (como la califican algunos sectores de nuestra sociedad) y por los costos asociados a la misma.

Asunto que sin duda se ha convertido en una preocupación al evidenciarse una tendencia en el crecimiento de las demandas en contra del Estado, las altas condenas y la cantidad de recursos públicos destinados a su pago, generando de esa manera, una carga fiscal que damnifica la inversión social, que tanto podría contribuir a beneficiar los sectores menos favorecidos de la Nación.

De esa manera, se efectúa una propuesta de clasificación de las causas identificadas y las soluciones propuestas por diferentes actores sociales; y se mostrará el bosquejo de modelos de Gerencia Jurídica Pública y algunas políticas de defensa judicial que han sido adoptadas a nivel interno y en otros países, en busca de suscitar una referencia internacional.

Todo lo anterior, con la finalidad de hallar y plantear los elementos esenciales que sirvan de referencia para la construcción de un modelo de defensa judicial para el Estado Colombiano, que responda a las necesidades nacionales y actúe en defensa del patrimonio público.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS PRELIMINARES

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los Estados Democráticos de Derecho, se evidencia la presencia de conflictos entre el Estado y sus diferentes organismos con los particulares; convirtiéndose en una situación de connotaciones persistentes; cuya fuente, como lo es el caso de Colombia, radica especialmente en materias de la responsabilidad estatal y de contratación; y en otras proporciones, a cambios normativos en materia laboral, salarial y prestacional; lo cual se deriva de los deberes sociales del Estado.

Para el cumplimiento de esos deberes del Estado, se pone en marcha la función pública, la cual genera conflictos, así sea la entidad mejor administrada, ya sea porque causa daños dignos de ser resarcidos, o porque ha incumplido sus obligaciones contractuales, o porque erróneamente ha configurado situaciones jurídicas que posteriormente deberá revocar; y no sobra mencionar, que también aparecen quienes encuentran en el Estado la mejor forma de enriquecerse o beneficiarse mediante actuaciones matizadas de una legalidad inexistente (Rodríguez, 2005).

De esa manera, el Estado colombiano pierde cuantiosos recursos como consecuencia de fallos judiciales en contra de litigios de diferente índole; algunos de ellos, el resultado de reclamaciones legítimas; sin embargo, otros son consecuencia de una deficiente estrategia de defensa judicial estatal (Alviar, López & Rodríguez, 2005); lo cual, desde cualquier punto de vista, atenta contra el patrimonio público.

Para plantear el problema del presente trabajo, resulta inevitable traer a colación un artículo publicado en El Tiempo, en el que se indicó:

¿En qué consiste la Defensa Judicial del Estado?

Ninguna pregunta más pertinente ahora, que nos hemos enterado de las reclamaciones de los ex secuestrados famosos y los damnificados de las dichas pirámides. Sin embargo, las demandas contra el Estado no se quedan ahí. La cifra de más de 1.003 billones de pesos que podrían perderse en procesos judiciales, con una contingencia estimada en 431,3 billones, es sencillamente escandalosa.

No hacen falta muchas multiplicaciones para poder afirmar que de convertirse este en un panorama cierto, se requerirá bastante más de lo que cuestan la Ley de Tierras, la Ley de Víctimas y la Emergencia Invernal juntas. Por eso, el problema no solo consiste en seguir denunciando un fenómeno o de cuantificarlo con todos sus ceros (tarea en la que por cierto ni siquiera se han puesto de acuerdo los organismos de control y el Gobierno Nacional). Habrá que identificar con urgencia las causas y soluciones que nos ayuden a mitigar un pasivo que amenaza todos los días la estabilidad fiscal del país. (Acevedo, 2011)

Los organismos de control han advertido que las demandas en contra de las entidades del Estado, podrían poner en peligro las finanzas públicas, si en un caso extremo los fallos fueran adversos a los intereses estatales¹. De todas formas, el tendiente aumento en las demandas², en las condenas en contra del Estado y las cifras de dinero proveniente de los recursos públicos que se están pagando, han generado un déficit fiscal; que sin duda, castiga aspectos de la inversión social³.

La participación del Estado Colombiano en las controversias de derechos de contenido patrimonial, ha sido un tema que despierta preocupación, en especial desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1.991, con la inclusión de la cláusula de responsabilidad y la acción de repetición; incentivando de esa manera la reflexión y el análisis, como consecuencia del aumento de las condenas

¹ Tomado de: Procesos contra la Nación ascienden a \$1.003 billones. (2011, 14 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-250803-procesos-contra-nacion-ascienden-1003-billones>

² Al respecto se indica que “En cuanto al compromiso fiscal derivado de estas conciliaciones y condenas, debe resaltarse que en la década 1993-2003, el Estado sufragó 3.1 billones de pesos por tales aspectos y según informe del Banco Mundial basado en estudios de la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación, la responsabilidad contingente de la Nación viene en aumento y se podría predecir que para el año 2006 representará el 2% del producto interno bruto, con grave y directa afectación de la inversión social” (Maya, 2005).

³ Es así como Correa (2004), expone en su publicación que “Se aprecia pues que la tesis de este artículo tiene sustento en las cifras: el DESBALANCE en el pago de condenas reproduce la exclusión social en Colombia”.

en contra de la organización estatal y al impacto en el Presupuesto Nacional (Alcandía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. & Veeduría Distrital, 1999-2000, p.9).

La preocupación de algunos sectores de la sociedad, incluyendo al gobierno nacional, consistente en la identificación de causas y la búsqueda urgente de soluciones efectivas que contrarresten el riesgo económico que atenta contra la estabilidad fiscal del Estado Colombiano, el cual se deriva supuestamente de la defensa que se ejerce de los intereses de la nación en los escenarios prejudicial, judicial y administrativo.

Se podría afirmar que la intervención en la identificación de causas ha sido amplia, contando con la participación de los medios de comunicación, el Congreso de la República, la academia, las mismas entidades públicas y los organismos de control; demostrando de esa manera, la participación tanto pública como institucional en la lectura del problema.

A partir de esa participación activa, se ha logrado establecer que los aspectos que generan los resultados negativos de la defensa judicial del Estado, casi siempre se encuentran atribuidos a los profesionales en derecho que defienden las entidades públicas; pero igualmente se encuentran causales derivadas de los recursos destinados para la gestión, la contraparte a la que el Estado se enfrenta y los motivos o derechos que se reclaman; entre otros.

Ante el panorama preocupante que se esboza, el ¿qué hacer? se convierte en una incógnita que urge solucionar y que debería preocupar a la sociedad en general, en especial al sector gobierno.

En este sentido, la participación en la propuesta de soluciones no es tan amplia como para la atribución de responsabilidad e identificación de falencias. Sin

embargo, en la actualidad se puede predicar una etapa de conciencia del asunto (Uprimny, 2005, p.7); pues ha evolucionado de ser un aspecto simplemente perceptible a convertirse en un referente preocupante que genera análisis y reflexiones; pero sin duda, aún no ha adquirido la madurez suficiente; y por lo tanto, en la actualidad es ineficaz, lo que conlleva a velar por continuar en sentar las bases para su construcción.

Desde ese punto de vista, en los últimos dieciséis (16) años la formulación de propuestas, se ha visto enmarcada en comités de defensa y conciliación; proyectos de ley frustrados, que han buscado la creación de un cuerpo de abogacía del Estado; la implementación de modelos de gerencia jurídica, como lo demuestra el Distrito Capital; la formulación de políticas públicas embrionarias, que han resultado básicas pero no muy elementales para la solución⁴; entre otros aspectos.

Lo expuesto hasta el momento, implica la necesidad de que las autoridades competentes refuercen la adopción del tema e introduzcan en su agenda política⁵ la comprensión de la **Defensa Judicial del Estado**; a partir de lo cual, se identifique y se precisen los elementos necesarios para su institucionalización⁶ en la construcción de una Política Pública real para la Gestión Jurídica del Estado

⁴ Al respecto Maya (2005) resaltó: "Precisamente en aras de lograr dichos objetivos, la Procuraduría General de la Nación ha diseñado y puesto en ejecución distintas acciones preventivas, cuyo propósito no es otro que el de lograr la eficiencia y la eficacia de las medidas orientadas al fortalecimiento de la gerencia jurídica pública y ello se logrará cuando exista conciencia acerca de la importancia del tema y se aborden por los entes oficiales, cuando menos, las siguientes tareas:

- Formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico;
- Fortalecimiento del uso del llamamiento en garantía con fines de repetición y de la misma acción de repetición;
- Uso de la conciliación en aquellos casos en que exista alta probabilidad de condena contra la entidad, y
- Optimización de la defensa de los intereses litigiosos de la entidad, a través del mejoramiento de los recursos humanos, normativos y de infraestructura tecnológica."

⁵ Según Roth (2007, p.57), el término agenda se usa para indicar "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas".

⁶ "Finalmente, una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiene a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores" (Roth, 2007).

Colombiano, dirigido a cambiar el ciclo problemático e insatisfactorio de litigio que afecta a la nación; y que en consecuencia, proteja el patrimonio público.

Ante lo expuesto, se crea la necesidad de efectuar un aporte práctico al conocimiento ante la cuantiosa pérdida de recursos de la nación colombiana a causa de las condenas judiciales y la supuesta estrategia deficiente de defensa judicial del Estado, como la califican algunos sectores de nuestra sociedad; y de esa manera, responder al siguiente interrogante:

**¿Cuáles son los elementos básicos para la construcción de la
Defensa Judicial del Estado Colombiano?**

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. GENERAL

Formular y precisar los elementos básicos para la construcción de la Defensa Judicial del Estado Colombiano.

1.2.2. ESPECÍFICOS

1. Recopilar de fuentes documentales los parámetros generales en que participa el Estado Colombiano en las controversias de derechos de contenido patrimonial, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1.991 con especial observancia de la cláusula de responsabilidad y la acción de repetición.
2. Identificar y ordenar las causas generales que han sido reportadas en los medios de comunicación y por los organismos de control y a las cuales se le atribuye el riesgo económico que atenta contra la estabilidad fiscal y la deficiente defensa judicial del Estado colombiano.

3. Indagar, organizar cronológicamente y analizar las soluciones que han sido propuestas y verificar el estado de las que se encuentran en aplicación y formulación.
4. Concretar las características de modelos de defensa judicial de Estados extranjeros admitidos como exitosos.

1.3. JUSTIFICACIÓN

Este trabajo se realizó con la finalidad de efectuar un aporte práctico al conocimiento ante la cuantiosa pérdida de recursos de la nación colombiana a causa de condenas judiciales y la supuesta estrategia deficiente de defensa judicial del Estado, como la califican algunos sectores de nuestra sociedad, contribuyendo de esa manera a ofrecer una exploración fructífera de la defensa judicial del Estado durante el periodo comprendido entre los años 1.991 a 2.011.

De acuerdo con lo mencionado en reglones anteriores y a la importancia significativa que recubre el tema propuesto para nuestra sociedad, se pretende que el informe final del presente trabajo sea un referente que sirva como fuente de consulta para los estudios que se adelanten sobre la Defensa Judicial del Estado Colombiano y que proporcione ideas, recomendaciones e hipótesis a futuros estudios; no sin antes resaltar, la formación investigativa que se pretende interiorizar para optar el título de Maestría en Derecho Administrativo.

1.4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Por la forma y objeto de estudio es empírica, por cuanto pretende explorar, descubrir, explicar y predecir algunos aspectos de la Defensa Judicial del Estado colombiano.

Por su clase y utilidad corresponde a una investigación teórica o fundamental, pues su principal propósito es generar, producir y obtener nuevos conocimientos a través de teorías.

Por su tipo, modelo y diseño es exploratoria, ya que lleva al investigador a lograr una primera aproximación del fenómeno para efectos de buscar su aplicación. Es también descriptivo pues su objeto busca explicar de modo sistemático las características o rasgos del objeto de la investigación. También es documental, pues se concentra en la consulta y análisis de fuentes escritas, medios de comunicación, periódicos, sitios web; en general fuentes bibliográficas, normatividad y decisiones administrativas pertinentes y aplicables a la Defensa Judicial del Estado, material doctrinario y legal de derecho comparado.

Es evaluativa, por cuanto busca establecer criterios claros y específicos en el proceso investigativo y además reúne sistemáticamente pruebas representativas para su análisis y sus conclusiones.

CAPÍTULO 2

PARÁMETROS GENERALES, NORMATIVIDAD Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO

2.1. GENERALIDADES

La defensa Judicial del Estado corresponde a una de las actividades esenciales que cobra vital importancia en los Estados modernos, debido a los esquemas políticos y sociales adoptados, que han demostraron pasar de un Estado menos responsable, como el Estado Liberal, que no asumía mayores obligaciones jurídicas⁷; y por lo tanto, los litigios y condenas en su contra no eran tan representativos. Situación que se reformó por completo con la adopción del *Estado Bienestar*, el cual implicó la extensión de la responsabilidad jurídica y del riesgo judicial con el aumento de funciones y prestaciones del Estado; llevando consigo, la evolución de las diferentes doctrinas de responsabilidad estatal⁸ (Alviar, López & Rodríguez, 2005).

De esa manera, al ejercicio del poder público, a la imposición unilateral de la voluntad estatal y a las potestades relacionadas con la eficacia de las actuaciones, como la autotutela, corresponde necesariamente la obligación de responder si se causa el daño antijurídico o si se menguan los derechos con decisiones

⁷ Esta idea de irresponsabilidad absoluta del Estado encontró en algunas épocas ciertas limitaciones, en primer lugar, si bien el Estado no era responsable, se considero que por los daños que causara su actividad, eran responsables los agentes que directamente los causaban; es decir, que si bien no era responsable la persona pública, si lo era la persona natural que causaba el daño en nombre de aquella. En segundo lugar la responsabilidad del Estado aparecía cuando una ley expresamente lo consagraba para un caso determinado, como sucedió en Francia desde comienzos del siglo XIX, con los daños causados por trabajos públicos. En tercer lugar, con ocasión de la teoría de los actos de poder y los actos de gestión, se consideró que el Estado era irresponsable frente a los daños causados por su actividad de gestión, ya que en este último caso actuaba como los particulares

(...)

En el sistema colombiano por su parte, la idea de un Estado irresponsable, se manejó con criterios similares al ordenamiento jurídico galo, en cuanto a la imposición del Estado frente a los particulares en ejercicio del poder de imperium, lo cual perduró hasta finales del siglo XIX cuando se producen las primeras muestra (sic) de responsabilidad del Estado por su actuación y la consecuente obligación de indemnización de perjuicios. (Guerra, 2007, p.21 y 23)

⁸ Al respecto, se puede observar las clases de responsabilidad administrativa en Colombia del trabajo de investigación de la Dra. Guerra (2007, p.44), donde se enuncia las responsabilidades por culpa, falta o falla en el servicio; por falla presunta; objetiva, sin falta o sin culpa; por daño especial; por expropiación u ocupación de inmueble en casos de guerra; por riesgo excepcional; por trabajos públicos; por deposito, bodegaje o almacenaje; por daño antijurídico.

plenamente legales que sin embargo, el gobernado no tiene por qué soportar ya que se rompería la equidad, principio esencial de convivencia en un sistema de poder constitucionalizado (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia; 2010, p.133).

Es así como en los Estados Democráticos de Derecho, se evidencia la presencia de conflictos entre el Estado u órganos que lo componen⁹ y los particulares, tanto nacionales como extranjeros.

Lo anterior, se ha convertido en una situación persistente; cuya fuente, como es el caso en Colombia, radica especialmente en materias de la responsabilidad estatal¹⁰ y de contratación¹¹; entre otros motivos que han sido menos atendidos, dentro de los cuales se resalta también, el cambio normativo y la dinámica administrativa en materia laboral, salarial y prestacional¹²; y el alarmante auge que se está presentando con la aplicación del principio “contrato realidad” frente a la vinculación contractual de prestación de servicios en las entidades públicas¹³.

No sin antes, mencionar igualmente la importancia de que el Estado colombiano es también una persona jurídica de derecho internacional, el cual ha sido calificado como un violador sistemático de los derechos fundamentales (Mejía,

⁹ En el caso del Estado Colombiano, según lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política.

¹⁰ Tanto en los tribunales nacionales como internacionales.

¹¹ En cuanto los pleitos contractuales “Así, el Estado pierde muchos pleitos, sobre todo cuando se enfrenta con otros litigantes frecuentes privados, como los grandes contratistas, porque estos sí aprovechan sus recursos y su experiencia. La situación es peor cuando el Estado es demandado en tribunales de arbitramento, pues no sólo el Estado suele estar mal representado, sino que se enfrenta a una justicia privada que en muchos casos está administrada precisamente por los abogados que son expertos en representar a las empresas en los pleitos contra el Estado” (Uprimny, 2004a).

¹² El trabajo investigativo adelantado por el Dr. Mejía (2007, p.44-48), indica que en los sectores estatales de Hacienda y Crédito Público, Defensa y Seguridad, Protección Social y Educación el elemento común de litigiosidad es el laboral. Por su parte el Sector de Defensa y Seguridad, ostenta la litigiosidad más alta en materia de responsabilidad del Estado, como consecuencia del uso de armas, en especial.

¹³ Al respecto se puede consultar la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”; Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN; Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 85001-23-31-000-2003-00015-01(1413-08) Actor: ERIKA MARIA NOVOA CABALLERO. Demandado: CAPRESOCA E.P.S.

2007); a raíz de que ha sido condenada por organismos internacionales después de ser encontrado como responsable de infringirlos.

2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

La actividad jurídica y litigiosa que componen la defensa judicial del Estado colombiano, no cuenta con referentes constitucionales directos; sin embargo, al reflexionar un poco en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991, se logra evidenciar que la actividad jurídica y litigiosa de la administración pública en desarrollo de la defensa judicial del Estado, se convierte en un elemento que contribuye directamente a la promoción y consolidación del Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, cobra importancia la necesidad de promover la defensa judicial del Estado como parte integral del Estado Social de Derecho; en razón a que contribuye a la construcción de la democracia; y en ese sentido, se resalta que el Estado no puede perder los procesos judiciales que no debe perder, aunque si deba responder en los casos legítimamente reclamados (Uprimny, 2005, p.6).

Lo anterior tiene su razón de ser, pues como lo menciona Correa (2004) “el DESBALANCE en el pago de condenas reproduce la exclusión social en Colombia”, derivado del desproporcionado aumento de demandas sin causa legítima; y que por lo tanto, el Estado no debería perder, o las que teniendo causa legítima, son objeto de condenas al Estado por altas cifras de dinero; verbigracia, a causa del *lobby* o de las estrategias implementadas por grandes empresarios contratistas del Estado¹⁴; cuyas indemnizaciones han generado un déficit fiscal; que sin duda, terminan castigando aspectos de la inversión social.

¹⁴ Así, lo indica Uprimny (2004a): “el Estado pierde muchos pleitos, sobre todo cuando se enfrenta con otros litigantes frecuentes privados, como los grandes contratistas, porque estos sí aprovechan sus recursos y su experiencia. La situación

De esa manera, la actividad jurídica y litigiosa enfocada en la Defensa Judicial del Estado, se involucra activamente con los siguientes postulados constitucionales:

- Hace parte de los fines esenciales del Estado; pues contribuye a la promoción de la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilita la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica y administrativa de la Nación; ayudando al aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Art. 2 de la CP).
- Colabora para que las autoridades de la República conduzcan sus acciones en proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Art. 2 de la CP).
- Interviene en el postulado constitucional, según el cual, los servidores públicos son responsable ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; y adicionalmente, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Art. 6 de la CP).
- Favorece el desarrollo de postulados como el que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; y por ello, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Art. 13 de la CP).

es peor cuando el Estado es demandado en tribunales de arbitramento, pues no sólo el Estado suele estar mal representado, sino que se enfrenta a una justicia privada que en muchos casos está administrada precisamente por los abogados que son expertos en representar a las empresas en los pleitos contra el Estado.

Las pérdidas globales para el erario son cuantiosas. En cambio, el Estado tiende a ganar ante los litigantes ocasionales, que suelen ser trabajadores o pequeños contribuyentes. La inequidad es entonces evidente. Muchas veces el Estado pierde los procesos que sería justo que ganara, por ejemplo frente a ciertos contratistas que licitan únicamente para poder demandar posteriormente, asesorados de los mejores abogados. En cambio, el Estado gana muchos otros litigios, que tal vez lo justo es que perdiera, por ejemplo frente a trabajadores que reclaman sus prestaciones pero que recurren a abogados sin pericia.”

- Auxilia el supuesto que propende para que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas (Art. 83 de la CP).
- Concorre para que junto a las acciones populares, se desarrolle la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, la moral administrativa, entre otros de similar naturaleza (Art. 88 de la CP).
- Además, conlleva a que junto con los recursos y acciones consagradas en la Constitución y la ley proteja la integridad del orden jurídico, y la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas (Art. 89 de la CP).

Adicionalmente, se debe mencionar que la Carta Política de 1991, además estableció en el artículo 90 la cláusula general de responsabilidad patrimonial que cabe por el daño antijurídico que sea imputable al Estado, por la acción u omisión de las autoridades públicas; lo que ha significado, un importante avance para garantizar a los ciudadanos el resarcimiento de los perjuicios que les haya sido causados con ocasión del ejercicio de funciones públicas¹⁵; a partir de lo cual se establece:

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

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

¹⁵ Se puede consultar la Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional; C-233/02. Referencia: expediente D-3704; Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 17 y 18 de la 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”; Actor: Julián Alberto Clavijo Vanegas; Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS. Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dos (2002).

Es así, que la participación del Estado Colombiano en las controversias de derechos de contenido patrimonial, sea cual sea el litigio, ha sido un tema que despierta preocupación; en especial y como se mencionó anteriormente, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1.991, con la inclusión de esa cláusula de responsabilidad y la acción de repetición; incentivando de esa manera la reflexión y el análisis, como consecuencia del aumento de las condenas en contra de la organización estatal y al impacto que causa en el presupuesto nacional (Alcandía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. & Veeduría Distrital, 1999-2000, p.9), y de esa manera al patrimonio público¹⁶.

De esa manera, se ha concluido que la defensa judicial del Estado, debe observarse como una consecuencia, entre otras, que se deriva ese artículo 90 de la Constitución Política; pues al establecerse que el Estado puede generar daño antijurídico, éste debe responder (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010, p.130); ante lo cual, el Estado debe defenderse y ser participe de su debido proceso.

Lo anterior se convierte en el foco generador de la necesidad de que el Estado se defienda jurídicamente por medio de estrategias en el desarrollo de procesos judiciales específicos; e igualmente, se asesore y gestione su defensa por medio de abogados expertos en el manejo de esos conflictos para contrarrestar, entre otros aspectos el eventual éxito de las pretensiones de la parte demandante y los lesivos resultados al patrimonio público.

¹⁶ Al respecto el Decreto 1214 de 2000, por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones; menciona en la parte considerativa: "Que en un significativo número de procesos, los entes públicos de todos los órdenes resultan condenados por deficiencias en la prevención del daño antijurídico o en la defensa de sus intereses, en detrimento del patrimonio público"

2.3. EL PATRIMONIO PÚBLICO Y LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

Se ha despertado la percepción de que el Estado colombiano tiene una gestión jurídica y judicial deficiente y que, en virtud de ello, la carga fiscal ocasionada por esta causa es excesiva y potencialmente impagable hacia el futuro¹⁷; lo cual conlleva, a que se perciba la idea de que la gestión jurídica estatal es consecuencia de la identificación y análisis de las principales causas de la profunda crisis fiscal que ha vivido el Estado colombiano en los últimos años (Alviar et al., 2005).

Precisamente, nuestro Estado pierde valiosos recursos a causa de condenas judiciales¹⁸; en ocasiones, las condenas son el resultado de las justas reclamaciones de ciudadanos o personas jurídicas, que resultan perjudicadas por acciones u omisiones del Estado; pero en otros casos, las condenas resultan de una deficiente estrategia de defensa judicial estatal (Alviar et al., 2005).

En el año 2009 se observó que el Contralor General de la República¹⁹, Julio Cesar Turbay Quintero, alertó sobre el monto de las pretensiones en contra de los intereses del Estado que superaba los seis cientos ochenta y nueve billones de pesos, en caso de que se perdieran todas las demandas²⁰. Igualmente, el Auditor de la época, indicó que las cifras tan dramáticas presentadas en demandas contra

¹⁷ En ese sentido se motivó ante el Senado que “Actualmente, el crecimiento inusitado de las demandas judiciales contra las diversas entidades públicas –que en la mayoría de los casos son susceptibles de ser condenadas–, no solamente por el acerbo (sic) probatorio que demuestra la acción y omisión antijurídica de sus agentes, sino por la precaria y deficiente defensa de quienes tienen la representación judicial de sus intereses, afecta de manera monumental y alarmante el erario, toda vez que la mayoría de entes estatales no cuentan con abogados expertos y especializados en atender las ingentes demandas contra los entes públicos” Tomado de: Proyecto de Ley No. 164 de 2005. (2005, 28 de octubre). Gaceta del Congreso (Año XIV No. 749). Senado de la República. ISSN0123-9066.

¹⁸ En relación con lo expresado, Mejía (2007, p.32) cita lo siguiente: “En la edición del noticiero CMI la noticia, del 15 de mayo del año 2005 se indicó: “El gobierno reconoció que está perdiendo la gran mayoría de demandas (sic) contra el Estado, por la ineficiencia de los empleados públicos. El gobierno reconoció que por falta de gestión pierde la gran mayoría de las demandas en su contra. La Nación afronta setenta y seis mil seiscientos noventa y nueve procesos (76.699) cuyas pretensiones suman sesenta y ocho billones de pesos.”

¹⁹ La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración (artículo 119 de la CP).

²⁰ Al respecto se puede observar: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2009). La problemática de las demandas contra el Estado. Foros: “Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011”, Demandas contra el Estado: cómo tapan la vena rota? Recuperado de http://www.forossemmana.com/doc/Doc-1856_2009101.pdf, consultado el 2 de mayo de 2012.

el Estado, son en gran medida producto de la falta de efectividad, eficiencia, economía y, a veces, de ética, de cada defensor del Estado, desde los del nivel nacional hasta los del regional; y por ello, este asunto tan sensible para el erario, debería hacer parte de las prioridades para los organismos de control fiscal²¹.

Por su parte, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del entonces Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), señaló que las contingencias judiciales que enfrenta la Nación, según las pretensiones de los apoderados de los demandantes, podrían ascender a la pasmosa suma de 120 billones de pesos²².

Igualmente, para el año 2011 se indicó (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011, p.487) que “El Plan Nacional de Desarrollo presentado recientemente a consideración del Congreso, admite que Gestión jurídica pública de Hacienda y Crédito Público, considera que cursan en contra de la Nación procesos con pretensiones por \$1.003 billones de pesos y cuya contingencia se estima en \$431,3 billones de pesos”²³.

Al respecto, el periódico *Ámbito Jurídico* informó que el panorama general de la deuda judicial del Estado, se ve demarcado por 260.000 procesos judiciales a noviembre de 2011 cuyas pretensiones superan los 1.028 billones de pesos; desde el año 2000 a noviembre de 2011 se habría pagado 3,6 billones en indemnizaciones a particulares; desde el año 2006 al 2009 las pretensiones económicas oscilaban entre 63 y 129 billones de pesos; los pleitos administrativos son los más representativos en cuanto al valor de las pretensiones (793,8

²¹ Advierten que abogados son responsables por mala defensa judicial del estado: Con su patrimonio pueden responder por los errores en las acciones judiciales en favor del Estado, dice el auditor General. (2009, 29 de Septiembre). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/node/164045>, consultado el 2 de mayo de 2012.

²² Sobre la defensa jurídica del Estado. (2009, 19 de febrero). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo119655-sobre-defensa-juridica-del-estado>, consultado el 2 de mayo de 2012.

²³ Procesos contra la Nación ascienden a \$1.003 billones. (2011, 14 de febrero). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-250803-procesos-contra-nacion-ascienden-1003-billones>, consultado el 2 de mayo de 2012.

billones), seguidos de los civiles (46,1 billones), los laborales (3,2 billones) y otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (4,9 billones); la Contraloría General de la República ha indicado que el Estado pierde el 80% de los casos y se reporta que las entidades más demandas son la Fiscalía General de la Nación, los ministerios de minas, Transporte y Defensa y el Consejo Superior de la Judicatura²⁴.

Ante el panorama esbozado por los diferentes sectores, la Contraloría General de la República hizo un llamado a la medida en el manejo de la información relacionada con el monto de las demandas judiciales en contra del Estado²⁵, bajo el entendido de que con ello se podría generar “pánico económico”.

La Contraloría aclaró que si bien los demandantes aspiran a la estrambótica cifra de 1.000 billones de pesos, según datos de la Contaduría General de la Nación, los recursos destinados en el presupuesto de las entidades del Estado del nivel central nacional para el pago de demandas entre los años comprendidos entre el año 2003 al 2011 fueron de 4 billones de pesos.

Lo anterior, se sustenta además con los datos presentados por la Contraloría en relación con la ejecución presupuestal de sentencias y conciliaciones del periodo 2003-2011 (Ver tablas 1 y 2).

En ese sentido resulta pertinente enunciar lo expresado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):

Frente al contingente generado por procesos judiciales en contra del Estado, en la actualidad no se cuenta con modelos estandarizados de valoración reconocidos internacionalmente. En el caso de Chile y Colombia, las metodologías de valoración

²⁴ La deuda judicial del Estado. (2012, 30 de enero al 12 de febrero). Ámbito Jurídico, Legis. (Año XV / No. 338). p. 8. Colombia.

²⁵ Contraloría pide medida en la información sobre el monto de las demandas en contra del Estado. (2012, 16 de marzo). Boletín de prensa de la Contraloría General de la República. Recuperado de http://200.93.128.205/web/guest/boletinprensa?p_p_id=101_INSTANCE_tE6c&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=5&101_INSTANCE_tE6c_struts_action=/asset_publisher/view_content&101_INSTANCE_tE6c_urlTitle=contraloria-pide-medida-en-la-informacion-sobre-el-monto-de-las-demandas-en-contra-del-estado&101_INSTANCE_tE6c_type=content&redirect=/web/guest/boletinprensa, consultado el 2 de mayo de 2012.

fueron desarrolladas internamente por los Ministerios de Hacienda y la aplicación de las mismas es llevada a cabo por la Dirección de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, respectivamente. (...)

Por su parte, países como Ecuador y Perú concentran su sistema de defensa legal en la Procuraduría y en el Consejo de Defensa Judicial del Estado, pero no efectúan reportes de la estimación de este pasivo contingente ni su manejo dentro de las cuentas fiscales del país. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2011, p.13)

Tabla 1 – Ejecución Presupuestal Sentencias y Conciliaciones 2003-2011

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DELEGADA PARA DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES EJECUCIÓN PRESUPUESTAL SENTENCIAS Y CONCILIACIONES 2003-2011 VEINTE ENTIDADES CON MAYORES EJECUCIONES (MILLONES DE \$ CONSTANTES DE 2011)			
No.	ENTIDAD	TOTAL	% PART.
1	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1.210.721	30%
2	POLICIA NACIONAL	709.157	18%
3	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS	240.484	6%
4	FISCALIA GENERAL DE LA NACION	224.212	6%
5	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y PENITENCIARIO - INPE	176.220	4%
6	CAJA DE SUELDOS POLICIA	168.589	4%
7	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN	146.374	4%
8	CAJA DE RETIRO MILITAR	137.755	3%
9	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	115.977	3%
10	MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA	85.503	2%
11	MINISTERIO DE EDUCACION	73.848	2%
12	MINISTERIO DE AGRICULTURA	66.593	2%
13	AERONAUTICA CIVIL	62.481	2%
14	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	50.747	1%
15	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DAS	40.595	1%
16	MINISTERIO DE TRANSPORTE	37.079	1%
17	SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	35.207	1%
18	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA	33.788	1%
19	PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	31.429	1%
20	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	24.082	1%
	OTRAS ENTIDADES (109)	371.678	9%
	TOTAL EJECUCION	4.042.517	100%
FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO - SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA - SIIF			
ELABORÓ: GLORIA EDITH RUEDA MOLINA			
PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 04			
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES			
DELEGADA PARA DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD			
MARZO DE 2012			

Tabla 2 – Ejecución Presupuestal Sentencias y Conciliaciones (Millones de pesos constantes de 2011)

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA												
DELEGADA PARA DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD												
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES												
ADMINISTRACIÓN CENTRAL NACIONAL												
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL SENTENCIAS Y CONCILIACIONES												
(MILLONES DE \$ CONSTANTES DE 2011)												
SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	% PART.	% VAR. 03-10
DEFENSA	143.880	130.103	192.659	201.304	306.385	326.962	390.175	544.227	699.006	2.934.699	73%	386%
INFRAESTRUCTURA	46.751	56.660	39.311	37.613	47.901	27.941	75.049	26.479	31.378	389.083	10%	-33%
GESTIÓN	15.637	24.008	26.157	38.459	39.929	38.177	31.818	42.366	67.429	323.980	8%	331%
SOCIAL	16.764	14.030	12.072	44.443	16.220	33.912	18.994	21.005	25.373	202.813	5%	51%
AGROPECUARIO	8.951	36.560	18.778	4.596	7.153	12.411	5.029	7.400	12.332	113.212	3%	38%
MINAS Y ENERGÍA	7.136	12.706	8.584	1.583	3.430	3.397	901	1.941	4.331	44.008	1%	-39%
MEDIO AMBIENTE	1.278	3.533	2.027	13.655	2.173	1.852	2.692	4.676	2.836	34.722	1%	122%
TOTAL EJECUCION	240.397	277.599	299.589	341.653	423.191	444.652	524.659	648.093	842.685	4.042.517	100%	251%
FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO - SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA - SIF												
ELABORÓ:												
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES												
DELEGADA PARA DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD												
MARZO 2012												

Si bien se presenta la anterior información, vale aclarar que el presente trabajo no pretende establecer las cifras económicas ni las cuantías relacionadas con el tema; las cuales, se debe mencionar, no han sido plenamente determinadas ni oficialmente establecidas, tal como lo ha admitido el gobierno nacional. Incluso, no es conveniente tratar de aventurar en el número de litigios en contra de la nación.

Por el contrario, lo que se pretende es resaltar la responsabilidad que tiene cada órgano público de defender los intereses del Estado; y de esa manera, se evidencia que por mandato legal le corresponde a los jefes de cada órgano adoptar las medidas conducentes²⁶ para efectuar todas las actuaciones

²⁶ Según el artículo 45 del Decreto Nacional 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto", que es concordante con el artículo 33 inciso 2°, del Decreto Distrital 714 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital".

necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales; y en caso de negligencia de algún servidor público en la defensa de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, le corresponde al juez del fallo en contra del Estado, de oficio, o a cualquier ciudadano, ponerlo en conocimiento del órgano respectivo, para que se dé inicio a las investigaciones administrativas, fiscales y penales del caso, de resultar procedentes.

Ante lo mencionado, se ha expuesto que el Estado Colombiano se concibe como un “litigante extraño”, por cuanto asiste masivamente a los estrados judiciales como demandado, y no tanto como demandante; pero aun así, en sus enfrentamientos, tanto con litigantes ocasionales como frecuentes²⁷, éste se comporta como un litigante ocasional, perdiendo procesos que normalmente no debería perder si contara con mejores estrategias de litigio (Uprimny, 2005).

Todo lo anterior, conforma un panorama preocupante para el patrimonio público, derivado de la actividad litigiosa y de defensa del Estado, que incide de manera directa en la protección del mismo; el cual, si bien no tiene precisión constitucional (Carrillo, 2006), solo se encuentra como referente en las obligaciones atribuidas por la Carta Política al Procurador General de la Nación al indicar que debe intervenir “en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas”, en defensa del patrimonio público²⁸.

²⁷ Al respecto indica Uprimny (2004a): “La situación es paradójica, pues la sociología ha mostrado que los litigantes frecuentes suelen adquirir destrezas y recursos que les permiten ser exitosos ante los jueces. Así, en un estudio ya clásico sobre Estados Unidos publicado hace 30 años, Marc Galanter argumentó que existen dos tipos de litigantes: los frecuentes, como los bancos o las empresas de seguros, y los ocasionales, como el trabajador o el deudor hipotecario. Galanter muestra entonces empíricamente que los primeros están mejor preparados para ganar los procesos, pues cuentan con los mejores abogados y acumulan experiencias que les permiten desarrollar buenas estrategias judiciales. Además, estos litigantes frecuentes suelen ser socialmente más influyentes, todo lo cual los pone en una posición estructuralmente privilegiada en los debates judiciales. Los litigantes ocasionales, en cambio, carecen de esa experiencia, y por ello no tienen estrategias de litigio y se suelen asesorar por abogados mediocres. No debe extrañarnos la conclusión a la que llega Galanter: los litigantes frecuentes derrotan sistemáticamente a los litigantes ocasionales. Y eso ocurre no sólo en Estados Unidos sino también en Colombia, como lo han mostrado algunos estudios empíricos sobre la justicia colombiana.”

²⁸ Según el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia.

De acuerdo a lo expuesto, se hace necesario resaltar que le corresponde al Estado colombiano (la Nación, las Entidades Territoriales y las Entidades Descentralizadas de cualquier orden), incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo, para lo cual le corresponde al Gobierno Nacional reglamentar la metodología sobre los términos para la inclusión de estas obligaciones en los presupuestos de las entidades²⁹, lo cual incluye el contingente derivado de los procesos judiciales³⁰.

Al respecto, se debe mencionar que como consecuencia, entre otros aspectos, de la ausencia de sistemas de información para el recaudo y análisis de los datos sobre litigios del Estado que además impedia la valoración del pasivo para dar cumplimiento a la Ley 448 de 1998, se expidió el documento CONPES 3250 que estableció las líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración del pasivos contingentes; recomendando expedir una Directiva Presidencial que permitiera recaudar la información pertinente³¹, y como consecuencia de la cual, se realizó la primera valoración del pasivo contingente por procesos judiciales en contra de a Nación presentada en el marco fiscal de mediano plazo 2004-2014.

No obstante, para los siguientes años, la valoración del contingente continúa con el problema en el recaudo de la información litigiosa y con la necesidad de crear un sistema que concentre toda esta información del Estado.

Por tal motivo en 2007 se expide el Decreto 1795, que establece que el Sistema Único de Información de gestión jurídica del Estado LITIGOB, será el único sistema de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional del Estado. Con base en la información suministrada por este

²⁹ De conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 448 de 1998, por medio de la cual se adoptaron medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictaron otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

³⁰ Al referirse a la Ley 819 de 2003 que dicta normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y otras disposiciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito público (2011, p.20) indica "Esta Ley también permitió continuar con el fortalecimiento del proceso de gestión de los pasivos contingentes por procesos judiciales en contra de la Nación, luego de ser expedida un año mas después de la Ley 790 de 2002, que fortaleció la Dirección de Defensa Judicial de la Nación y le otorgó la función de coordinar el seguimiento y el control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado."

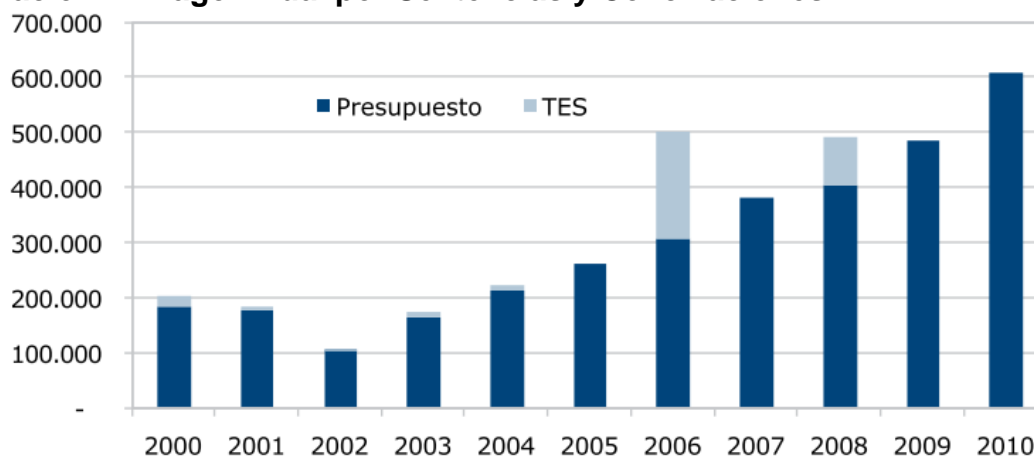
³¹ Directiva Presidencial No. 1 del 30 de marzo de 2004.

sistema, la Subdirección de Riesgo del MHCP realizó la valoración del pasivo contingente en el 2007, sin embargo, seguían presentándose inconsistencias en la información, escasa parametrización de los campos y deficiencias en el funcionamiento del sistema, por lo cual en el año 2008 no se reportó la valoración del pasivo contingente por actividad litigiosa en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En los dos años siguientes, la valoración de este pasivo se realizó oportunamente debido a que la Subdirección de Riesgo del MHCP desarrollo un formato provisional de recolección de información en Excel para solicitarlo directamente a las entidades y completar la información reportada por el LITIGOB. Por tal motivo con el objeto de encontrar una solución definitiva para el recaudo completo y oportuno de la información, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está apoyando el esfuerzo del Ministerio del Interior y de Justicia para consolidar LITIGOB Fase II, fuente de información de la última valoración de este pasivo contingente para el Marco Fiscal 2011-2021. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 20011, p. 20 y 21)

A partir de lo establecido por el MHCP se encuentra que desde el año 2000 ha existido una tendencia creciente en el pago de demandas en contra de la Nación, cuyos recursos para atender dichas obligaciones proceden tanto del Presupuesto Nacional como de la emisión de TES, tal como lo establece el artículo 29 de la Ley 446 de 1996. Al respecto se presenta el siguiente panorama (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2011, p. 34):

Ilustración 1 - Pago Anual por Sentencias y Conciliaciones



Cifras en millones de Pesos Constantes de diciembre de 2010.

Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal – DGPN y Subdirección de Financiamiento Interno - DGCPTN.

Cálculos: Subdirección de Riesgo – DGCPTN.

Indica también el MHCP que la metodología empleada para la valoración del contingente litigioso actual es la siguiente:

Se basa en un árbol probalístico que representa la dinámica de los procesos litigiosos cursados en contra de la Nación. Dichos procesos empiezan cuando la entidad es demanda y se desarrollan de acuerdo al fallo que se produce en cada una de las instancias que tiene que surtir hasta el fallo definitivo, ya sea a favor o en contra de la Nación.

El objetivo principal es estimar la probabilidad de fallo en contra, para cada uno de los procesos donde el Estado tiene responsabilidad fiscal en el pago de la sentencia. Con base, en la información histórica de procesos en jurisdicciones y acciones similares se calculan las frecuencias históricas de los fallos y con estas se obtienen las probabilidades de fallo en contra definitivas. Adicionalmente se incorpora la información cualitativa sobre cada uno de los procesos, que suministran los apoderados en el Sistema LITIGOB.

Para la valoración de riesgos en la actividad litigiosa en contra de la Nación, resulta de gran importancia la identificación de los procesos en contra (recolección, estandarización y consolidación de esta información), con el fin de realizar un estimativo de la probabilidad de fallo en contra y el valor final de las contingencias. De una adecuada valoración, se pueden definir políticas de prevención y mitigación del impacto fiscal, que tendrían los pagos resultantes de los fallos en contra. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2011, p. 36)

Igualmente, dentro de la metodología para la valoración del contingente litigioso se encuentra una ausencia total de la cuantificación de las conciliaciones y demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Como resultado de la valoración del contingente litigioso se encuentran los siguientes datos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2011, p. 37 a 44):

- El pasivo contingente por sentencias y conciliaciones es de \$408,12 billones de pesos constantes de diciembre de 2010, para el periodo 2011-2021, presentando una disminución de 2,82%, frente al reportado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior que fue de \$433,33 billones. Esto significa el 71% del PIB e incluye el proceso No. 2003-02308 que representa el 82,75% del contingente (\$337,73 billones) correspondiente a una acción de Reparación Directa en contra de Instituto Colombiano de la

reforma Agraria (INCORA) en liquidación, cuyas pretensiones son por \$594,24 billones de pesos constantes de 2003 que indexado a diciembre de 2010 asciende a \$834,12 billones.

- En las cinco (5) primeras entidades con mayor concentración del contingente 2011-2021³², se encuentra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (83,34%), la Superintendencia Financiera de Colombia (8,01%), la Fiscalía General de la Nación (1,02%), la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (0,71%) y la Policía Nacional (0,65%).
- En relación con la Superintendencia Financiera de Colombia se debe resaltar que las altas pretensiones se explican con las doscientas cincuenta y ocho (258) demandas interpuestas por los casos de captación ilegal, las cuales ascienden a \$45,08 billones (97,52% del total de pretensiones en contra de esa entidad y el 30,55% de las pretensiones de la Nación, sin incluir el proceso del INCORA mencionado anteriormente).
- Los diez (10) procesos más significativos representan el 13,60% del contingente.
- En la vigencia 2010 la concentración de pagos efectuados por procesos judiciales se centra en el Ministerio de Defensa (42,74%), Policía Nacional (16,79%), Fiscalía General de la Nación (7,38%), Caja de Sueldos Policía (5,25%), Caja de Retiro Militar (4,24%), DIAN (3,70%), Consejo Superior de la Judicatura (2,51%), INPEC (2,17%), Aeronáutica Civil (1,24%), Invías (1,19%) y otros (12,80%).

También se debe mencionar que el Fondo de Contingentes de las Entidades Estatales³³ no se utiliza como mecanismo de mitigación del pasivo contingente por actividad litigiosa; en consecuencia, cada entidad debe apropiarse en cada vigencia los recursos necesarios para el pago de las sentencias y conciliaciones en el

³² Incluyendo al INCORA.

³³ Creado mediante la Ley 448 de 1998 como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Fiduciaria La Previsora S.A., con el objeto principal de atender las obligaciones contingentes de las Entidades Estatales y al mismo tiempo brindar un mecanismo líquido que evite el pago de intereses moratorios al momento de atender dichas obligaciones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2011, p.62).

presupuesto de servicio de la deuda, dentro del rubro de sentencias y conciliaciones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2011, p.62).

Lo anterior deberá cambiar a partir de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, el cual establece que todas las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno Nacional, para todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra, lo cual se extiende a las entidades territoriales y demás descentralizadas de todo orden obligadas al manejo presupuestal de contingencias y sometidas a dicho régimen de conformidad con la Ley 448 de 1998 y las disposiciones que la reglamenten; con lo anterior se pretende impactar de manera directa el trámite para el pago de condenas o conciliaciones.

Adicionalmente, la mencionada Ley 1437 establece en el parágrafo 2° el artículo 195 que el monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias; a tal punto que establece que la orden de embargo de esos recursos constituirá falta disciplinaria.

Por último dentro del análisis que se debe hacer de la relación existente entre el patrimonio público y la defensa judicial del Estado, no se puede perder de vista el planteamiento de la Corte Constitucional, según el cual:

(...) No obstante, en un proceso judicial contra el Estado no sólo está de por medio el patrimonio público sino la legitimidad de las acciones u omisiones de los servidores públicos y los derechos de los ciudadanos que pueden resultar afectados. Si las autoridades públicas se han excedido en el ejercicio de sus funciones o han omitido el cumplimiento de las mismas y con ello han vulnerado el orden jurídico y los derechos de las personas, no puede el juez alegar la ocurrencia de una nulidad relativa o de un vicio saneable, que no se relaciona con el derecho debatido y que sólo importa a la parte demandada, para desviar el debate de fondo

y evitar adoptar la correspondiente decisión. **La tesis en virtud de la cual resulta más importante la defensa de los dineros públicos que la protección de la integridad del orden jurídico, olvida que toda la legitimidad del Estado descansa sobre la adecuada garantía de los derechos de los ciudadanos.** Es ese el verdadero interés general, al cual está sometido el juez por imperio de la Constitución (C.P. art. 5). Si un ciudadano ha resultado afectado en sus derechos por una acción u omisión arbitraria del Estado, se defiende más el patrimonio Estatal – porque se defiende nada menos que su legitimidad – cuando el juez, actuando como árbitro independiente, resuelve el conflicto y resarce el daño infringido. **En estos casos triunfó el Estado Constitucional, así los dineros públicos resulten legítimamente disminuidos. La denegación de justicia, so pretexto de defender el patrimonio público, pierde de vista lo que a la luz de la Constitución resulta, verdaderamente, público, la defensa del orden jurídico y de los derechos e intereses de los sujetos afectados por la arbitrariedad estatal.** [Énfasis añadido]
(Sentencia de la Corte Constitucional T-1017 del 13 de diciembre de 1999, M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Ante ese panorama, resulta necesario incentivar la reflexión de cómo se concibe la Defensa Judicial del Estado Colombiano, pues no se trata únicamente de la defensa del patrimonio público, que como se evidencia del extracto jurisprudencial, debe prevalecer las garantías de los derechos de los ciudadanos.

2.4. CONTEXTO DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

A la hora de analizar el concepto en estudio, se debe mencionar en primera medida, que no se puede precisar un lineamiento claro a partir del marco jurídico vigente.

Por su parte, el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), se ha referido a la ***Defensa Judicial de la Nación***³⁴, según la cual se presenta cuando de una u otra forma, el Estado ve afectados o amenazados sus derechos e intereses; para lo cual, recurre a defenderse mediante la realización de un conjunto de actos

³⁴ La defensa judicial no se debe predicar de la "NACIÓN" sino del "ESTADO", por ser éste la representación de la nación, y por lo que ésta es un elemento del Estado. Al respecto, se puede observar el análisis efectuado por Rincón (2009) en su trabajo de investigación.

jurídico-procesales, que se basan en normas y principios de carácter público que regulan la representación y defensa de tales derechos e intereses³⁵.

Lo anterior, compone lo que algunos han denominado la visión tradicional del tema, la cual se deriva en especial de los artículos 150 y 151 del Código Contencioso Administrativo³⁶; los cuales establecen la capacidad de ser parte en los procesos en contra de las entidades públicas, incorpora las actuaciones procesales de notificación en cabeza de los representantes legales de las mismas como regla general, y dispone que dichas entidades deberán estar representadas por abogados titulados y vinculados a las mismas, mediante poder otorgado en forma ordinaria, o por la manifestación expresa que se hiciera en el momento de la notificación personal; y a partir de esto, en estricto sentido, ejercer la defensa técnica en derecho de las instituciones públicas³⁷.

Ese punto de vista, se ha transformado gradualmente, en la medida que se comprende que la defensa judicial del Estado, hace parte de un concepto más amplio a lo que habitualmente se había imaginado como una simple defensa judicial, pues esta se limita a la ejercida ante los despachos judiciales; por ello otros, se refieren a la defensa “jurídica” del Estado, con el afán de incluir las diferentes instancias tanto judiciales como administrativas, empezando así, un distanciamiento de esa visión tradicional³⁸.

³⁵ Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Defensa Judicial del Estado 1. ¿En qué consiste la Defensa Judicial del Estado? Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1333&idcompany=2>, consultado el 2 de mayo de 2012.

³⁶ Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, cuyos artículos relacionados fueron modificados por el Decreto 2304 de 1989, marco normativo vigente hasta el 1° de julio de 2012.

³⁷ La expedición del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispuesta mediante la Ley 1437 de 2011 que comenzará a regir el 2 de julio de 2012, establece en similares condiciones el derecho de postulación, indicando que los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, incluyendo que también se podrá hacer mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo (art. 160); igualmente establece y especifica de manera detallada la capacidad y representación judicial de las entidades ante los procesos (art. 159).

³⁸ “(...) falta todavía un esfuerzo de conceptualización sobre lo que entendemos por una adecuada defensa judicial del Estado. Por su puesto (sic) que este podría ser un sesgó de alguien que viene de la academia. Y esta falta de conceptualización parte, incluso del concepto de defensa judicial; la palabra misma con la cual se la denomina no es uniforme y es restrictiva. Decir defensa, en el ámbito judicial, no incluye, en sentido estricto, estrategias preventivas para

Es así, que se hace necesario identificar el concepto de la “**Gestión Jurídica Pública**”, para lo cual, el mismo MIJ indicó a través de su página web³⁹ que consiste en establecer una política de desarrollo y fortalecimiento institucional con el objeto de mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de la gestión jurídica de la Administración Pública Nacional⁴⁰.

Pero continuando con el entendimiento de la defensa judicial del Estado, se ha indicado que puede surtirse a través de mecanismos judiciales y extra judiciales en instancias nacionales e internacionales. Ante lo cual, se aclaró que las actuaciones judiciales se surten a nivel nacional principalmente ante la jurisdicción contencioso administrativa, mientras que las internacionales se surten ante distintas jurisdicciones (Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Corte Internacional de Justicia, por ejemplo). Para ello los mecanismos extra judiciales consisten principalmente en el arbitramento y la conciliación; donde el primero, se pacta a través de una cláusula compromisoria en los contratos que celebra la administración pública, y el segundo, se ha convertido en un mecanismo vigoroso desde la última reforma a la ley de administración de justicia que la exige como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho, reparación directa y controversias contractuales, aunque esta figura ha estado regulada desde 1991 en esta materia (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010, p.130 y 131).

evitar el daño. Hay que hablar de defensa jurídica del Estado, aun cuando eso también tiene un sesgó defensivo ya que el Estado no se defiende sino que reconoce el daño que ocasionó y por ello concilia. Por tales razones propusimos, siguiendo recomendaciones de algunos funcionarios, la expresión gestión-jurídica del Estado para darle un contenido más sistemático y amplio. No obstante lo anterior, independientemente de la palabra, lo importante es el concepto de qué es una apropiada gestión jurídica del Estado.” (Uprimny, 2005, p.11)

³⁹ Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Defensa Judicial del Estado 1.¿En qué consiste la Defensa Judicial del Estado? Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1333&idcompany=2>, consultado el 2 de mayo de 2012.

⁴⁰ “Esta nueva visión pasaba entonces a una comprensión más amplia de la antigua noción de “defensa judicial”: mientras que la “defensa judicial” consistía fundamentalmente en análisis de causas de condenas, políticas de prevención y afinación de la intervención del Estado en procesos judiciales y en MASC’s, el nuevo concepto de “gestión jurídica” o de “gerencia jurídica” conservaba los elementos anteriores, pero además agregaba de manera muy importante las dimensiones institucional, administrativa, logística e informática (...)” (Alviar et al., 2005)

De esta manera, se debe entender que la Defensa Judicial del Estado, no obedece exclusivamente al litigio en los despachos de los asuntos contenciosos nacionales, sino que se integra a otros elementos que le son esencialmente conexos, tanto de derecho interno como de derecho internacional; ya sean estos previos, concomitantes o posteriores; pero siempre, enfocados a fines prejudiciales o judiciales; lo que conlleva a pensar, que no sólo se trata de la defensa como tal en lo técnico y procesal, bajo una noción simplista; sino que se trata de un componente articulador de la gestión jurídica integral de la administración pública; conformándose en ese sentido, una noción sistémica; es decir, que la **Defensa Judicial del Estado** es perteneciente, relativa a la totalidad e integradora del sistema que conforma la **Gerencia Jurídica Pública**; tanto así, que debe ser un objetivo de ésta.

Al respecto, sobresale el siguiente aparte relacionado con la formulación del asunto en el plan nacional de desarrollo fijado para el 2002-2006:

Debe repararse en la discrepancia que hay entre el documento de “Bases del PND⁴¹” y la Ley 812/03. Mientras que en el primero se habla de “defensa jurídica” en el segundo se insiste en el nombre más tradicional de “defensa judicial del Estado”. Esta diferencia permite subrayar el hecho evidente de que se trata de una política pública apenas en proceso de definición y configuración. La labor reciente de la DDJN⁴² y de investigaciones subsiguientes ha contribuido a perfilar de manera más clara los objetivos y procedimientos de dicha política en materia de **gestión jurídica estatal**. [Énfasis añadido]

Esa disparidad de concepto, ha generado que desde el punto de vista de la doctrina, se resalte la necesidad de darle un marco conceptual apropiado al tema de la defensa judicial del Estado que sirva de soporte a las estrategias, objetivos y políticas, ante la precariedad que se presenta y que genera problemas por la falta de definición (Mejía, 2007, p.78-95).

⁴¹ Lo cual hace alusión a la Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

⁴² Sigla que hace alusión a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia. Durante la vigencia de la Ley 790 de 2002 y el Decreto 200 de 2003

Por ahora, resulta prudente contextualizar el tema, a partir de la visión que han tenido los diferentes gobiernos desde 1991 hasta el año 2011; y para ello, es necesario observar la política gubernamental que fue plasmada a través de cada Plan Nacional de Desarrollo, como se expondrá a continuación.

2.4.1. LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL PARA LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO

Para efectos de contextualizar la Política Gubernamental para la Defensa Judicial del Estado se ha preparado la siguiente tabla:

Tabla 3 – Política Gubernamental para la Defensa Judicial del Estado

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
Ausencia de políticas	1990-1994 “La revolución pacífica”	Si bien se presenta en este periodo la expedición de la Constitución Política de Colombia; sin embargo, en ninguno de los componentes de “La revolución pacífica” se evidencia siquiera la visión de la defensa judicial o jurídica del Estado como un elemento de la política gubernamental para ese momento.	Como se observa, el tema no fue un elemento implícito en la agenda pública gubernamental de ese entonces, como consecuencia de la falta de percepción a la problemática planteada en el presente trabajo.
	1994-1998 “El salto social”	Durante este periodo, igualmente se observó un inopia total del asunto, y no fue incluido en la agenda pública del plan de desarrollo propuesto para ese periodo presidencial; que en general, giro en torno al diagnóstico de las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental, la inversión pública y los efectos macroeconómicos, la competitividad para la internacionalización, desarrollo sostenible, mejores empleos y el buen gobierno.	Sin embargo, de forma aislada a la política gubernamental, en ese periodo se presenta un primer antecedente importante con la Directiva Presidencial 03 de 1997 ⁴³ , con la cual se impartió instrucciones a las entidades públicas del orden nacional para la conformación de Comités de Defensa Judicial y Conciliación; entendidos como grupos de trabajo integrados por funcionarios del más alto
	1999-2002 “Cambio para construir la paz” ⁴⁶	Con el gobierno de Andrés Pastrana, se buscó atender necesidades del momento, dirigidas especialmente a la búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar	

⁴³ Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6745#1>, consultado el 2 de mayo de 2012.

⁴⁶ Ley 508 del 29 de julio de 1999, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social; y de otra parte, incluir estrategias pertinentes para la reconstrucción y rehabilitación de la comunidad afectada por el terremoto del eje cafetero, buscando un desarrollo sostenible, promoviendo la recuperación de la calidad de vida de sus habitantes y la reinserción de la región a la economía nacional e internacional. Una vez más, se evidenció la ausencia de conciencia de la defensa judicial como política pública estatal.</p>	<p>nivel; enfocados en (i) la prevención del daño antijurídico, (ii) la defensa de los intereses estatales en litigio⁴⁴ y (iii) conciliaciones.</p> <p>Dichas instrucciones sirvieron de base para que entre los años 1998 y 2000, se tuviera como imperativo diseñar y desarrollar políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de prevención del daño antijurídico estatal.</p> <p>Ante esos planteamientos, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, estableció que las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles, deberían integrar un comité de conciliación; concepto que fue desarrollado por medio del Decreto 1214 de 2000; con el cual se estableció que dichos comités, debían orientar las políticas de defensa de los intereses públicos en cada entidad. También se expidió el Decreto 1890 de 1999 con el que se reorganizó el entonces Ministerio de Justicia y del Derecho, contemplando en su organización a la Dirección de Defensa</p>

⁴⁴ La Directiva indicó que para la Defensa de los intereses estatales en litigio se contaría, entre otros instrumentos, con el "Instructivo Metodológico para la Defensa Judicial de las Entidades Públicas", que preparaba la Oficina de Apoyo para la defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho.

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
			<p>Judicial del Estado, cuyas funciones⁴⁵ fueron meramente estratégicas y de política.</p> <p>Lo anterior demuestra, que de alguna manera, este ciclo se cierra con el inicio de un proceso tendiente a la solución de unos problemas que ya empezaban a ser identificados y que se derivaban de la defensa judicial del Estado, desde su concepción tradicional, para lo cual, se ponía en marcha la adopción de ciertas gestiones de la acción pública, enfocadas en lo judicial.</p>
<p>Inclusión en la política gubernamental</p>	<p>2002- 2006 "Hacia un Estado comunitario"</p>	<p>Con la Ley 812 de 2003⁴⁷, se postuló el Plan de Inversiones Públicas, cuya Descripción de los principales programas de inversión contenida en el artículo 8, desarrolló un esquema en el que se estipuló el programa de la Seguridad Democrática. Ese programa, giraría en torno a una estrategia que comprendía diferentes asuntos, entre ellos "el fortalecimiento del servicio de justicia", para lo cual se dispuso adelantar una política única de defensa judicial de la Nación.</p> <p>Con el programa de La Renovación de la Administración Pública, incluido en el mismo plan; el Gobierno Nacional dispuso</p>	<p>Es entonces, con estos antecedentes que se distingue materialmente una inclusión del problema en la agenda gubernamental; siendo el comienzo formal y la legitimación de la defensa judicial del Estado colombiano⁴⁸; entre otros factores, porque se crea un ente específicamente encargado del asunto; esto es, la Dirección de Defensa Judicial de la</p>

⁴⁵ Sus funciones quedaron contenidas en el artículo 17 del mencionado Decreto 1890 de 1999 y correspondían a: 1. Contribuir al diseño de una política de defensa judicial de la Nación en coordinación con la Secretaría Jurídica de la Presidencia. 2. Diseñar propuestas de prevención del daño antijurídico estatal. 3. Analizar de manera permanente los temas en que más conflictividad surge y proponer estrategias para impedirla o encausarla. 4. Diseñar y administrar un sistema de información y un banco de datos sobre los procesos en los cuales interviene la Nación. 5. Divulgar estrategias de defensa judicial de la Nación en coordinación con la Secretaría Jurídica de la Presidencia. 6. Propiciar la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos. 7. Elaborar propuestas de reformas legislativas y hacer seguimiento al trámite de las mismas, para un mejor y correcto ejercicio de las funciones que se le asignan. 8. Las demás que sean de la naturaleza de la dependencia.

⁴⁷ Ley 812 del 26 de junio de 2003; "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario"; Derogada por el art. 276, Ley 1450 de 2011, salvo los arts. 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121.

⁴⁸ Respetando los antecedentes presentados con la Directiva 3 de 1997, la Ley 446 de 1998, el Decreto 1890 de 1999 y el Decreto 1214 de 2000.

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>promoverlo con fundamento en tres componentes; en los cuales se resalta la adopción de una nueva cultura de gestión de lo público; orientado en ejecutar un conjunto de reformas transversales que buscarían solucionar los problemas estructurales del Estado, en materia de planeación, presupuesto, contratación pública, carrera administrativa, manejo y gestión de activos públicos y de defensa judicial del Estado.</p>	<p>Nación (DDJN), insertada en la estructura del entonces Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ)⁴⁹, con funciones de estrategias, políticas y coordinación de la defensa judicial y de los apoderados de la nación, dentro de las cuales se puede resaltar la de profesionalizar la defensa de los intereses litigios del Estado.</p>
	<p>2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”⁵⁰</p>	<p>Se dispuso tener como orientación básica consolidar y continuar las directrices del plan anterior (2002-2006), pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y • Complementarlo con una noción más amplia de desarrollo. <p>En ese sentido, se dispuso en el Capítulo II de la Ley 1151 de 2007, la descripción de los principales programas de inversión, como lo fue el programa de Un Mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos, estableciendo al respecto:</p> <p>- <u>Los requisitos para el Estado Comunitario</u>, dentro de los cuales, se destaca para el asunto en estudio, la Justicia eficaz y cercana al ciudadano. Este aspecto, contó con unos componentes establecidos para su alcance, en los que se encontraba la Justicia para la Seguridad Jurídica; para el cual se estableció entre otras condiciones:</p> <p>En materia de gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico, se consolidarán los avances relativos a la defensa judicial de la Nación, y se</p>	<p>Se observa como en el plan de desarrollo contenido en la Ley 1151 de 2007, se continuó incluyendo en la agenda gubernamental, el problema derivado de la defensa judicial del Estado; y así se podría pensar en el inicio de una segunda fase, enmarcada en la exploración más detallada del problema y la proposición de ciertas soluciones al mismo.</p> <p>De esa manera, la percepción de la defensa judicial del Estado, se mantiene en el plan de desarrollo 2006-2010 (Departamento Nacional de Desarrollo, 2006) y empieza a contemplar aspectos más específicos pero sin mayores avances; respondiendo a coyunturas identificadas para la época, tales como buscar evitar las situaciones de corrupción que se habían evidenciado y que era el</p>

⁴⁹ Durante la vigencia del Decreto 200 del 3 de febrero de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. Fue derogado por el artículo 32 del Decreto 4530 de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y Justicia y se dictan otras disposiciones.

⁵⁰ Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20062010.aspx>, consultado el 2 de mayo de 2012.

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>promoverán estrategias específicas para el mejoramiento del manejo y provisión de recursos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de sentencias, conciliaciones y arreglos amistosos en procesos judiciales nacionales e internacionales. Igualmente, se formulará e implementará una política de producción y divulgación normativa.</p> <p>- <u>Los retos del Estado Comunitario.</u> En este aparte del plan nacional de desarrollo 2006-2010 y en atención a la relación con la que cuenta al tema del presente trabajo, se observa que, se planteó un “Modelo administrativo para la intervención económica del Estado”. En esta oportunidad, se proyectaron acciones específicas, tales como:</p> <p>(...)</p> <p>Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.</p> <p>En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, a su vez esta entidad será la</p>	<p>motivo generador de una carga financiera muy alta e injustificada al erario; lo cual sin duda alguna, buscaba atacar de manera directa, ese aspecto que sigue generando un embate fiscal atribuido de manera ligera a unas causas, entre ellas, la inadecuada defensa judicial.</p> <p>La política implementada en esta etapa, demuestra que se pasó de un estado de simple percepción de la problemática, como el demostrado en el periodo 2002 a 2006, a un estado de inclusión en la agenda gubernamental por la necesidad creada en ese primer periodo; pues así se observa para la etapa 2006 a 2010, demostrando una fase de conciencia incipiente de las posibles causas y la formulación de ciertas medidas tendientes a la solución; pero que sin duda, fueron inadecuadas para las necesidades de la nación, que merecieron ser reajustadas y suprimidas, para reiniciar el ciclo de política pública, como se verá a continuación.</p> <p>Sin embargo, se resalta, la percepción que empieza a tomar fuerza, bajo el concepto de una política gubernamental de gestión jurídica pública integral, la cual reúne diferentes componentes del escenario jurídico, entre ellos la defensa judicial y legal de la</p>

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.</p> <p>Pero los aspectos que fueron esbozados en el programa “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos” fueron un poco más complejos y complementarios, lo cual da cuenta de la exploración a mayor profundidad del problema; en lo que se puede apreciar:</p> <p style="text-align: center;">Ilustración 2 – Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%;"> <p>Dentro de sus componentes estableció la política de “Justicia eficaz y cercana al ciudadano”</p> </div> <div style="font-size: 2em; margin: 0 10px;">➔</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 40%;"> <p>Esa política, contempló dentro de los temas a desarrollar la Gestión jurídica pública y la política de ordenamiento jurídico.</p> </div> </div> <p>- De otra parte, se contempló dentro de la política gubernamental el “Programa para la consolidación de un Estado eficiente y transparente”, que ostentó un componente en “El mejoramiento continuo - Modelos de gestión pública”; para lo cual, se estableció la “Gestión jurídica pública”; y en atención a esto, se da implementación de soluciones derivadas del ciclo de la política pública formulada; traducándose en decisiones de hechos concretos.</p> <p>Con la institucionalización del concepto de la Gestión jurídica pública, se estableció que para el período 2006-2010 se continuaría con el fortalecimiento de la gestión jurídica integral, y se abordaría como un componente fundamental de la gerencia pública; y para ello, se consolidaría la implementación de tres acciones:</p>	<p>nación a través del Estado colombiano.</p>

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>Ilustración 3 – Implementación de tres acciones</p> <p>1. Articular los cuatro frentes tradicionales de gestión jurídica; esto es: asesoría, producción normativa, defensa judicial y contratación.</p> <p>2. Implementar el sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes.</p> <p>3. Diseñar e implementar un plan de profesionalización de los gestores jurídicos públicos, como cuerpo funcional transversal de la Administración.</p> <p style="text-align: center;">Gestión Jurídica Pública</p>	
<p>Conciencia de la política gubernamental</p>	<p>2010-2014 “Prosperidad para todos”⁵¹</p>	<p>Con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” planteado por el actual gobierno del Dr. Juan Manuel Santos⁵², se observa que incluyó como propósito del Estado y del pueblo colombiano el “Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano”⁵³.</p> <p>De esa manera, dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011), se encuentra enunciada la “CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ”, cuya finalidad es la de garantizar el Estado de</p>	<p>Se demuestra el reinicio del ciclo de la política pública enfocada a la defensa judicial del Estado colombiano, con la inclusión en la agenda política, la propuesta de posibles soluciones y su implementación en decisiones reales⁵⁶.</p> <p>La inclusión del tema en la agenda política durante este periodo indica un gran avance en la conciencia de la gestión</p>

⁵¹ Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>, consultado el 2 de mayo de 2012.

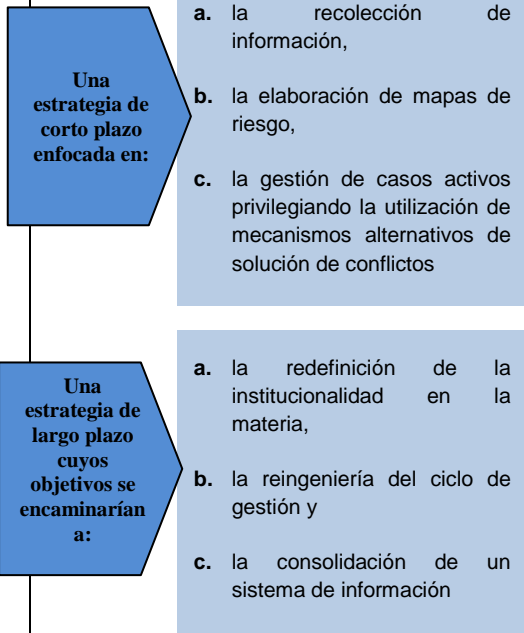
⁵² Ley 1450 del 16 de junio de 2011; por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁵³ Artículo 3 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011; por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁵⁶ Al respecto, Roth, (2007) refiere: “El policy cycle propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Es así como esta herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.”

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>Derecho en todo el territorio nacional; para lo cual, se adoptan estrategias y postulados relacionados con la seguridad (orden público y la seguridad ciudadana), los derechos humanos y derecho internacional humanitario, justicia transicional y la justicia.</p> <p>En lo que respecta a la justicia, se plantea un diagnóstico, que para efectos del asunto en estudio, indica que:</p> <p>(...), el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas continúan generando pleitos contra el Estado, que hoy superan los 170.252 procesos⁵⁴ con las consecuencias patrimoniales que implica la indemnización de daños antijurídicos a los ciudadanos ante tribunales nacionales e internacionales. Los esfuerzos realizados resultan insuficientes para enfrentar la problemática descrita y para garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza en el ciudadano. (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011, p.405)</p> <p>Es así, que se formula como lineamiento la “Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)”, con el cual se plantea la necesidad de contar con una Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado.</p> <p>Igualmente, se debe resaltar que dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se encuentra enunciada la de “SOPORTES TRANSVERSALES DE LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA”, que incluye aspectos como el buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la</p>	<p>jurídica del Estado; y de esa manera, con la defensa judicial del mismo, tanto así, que el Gobierno Nacional, dispuso como meta para la prevención del daño antijurídico, entendida como la estrategia propuesta para la defensa judicial del Estado la “Creación de una entidad para la defensa judicial de la nación” durante el cuatrienio, esto es la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación.</p>

⁵⁴ Datos consolidados por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado según reporte sobre los procesos que en 2009 efectuaron 154 entidades de la Administración Pública Nacional. Citado por Departamento Nacional de Desarrollo; Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá D.C., Colombia. 2011. Pág. 405. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>, consultado el 2 de mayo de 2012.

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>corrupción. Bajo esos postulados, sobresale la inclusión de “Programas estratégicos para el Buen Gobierno”, dentro de los cuales se encuentra la gestión jurídica pública (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011, p.487).</p> <p>Justamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, revela que para ese periodo gubernamental se busca combinar:</p> <p>Ilustración 4 – Estrategias 2011-2014</p>  <p>Una estrategia de corto plazo enfocada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la recolección de información, b. la elaboración de mapas de riesgo, c. la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos <p>Una estrategia de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la redefinición de la institucionalidad en la materia, b. la reingeniería del ciclo de gestión y c. la consolidación de un sistema de información <p>Todo lo anterior, planteando el siguiente propósito:</p> <p>El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.</p> <p>De lo expuesto, se evidencia la continuidad en el uso del concepto de la Defensa Judicial del Estado como un componente de la Gestión Jurídica Pública; esta vez, dirigido hacia el buen gobierno, reforzado en la necesidad de contar con una</p>	

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		<p>abogacía general del Estado e institucionalizada en una agencia especializada.</p> <p>El Gobierno Nacional, bajo la dirección del Presidente Juan Manuel Santos, dispuso como meta para la prevención del daño antijurídico, entendida como la estrategia propuesta para la defensa judicial del Estado la “Creación de una entidad para la defensa judicial de la nación” durante el cuatrienio (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011, p.413 –Tabla V-3), esto es la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación⁵⁵.</p> <p>Sin embargo, en el artículo 3 del Decreto 4085 de 2011, se materializó de la siguiente manera:</p> <p>Alcance de la Defensa Jurídica del Estado. Para efectos del presente decreto, entiéndase la defensa jurídica de la Nación como el conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público.</p> <p>La defensa jurídica de la Nación comprende todas las actividades relacionadas con: (i) la identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y del daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado; (ii) la administración, control y procesamiento de la información relativa a la Defensa Jurídica del Estado; (iii) la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (iv) la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; (v) la definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas; (vi) la evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y</p>	

⁵⁵ Parágrafo del artículo 5° de la Ley 1444 de 2011.

ETAPA	PERIODO	PLANTEAMIENTOS	COMENTARIO
		conciliaciones, y (vii) la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.	

2.4.2. NORMATIVIDAD

En consideración de lo expuesto anteriormente, la defensa judicial del Estado colombiano se puede contextualizar desde el conjunto de normas aplicables al tema; para lo cual, se recopila en orden jerárquico en el normograma contenido en el Anexo No. 1 del presente trabajo.

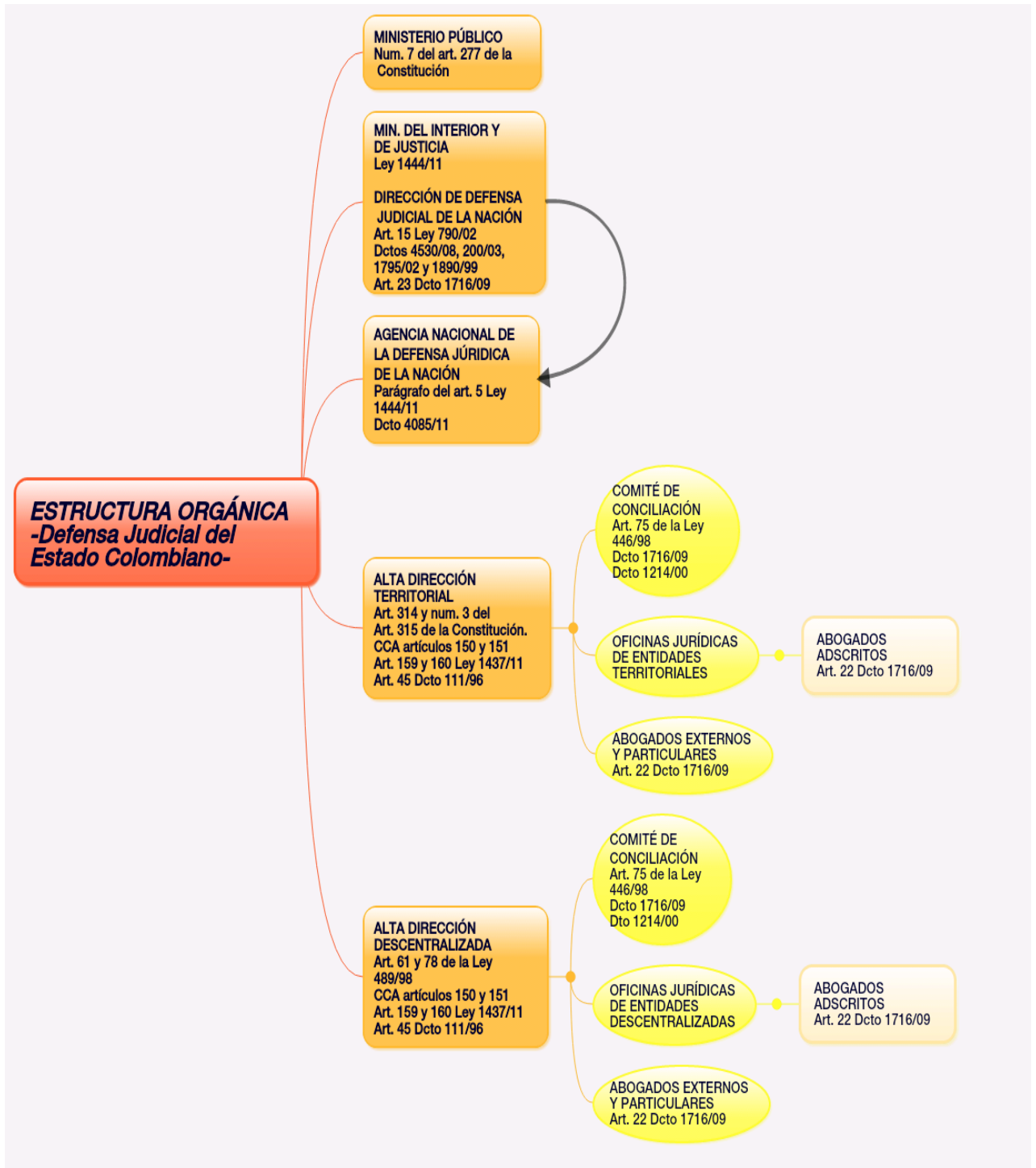
A partir de ese conjunto normativo, se concluye que en la actualidad⁵⁷ se denomina “defensa jurídica de la Nación” y se entiende por ésta, el conjunto de actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público. En ese sentido, se indica que:

La defensa jurídica de la Nación comprende todas las actividades relacionadas con: (i) la identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y del daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado; (ii) la administración, control y procesamiento de la información relativa a la Defensa Jurídica del Estado; (iii) la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (iv) la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; (v) la definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas; (vi) la evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y (vii) la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.

A partir de la normatividad relacionada en el Anexo No. 1 del presente trabajo, se puede sintetizar que la estructura orgánica de la Defensa Judicial del Estado Colombiano se ha concretado en la forma en que se presenta en la ilustración que se presenta a continuación:

⁵⁷ Artículo 3° del Decreto 4085 de 2011. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44542#0>, consultado el 2 de mayo de 2012.

Ilustración 5 –Estructura Orgánica de la DJE Colombiano



2.5. PROPUESTA DE DEFINICIÓN

Para empezar, Mejía (2007, p.95-96) propone una definición al tema, previniendo en que no se debe enunciar Defensa Judicial, sino **Defensa Jurídica del Estado**. Según el autor, porque desde la perspectiva “jurídica”, se abarca la totalidad de acciones que se dirigen en defensa del mismo, mientras que en uso del término “judicial” solo se hace referencia a las actividades litigiosas; lo cual, considera, es un foco de inconvenientes para la efectiva defensa del Estado. En ese sentido, su propuesta es la siguiente:

Se entiende por defensa jurídica del Estado todas aquellas actividades de dirección, planificación, coordinación y gestión tendientes a organizar una estrategia integral que le permita al Estado enfrentar con eficacia toda la serie de acciones judiciales y extrajudiciales emprendidas por los sujetos de derecho nacional e internacional y que tengan efectos patrimoniales o morales, por las causales definidas en la Constitución Política, la ley o en los convenios o tratados internacionales, especialmente en materia de Derechos Humanos.

Sin embargo, se considera oportuno traer a colación otros aspectos para que finalmente se pueda analizar el concepto de lo que se pretende abarcar.

Por lo tanto se sugiere, considerar en primer lugar la noción de **Gerencia Jurídica del Estado**, la cual debe responder a los objetivos fundamentales de salvaguardar la juridicidad de las diferentes decisiones públicas, la eficacia y la materialización de los derechos y garantías de las personas bajo el contexto de la buena administración⁵⁸; por tanto, la mirada que la Gerencia Jurídica del Estado tenga de los diferentes aspectos públicos requiere no solo el fortalecimiento técnico y tecnológico de las oficinas y abogados del Estado, sino un verdadero cambio de mentalidad orientado a la concreción y salvaguarda de los derechos y garantía de los asociados, a través de la creación de políticas, una actitud verdadera al cambio

⁵⁸ La doctrina contemporánea del derecho administrativo, inspirada por los retos actuales del Estado Social de Derecho en el nuevo milenio y, en buena parte, por la mencionada reflexión que organizaciones como la ONU y la Unión Europea, han hecho sobre la necesidad de fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales y colectivos de la humanidad, se han ocupado del concepto y bordes de este nuevo derecho fundamental de acceder a una buena administración pública, el que, a su vez y de cara a la Administración, se debe convertir en un deber y una guía de las instituciones y funcionarios estatales (Orrego, 2010).

y la posibilidad de llevar a la práctica aquéllas, tal como lo afirma Orrego (2010) al indicar que “En ese orden de ideas, a la gerencia jurídica pública del Estado Social de Derecho le corresponde la administración de los recursos, los medios y las personas que suministren al Estado una correcta asesoría, consultoría y representación judicial o extrajudicial de sus intereses, que le permitan materializar una buena administración a los ciudadanos, punto de partida y fundamento de la misma”.

De esa manera, agrega Orrego (2010), que siguiendo los lineamientos del MECI⁵⁹, “la gerencia jurídica del Estado debe ocuparse de evaluar, desde sus diferentes procesos o áreas de impacto, los eventos negativos, tanto internos como externos, que pueden afectar o impedir, desde lo jurídico, el logro de los objetivos institucionales, o, también, los eventos positivos que permitan identificar oportunidades, para un mejor cumplimiento de sus funciones”, aclarando que corresponde a evaluar dichas hipótesis, referidas al ámbito de acción de la asesoría jurídica y la representación tanto judicial como extrajudicial de la entidad pública.

El derecho a la buena administración exigirá, por tanto, a la gerencia jurídica del Estado disponer de metodologías, medios tecnológicos y talento humano que le permita gobernar técnicamente los riesgos jurídicos propios de la actividad de cada entidad estatal y cuando éstos se hayan consumado, adoptar medidas efectivas para su remedio.

Por su parte el Consorcio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda e Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad (2010, p.248) ratifica que el concepto de **Gerencia Jurídica Pública** surge en el contexto del Estado Social de Derecho, donde emerge una nueva configuración del papel de las instituciones públicas, pues se da una transformación en perspectiva garantista, que lleva a ampliar los márgenes de responsabilidad estatal; como consecuencia del nuevo diseño institucional adoptado desde la Constitución de 1991, que se revierte en un

⁵⁹ Hace referencia al Modelo Estándar de Control Interno, reglamentado por el Decreto Nacional 1599 de 2005.

cambio profundo en la cultura jurídica nacional que ha generado una fuerte conciencia ciudadana sobre los derechos y las acciones que permiten su eficacia directa; y de esa manera, se propició un escenario litigioso creciente, que conllevó a la necesidad de consolidar un modelo claro y efectivo que oriente la gestión pública hacia la defensa de sus intereses con base en dos ejes fundamentales: **(i)** la prevención del daño antijurídico con medidas de intervención administrativa, y **(ii)** la defensa judicial donde se realiza el diseño de estrategias de defensa calculadas que eviten condenas judiciales o atenúen su impacto.

Bajo ese contexto y en consideración del modelo establecido en el Distrito Capital –que se comentará más adelante-, se encuentra que la **Gerencia Jurídica Pública** desarrolla sus dos ejes, mencionados anteriormente, en tres líneas de acción que se integran entre sí, a saber: la definición de políticas de prevención, la defensa judicial y los planes de gestión en herramientas e instrumentos; no sin antes aclarar, que se asumen importantes instrumentos gerenciales hacia la implementación de una unidad coordinadora de abogacía del Estado.

(...)

Las oficinas jurídicas del Estado ejercen y desarrollan sus atribuciones de manera aislada, sin criterios orientadores, ni políticas ni instancias de coordinación interinstitucional.

La defensa de los procesos es aislada, el abogado contesta los pleitos desde la soledad de su Despacho, sin instrucciones ni orientación de su cliente, que para muchos es etéreo o gaseoso por ser el Estado, un Estado que no afianza como cliente del abogado, pese a que como parte ha concurrido desde cerca de 100 años. Todo ello genera, por tanto, una grave y compleja desinformación que le impide al gobernante conocer sus procesos, saber quién lo defiende, qué defiende, cómo lo defiende y mucho menos lograr una unidad de criterio en la Administración Pública que, a través de políticas, le permitan alcanzar la estabilidad y seguridad jurídica de sus decisiones.

Se hace entonces necesario insistir en un concepto más complejo e interesante, el de la Gerencia Jurídica Pública Integral, el cual parte de conocer las políticas públicas y entenderlas como soporte y sustento de las decisiones del Estado. Valorar los riesgos jurídicos, a través de metodologías y técnicas hermenéuticas, para aplicar correctamente el derecho, como conocer los fallos judiciales y las tendencias de la jurisprudencia. No olvidemos que el primer juez del ciudadano es la Administración Pública, y que constitucionalmente la Rama judicial - a través de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo - está concebida como un control de la Administración, no como una suplantación de la misma.

El abogado del Estado deja de estar solo, se integra a un cuerpo de abogados estatales que, bajo esquemas de coordinación, conoce cuál es el interés que debe defender se (sic) su cliente, el Estado, y no está solo en la defensa, sino que cuenta con todo el apoyo de la institucionalidad para llevar a feliz término su causa.

Por último, la información deja de estar en manos de cada funcionario, se unifica, organiza y dispone en sistemas de información que conservan digitalmente la historia institucional, el recorrido y estrategias de cada decisión administrativa y de cada proceso judicial. [Énfasis añadido] (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.251)

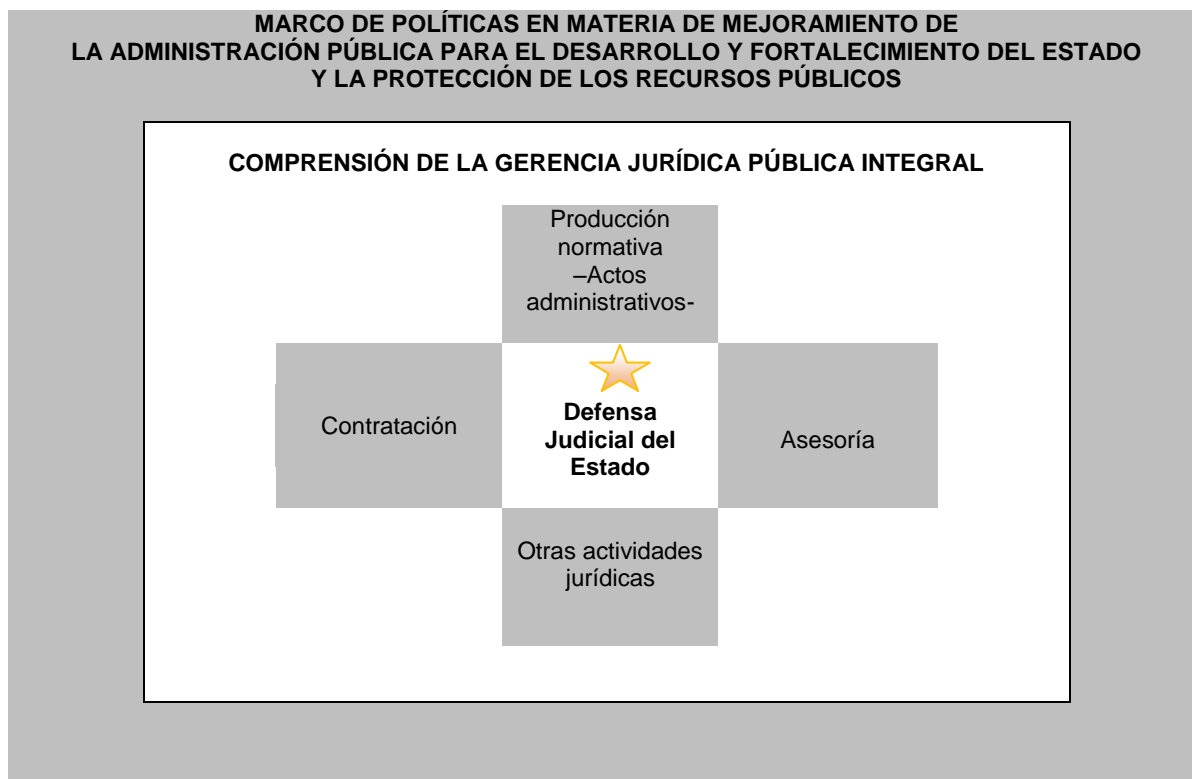
Por lo expuesto, y contrario a lo propuesto por Mejía (2007, p.95-96), se percibe que la defensa judicial debe conservar su autonomía frente a los demás elementos que componen la gestión pública; y no hacer de ésta, una amalgama de criterios, que más corresponde a la globalidad de la gerencia jurídica pública integral.

Por lo tanto, la esencia de la Defensa Judicial del Estado, se debe entender como una finalidad de la función pública; pues de igual forma, los ciudadanos como sujetos de derecho, si bien cuentan con vías administrativas y extraprocesales para hacer sus reclamaciones al Estado, ellas son el camino previo, o conducto regular para en definitiva, hacer uso de las acciones jurídico-procesales o litigiosas, en caso de ser necesario y procedente.

Por lo anterior, no es viable considerar que las actuaciones jurídicas previas a la actividad litigiosa que puedan evitar llegar a los estrados judiciales, deban extinguir la noción de la defensa judicial o confundirla simplemente al dar por terminada una situación que pueda volverse litigiosa; pues toda actuación jurídica previa a un litigio, de dirección, planeación, coordinación o gestión, ya sea judicial o extrajudicial, apunta a la defensa de los interés de la nación representados por el Estado para evitar o enfrentar un litigio procesal.

A partir de lo anterior, la política pública debe preocuparse por disponer, entre otros aspectos, lo necesario para que la Defensa Judicial del Estado sea un objetivo de la función administrativa, entendido de la siguiente manera:

Ilustración 6 – Integración de la DJE en la Política Pública



Ante lo expuesto, se propone los siguientes lineamientos para establecer la noción de la ***Defensa Judicial del Estado***:

1. Desde el punto de vista *funcional*, para referirse tanto al conjunto de acciones jurídico-procesales de intervención estatal en asuntos contenciosos; como a las acciones de formulación y adopción de estrategias de prevención, protección y ejercicio de la actividad litigiosa; las cuales son gestionadas por los representantes legales, servidores públicos, operadores jurídicos y apoderados de las entidades públicas, para proteger los intereses de la nación y el patrimonio público en escenarios extraprocesales, administrativos y privados con fines prejudiciales o judiciales de derecho interno o internacional; cuando el Estado, a través de

su estructura, está llamado a comparecer como parte activa, pasiva o tercero interesado.

2. De otra parte, una noción *finalista*, donde la defensa judicial del Estado sea un objetivo de la función administrativa, y que a partir de ello, la conducta de todo servidor público esté dirigida a la eventual defensa en juicio de los intereses de la nación.

3. Para terminar, desde el punto de vista *material*, la defensa judicial del Estado es un componente articulador, junto con la producción normativa, la contratación y la Asesoría jurídica; de la **Gerencia Jurídica Pública Integral**, y ésta, debe formar parte obligatoriamente de la formulación de políticas en materia de mejoramiento de la administración pública para el desarrollo y fortalecimiento del Estado; y la protección de los recursos públicos.

CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO

3.1. CAUSAS GENERALES DE LA PROBLEMÁTICA DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

Previamente, es pertinente aclarar que el análisis que se efectuará para la identificación de las posibles causas no obedece al estudio de fallas específicas en la defensa realizada por los apoderados de las entidades; por cuanto no se analizaran casos puntuales; y en consecuencia, no resulta procedente para esta investigación criticar la defensa efectuada por los profesionales del derecho a casos específicos, en razón a la subjetividad propia de cada caso en particular.

Como se evidencia de lo expuesto en el capítulo anterior, la defensa judicial del Estado ha sido admitida por algunos actores sociales, incluido el mismo gobierno nacional, como una dinámica precaria, deficiente e ineficaz; tal como se evidencia, a partir de diversos antecedentes reportados que llevan a concluir que el Estado colombiano es considerado un “Estado Extraño”, por cuanto, al ser un litigante frecuente⁶⁰ como demandado, se comporta como un litigante ocasional (Uprimny, 2005); siendo una situación anormal, que se transforma en una problemática social.

En atención a esa problemática, surgen interrogantes como ¿En qué consiste?, ¿Qué lo genera? y ¿Cuáles son sus causas?; ante lo cual Uprimny (2005, p.6) planteó lo siguiente:

⁶⁰ En relación con el concepto de litigante frecuente, Uprimny (2004a) indica: “Entre los litigantes frecuentes, Galanter pensaba en el Estado. Pero en el Estado gringo. Obviamente no tuvo en cuenta al Estado colombiano, porque hubiera tenido que revisar sus hipótesis. Y es que en nuestro país, el Estado es un litigante frecuente por la cantidad de procesos que enfrenta, pero se comporta como un litigante ocasional: sus abogados no suelen ser los mejores y sobre todo no acumulan experiencias ni desarrollan estrategias de largo aliento, entre otras razones porque cambian con frecuencia y no están bien organizados”

¿Por qué se comportaba como un litigante ocasional? Porque había una enorme **rotación** de abogados defensores del Estado, no tanto abogados externos sino los **abogados** de planta. Porque éstos tenían **sobrecargas** muy considerables de trabajo y, entonces, la hipótesis era que **no desarrollaban estrategias** de litigio propias de un litigante frecuente, el cual, repito, es un litigante que: prevé los procesos; prevé el conjunto diseño-estrategias; desarrolla redes de apoyo; desarrolla y acumula experticia jurídica para enfrentar los casos que de manera repetida afronta. Y eso desde el punto de vista de un Estado democrático es particularmente grave. ^[Énfasis añadido]

En la mayoría de ocasiones, los diferentes diagnósticos realizados arrojan como resultado que la deficiente defensa es el resultado de aspectos derivados de la esfera profesional de los operadores jurídicos de las entidades públicas; pero sea esta la oportunidad para demostrar que no es esa la causa exclusiva, por tratarse de un problema que va más allá; por lo cual, la participación para la identificación de las causas que generan la deficiente defensa judicial del Estado; podría decirse que es amplia, contando con la intervención de los medios de comunicación, la academia, las mismas entidades públicas y los organismos de control; demostrando de esa manera, la participación tanto pública como institucional en la lectura, difusión y diagnóstico del problema.

Como resultado de esa participación, se observa que en la identificación de las causas que generan los resultados negativos de la defensa judicial del Estado, se encuentran diferentes factores, que se propone agrupar de la siguiente manera:

3.1.1. EL TALENTO HUMANO

Éste es tal vez, el factor más importante de analizar; pues involucra **(i)** aspectos intrínsecos de los profesionales en derecho que defienden las entidades, como lo es la formación, experiencia, calidades, ética, modelos comportamentales; y **(ii)** aspectos extrínsecos como la escogencia de los profesionales, cargas laborales, actividades contratadas, carencia de recursos para el desempeño de sus

obligaciones, ausencia de compromiso de la alta dirección, influencias de corrupción⁶¹, modelos funcionales, entre otros.

Esta causa ha sido cuestionada tradicionalmente, pues se atribuye a los profesionales del derecho que representan a las entidades públicas “(...) la deficiente defensa que en un elevado número de casos, se presenta por quienes tienen a su cargo la importante tarea de representar judicialmente los intereses de aquellas entidades, como quiera que algunos organismos, a pesar de ser frecuentes demandados, continúan incurriendo en los errores y omisiones propios de los litigantes ocasionales, especialmente por la falta de contestación de las demandas, la no presentación de alegatos de conclusión, la ausencia de intervención en la práctica de las pruebas judiciales, la falta de contradicción de las mismas, así como el desconocimiento de los precedentes jurisprudenciales” (Procuraduría General de la Nación, 2007, p.13 y 14).

Incluso, se ha insinuado que la recuperación del erario público comprometido en las condenas contra el Estado, puede encausarse en contra de los apoderados judiciales de las entidades públicas; pues según lo argumentado, ellos tienen facultades de disposición de los intereses del Estado, lo cual los hace verdaderos gestores fiscales; y por lo tanto, administradores de los asuntos públicos con una carga de responsabilidad que los puede llevar a responder con su patrimonio

⁶¹ Si bien la corrupción corresponde en general a una de las causas directas de las deficiencias de los Estados, no se pretende incluirla en las causas de la deficiencia e la Defensa Judicial del Estado colombiano de manera directa, sino como consecuencia de otros factores que se han considerado primarios y que consecuentemente llevan a la corrupción como tal, para lo cual se tuvo en cuenta:

Las causas de la corrupción son de diferente índole. Entre las causas inmediatas, podemos citar el soborno de parte del sector privado, el gran conjunto de trámites para las actuaciones públicas, el poder discrecional de algunos servidores del Estado, la falta de transparencia en los procesos tributarios, presupuestales y de contratación administrativa, el despilfarro del gasto público y el mal manejo en los procesos de privatización y nacionalización de bienes y servicios. Entre las mediatas, sobresalen, **la baja remuneración de algunos servidores públicos**, principalmente los diferentes al nivel directivo, la debilidad en correctivos penales y disciplinarios que castiguen las prácticas corruptas, el debilitamiento de los controles institucionales y ciudadanos en cuanto a la transparencia de la función pública, la impunidad, en suma, el monopolio, la discrecionalidad y la rendición de cuentas. ^[Énfasis añadido] [Forero Salcedo, José Rory (2010). Hacia la excelencia de la administración pública. Revista Diálogos de Saberes (Julio – Diciembre, numero 33 de 2010) p. 14. Bogotá, Colombia. ISSN 0124-0021]

personal, por los errores, la negligencia o la corrupción en la defensa judicial del Estado⁶².

Así las cosas, el talento humano es una de las causa principales, que incide en la gestión jurídica pública, y por ende, en la defensa judicial del Estado, lo preocupante es que corresponde a un factor que no ha sido replanteado, ni organizado; demostrando en el transcurso de 1991 a 2011 con una ausencia total de medidas correctivas que demuestra la falta de profesionalización del recurso humano de la defensa litigiosa del Estado⁶³.

Pues es así que llama la atención, frente a las calidades del cuerpo de abogados de lo público, no solo los aspectos intrínsecos del profesional, sino las condiciones de su vinculación, la remuneración, garantías y prestaciones en el caso de relación laboral administrativa; o los honorarios y permanencia en el caso de relación contractual civil; su motivación, las condiciones en que se presta el servicio profesional o se ejecuta el cargo, la excesiva carga laboral, el interés de actualización y capacitación permanente⁶⁴, entre algunos otros.

Con el trabajo de Alviar et al. (2005), se encontró al respecto:

(...) De la misma manera, las entidades gestoras tienden a concentrar el trabajo jurídico de todos los sectores de la administración: tal nivel de concentración, dada la típica complejidad de la administración pública contemporánea, **pone al abogado**

⁶² Advierten que abogados son responsables por mala defensa judicial del estado: Con su patrimonio pueden responder por los errores en las acciones judiciales en favor del Estado, dice el auditor General. (2009, 29 de Septiembre). Recuperado de <http://www.elespectador.com/node/164045>

⁶³ Al respecto, Borda (2005) refiere: “Si nos preguntan: ¿resuma cuál es el tipo de abogado que requiere la administración?, responderíamos diciendo: requerimos un abogado con excelencia en la formación académica y para esto se requiere acordar y convenir con las Facultades de Derecho. Al mismo tiempo necesitamos un abogado con un alto sentido de lo público y con entendimiento profundo de la juridicidad de los actos y operaciones de la administración.”

⁶⁴ Araujo (2005) manifestó: “Estos nuevos modelos de gestión deben sostenerse en la capacitación adecuada de los cuerpos profesionales que conforman los gestores jurídicos públicos, no solo mediante la actualización permanente de los conocimientos profesionales, que se suponen acreditados y validados con las nuevas normas de ingreso y permanencia en la carrera administrativa, sino y sobretodo, en la identificación de aptitudes y competencias necesarias para afrontar el reto de desempeñarse como gerentes públicos, operadores jurídicos, asesores de alto nivel y asistentes técnicos administrativos, entre otros.”

del Estado, generalista y mal entrenado, a competir con un especialista bien pago y altamente motivado contratado por la contraparte. Todos estos factores, como es natural, ocasionan una muy importante sobredemanda de servicios jurídicos que ciertamente desborda la capacidad de oferta de la entidad gestora. **La acumulación de procesos, expedientes, diligencias, etc. igualmente termina por ocasionar caos en el archivo, primero, y luego en la atención y seguimiento profesional de los mismos.** Con la misma lógica, la responsabilidad de seguimiento y atención se diluyen. (...) **Los abogados del Estado comienzan su servicio público sin entrenamiento específico y se mantienen relativamente desinformados y desactualizados de los cambios que sufre el derecho.** La entidad pública, igualmente, no está en condiciones de suministrar a sus abogados la información jurídica necesaria para la elaboración de **análisis jurídico de calidad.** En este Estado de **falla sistémica generalizada, aumentan de manera muy significativa las posibilidades de corrupción y rentismo por parte de jugadores estratégicos.** La proporción de procesos y la suma total de condenas contra el Estado resultan siendo muy altas. En consecuencia, los intereses jurídicos y judiciales del Estado resultan severamente lesionados cuando, en teoría al menos, debería tratarse de un “actor jurídico” poderoso y bien informado. ^[Énfasis añadido]

De esa manera, se ha evidenciado que los Abogados de las entidades públicas, tienen encomendada la gestión jurídica integral, lo cual involucra todos los aspectos jurídicos de la entidad. Obviamente, esto incluye la defensa judicial, vista simplemente como la representación ante los despachos y de sus principales instituciones en cualquier jurisdicción e instancia; pero igualmente envuelve, la asesoría y asistencia jurídica consultiva a sectores de la administración y la ciudadanía, la producción normativa o de actos administrativos; y la elaboración, seguimiento, interventoría y liquidación de contratos y convenios de toda índole. En ese sentido la Alcandía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. y Veeduría Distrital (1999-2000, p.10 y 11), expusieron que:

La investigación de la que se deriva este documento, que se realizó en las Secciones Primera, Segunda y Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado, mostró una situación de congestión y represamiento que exige una participación mucho más activa de los apoderados de las entidades y, además, indicó que no siempre los abogados externos pueden ser calificados por su diligencia.

(...) y que en los restantes litigios la defensa queda bajo la responsabilidad de las oficinas jurídicas, encargadas además de la revisión de los actos administrativos y los contratos ordinarios de la entidad.

(...)

En esta medida, las entidades distritales deben verificar el cumplimiento de las obligaciones de estos asesores y recordar la responsabilidad que (...) se deriva de su actuación en los procesos, así como reforzar a los abogados de planta con más y mejores herramientas que sean producto de una real política pública distrital sobre defensa judicial.

Como consecuencia de ese modelo funcional, que más que ser integrador es desmedido; y por tanto, incompetente; se genera de una parte la excesiva carga laboral; y de otra, la exigencia de que los abogados conozcan integralmente sobre todos los aspectos de la gerencia jurídica pública; lo que incide de manera directa, en la poca especialización en temas concretos de importancia jurídica; tal como el desempeño de la defensa judicial.

Llama la atención el siguiente planteamiento:

Pero, ¿por qué es tan buen negocio demandar hoy a la Nación? Primero, porque suelen ganarle por 'w'. No es seria una defensa judicial en la que por cada mil procesos hay un solo abogado que defienda a una entidad, de acuerdo con algunas estimaciones. (Acevedo, 2011)

Adicionalmente, a la sobrecarga laboral que implica abordar todos los elementos de la gerencia jurídica pública, en concreto con la defensa judicial, se presenta que el alto número de procesos a un mismo profesional influye en la gestión de atención a los procesos judiciales; es así que Uprimny (2005, p.9) se cuestiona:

¿Si están sobrecargados, cuál es, entonces, el número apropiado de casos? Pues a pesar de que ha habido avances, aunque no suficientes, en la conceptualización de la defensa judicial del Estado, no hubo respuesta a esa pregunta, que parece elemental. Nadie supo decirnos la cantidad apropiada de casos por abogado. Es razonable que no haya respuesta, porque los casos son muy distintos: unos rutinarios y otros más sensibles y complejos. Pero si uno quiere hacer una gestión eficaz, ese sería un punto donde debería haber alguna claridad.

Tal como se ha expuesto hasta el momento, la sobrecarga de procesos a un mismo profesional, es uno de los aspectos relacionados en la mayoría de los documentos que hacen un diagnóstico de la organización de la defensa jurídica

del Estado e implica consecuencias graves en el accionar de los abogados que tienen a su cargo los asuntos contra el Estado, con las correspondientes consecuencias para el destino de los asuntos y el efecto de las sentencias. (Fajardo & Guzmán; 2010, p.53)

Por su parte, la Dra. Veleño (2005, p.21) manifestó:

A propósito de las cargas laborales que pesan sobre los abogados debo tratar, de una vez, un aspecto importante cual es el de la especialización en la distribución racionalizada del recurso humano. No es fácil contestar la pregunta aquella sobre cuántos procesos debe tener un abogado. No es igual tener 200 procesos para contestar que tener 200 procesos esperando fallo del Consejo de Estado; ¿de qué se ocupa un abogado cuando tiene 200 procesos a la espera del fallo pendiente por parte del Consejo de Estado?. ¿Podríamos encargarle a ese abogado 100 procesos más? De pronto él no tendría problema si recibiera los adicionales y quedara con saldo de trescientos procesos. Lo que sí, a todas luces, sería absurdo sería entregarle a un abogado 300 demandas nuevas, recién recibidas y pretender que las conteste todas. De pronto sería aceptable que se comprometiera con el trámite de ellas si trataran todas sobre el mismo caso o que tuviera, de antemano, estructurada la defensa pertinente para ellas. Concluyamos aceptando que no es fácil llegar a un acuerdo pero, de todas maneras, creo que en la medida en que los abogados, sus jefes, el Gobierno Distrital entiendan que esa es una labor importante, que la responsabilidad que tenemos los abogados cuando hacemos la representación judicial es vital para los intereses de la ciudad, seguramente nos acercaremos a políticas mucho más claras en el tema de distribución de racionalización de recurso humano.

Complemento de lo anterior, es lo relacionado a las condiciones de los defensores del Estado, pues “(...) tomar la decisión de contratar defensas técnicas de alta calidad supone para los funcionarios darse el lapso de asumir la responsabilidad de vincular asesores externos que, a pesar de sus altos costos, las más de las veces se vuelven indispensables si se estiman las cifras en juego y si se considera que en la contraparte están hombres de negocios que cuentan con recursos prácticamente ilimitados para sortear con éxito las batallas legales que emprenden”⁶⁵.

⁶⁵ Sobre la defensa jurídica del Estado. (2009, 19 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo119655-sobre-defensa-juridica-del-estado>, consultado el 2 de mayo de 2012.

Por su parte, la vinculación de los profesionales del derecho, se encuentra **(i)** de manera reducida en las plantas de personal, en su gran mayoría por profesionales en cargos de libre nombramiento y remoción, y en pequeñas proporciones inscritos en carrera administrativa, pero estos por lo general están encargados de otros asuntos de la gestión jurídica, diferentes de la defensa judicial; y **(ii)** mayoritariamente en los contratos de prestación de servicios, siendo el medio de vinculación más representativo; pero sin lugar a dudas, una modalidad que supone en gran medida, una alta falta de compromiso por los gestores jurídicos.

Para nadie es un secreto, que tanto los contratistas como los abogados de libre nombramiento y remoción, presentan un desinterés a partir de las modalidades de vinculación o contratación de las entidades públicas, pues deben ceñirse a lo dispuesto para las vigencias presupuestales (en el caso de los contratos), cambios en la dirección de la administración (tanto para contratos como para cargos de libre nombramiento y remoción), entre otras razones; sin que el modelo público de vinculación y contratación tenga en cuenta que la defensa judicial del Estado, en la mayoría de los casos, debe responder a estrategias de largo plazo, debido a los tiempos que conlleva su planeación, diseño, ejecución y terminación o cierre en los diferentes estamentos judiciales.

Algunos afirman⁶⁶, que de una parte la deficiente defensa judicial es la consecuencia del desgano de los responsables de las entidades públicas; y de otro lado, el resultado del tránsito que se presenta entre una administración a otra, derivado de los periodos establecidos para la alta dirección de la administración pública; entre otras causas.

⁶⁶ Sobre la defensa jurídica del Estado. (2009, 19 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo119655-sobre-defensa-juridica-del-estado>

En consecuencia, lo anterior determina que la asistencia y el seguimiento que se realiza a las controversias en las que es demandada la nación, sufra cambios en su enfoque y las estrategias de defensa implementadas en cada litigio; lo cual generalmente, es la secuela del cambio de los apoderados que conocen los asuntos en controversia.

De esa manera, no es absurdo encontrar que en la mayoría de ocasiones que un abogado contesta una demanda interpuesta en contra de una entidad pública, otro profesional intervendrá en las diligencias y en la práctica de las pruebas; en otra ocasión, otro defensor será el que realice el análisis y planteará los alegatos de conclusión, que en ocasiones puede ser el mismo que apela la sentencia de primera instancia de resultar desfavorable la decisión en primera instancia; pero con seguridad, no será el mismo abogado que sustente el recurso ante el juez de segunda instancia.

Seguramente, si se observa con mayor profundidad, se podrá encontrar que el cambio de abogados, va de la mano con los periodos establecidos para la alta dirección de las entidades estatales; porque cada representante legal, va acompañado de su propio equipo, algunas veces nuevo, lo cual incluye abogados de confianza para los litigios, perdiendo de vista por completo, la importancia de mantener el enfoque y las estrategias inicialmente usadas para la defensa.

Igualmente, en coherencia con lo expuesto, se presenta en cuanto la motivación del talento humano:

Cierto cansancio en el litigio por parte de los defensores del Estado. (...) está constatado sólidamente de manera empírica. Lo anterior se refiere a que, cuando se presenta la demanda la responden, en la mayoría de los casos, pero de manera extemporánea. Sin embargo, cuando se llega a los alegatos de conclusión parece que ya los abogados, por sobrecarga, están un poco más cansados y, entonces, en un número significativamente mayor de casos, no hay alegatos de conclusión. Cuando el caso llega a segunda instancia, en un número muchísimo más significativo de casos no hay alegatos sólidos y eso se traduce en que, en un

número significativo de casos, el Estado es más condenado en segunda que en primera instancia. Es difícil atribuirle a esta conclusión el que la condena en segunda instancia se derive de ese error de litigio. Y es difícil de probar sociológicamente, porque puede deberse a otros múltiples factores tales como: que la jurisprudencia del Consejo de Estado sea diferente a la de los tribunales y, que en algunos casos, los tribunales, en ciertas materias, puedan apartarse de la jurisprudencia del Consejo de Estado. (Uprimny, 2005, p.8).

Son muchas las razones, que ponen al grupo de abogados que defiende a la nación, en el ojo de las críticas, pero igualmente, preocupa la falta de tratamiento estatal que ha tenido, para buscar su mejoramiento y consolidación.

3.1.2. LA OFERTA ACADÉMICA

De la mano con lo anterior, se presenta la deficiente y casi nula⁶⁷ oferta académica de las instituciones formativas en derecho para que los profesionales que conforman el talento humano de la administración, realicen un proceso de profesionalización especializada propia de los operadores jurídicos y abogados defensores del Estado, que cuente con énfasis en estudios de la formulación y ejecución tanto de políticas de prevención del daño antijurídico como de la defensa enfocada en el asesoramiento y representación judicial y extrajudicial de los interés del Estado desde una formación crítica en el manejo de situaciones que involucren el riesgo patrimonial de la administración pública por actividades prejudiciales y acciones judiciales.

Al respecto, Borda (2005) refiere:

Si nos preguntan: ¿resuma cuál es el tipo de abogado que requiere la administración?, responderíamos diciendo: requerimos un abogado con excelencia en la formación académica y para esto se requiere acordar y convenir con las Facultades de Derecho. Al mismo tiempo necesitamos un abogado con un alto

⁶⁷ Una vez consultado como marco de referencia el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-156293.html> se encuentra la existencia de tan sólo un programa de posgrado en la modalidad de especialización que se aproxima a la necesidad planteada en el presente trabajo, el cual fue denominado “Gestión Jurídica Pública” de la Universidad del Rosario con código SNIES 90321. Al respecto se puede consultar <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Programas-abogados/ur/gestion-juridica-publica/ur/Informacion-General/>, consultado el 2 de mayo de 2012.

sentido de lo público y con entendimiento profundo de la juridicidad de los actos y operaciones de la administración.

De esa manera, se observa que el grupo de abogados defensores del Estado se desenvuelve en algunos casos sobre conocimientos técnicos generales, en el mejor de los casos, de derecho administrativo; pero esta demostrado que no es suficiente, pues el contexto de la Gerencia Jurídica Pública exige un conocimiento mas concreto en el desarrollo de la actividad jurídica vista como una gerencia dentro de la administración pública; y como se indica en la publicación de Mejía (2007, p.72-74), al tratar el tema del plan de profesionalización, se insiste en que “se tiene que cambiar mucho en la forma de pensar de los abogados del Estado; indicando que se tiene que verificar una más completa formación y sobre todo se tiene que establecer un sistema de formación postgradual”.

3.1.3. LA CONTRA-PARTE

Como es por muchos conocido, los demandantes de la nación, no siempre luchan por causas justas o por el reconocimiento de derechos de los cuales son acreedores. En ese sentido, Uprimny (2005, p.10) pudo encontrar:

(...) Lo que uno constataba era que esas demandas frente al Estado no son tan inocentes. No correspondían, simplemente, a la imagen del pobre ciudadano atropellado que se siente vulnerado y busca, entonces, al abogado que le lleve el caso. Lo que nosotros efectivamente encontramos allí es lo que denominamos “estrategias de litigio extractivo” frente a los recursos públicos y por parte de ciertas grandes oficinas de abogados.

De una parte, se observa la tendencia de encontrar conductas de quienes demandan a la nación, sobre pretensiones maliciosas o mediante el abuso del derecho⁶⁸, haciendo uso de estrategias perversas en desarrollo de las actividades litigiosas, en acompañamiento técnico de profesionales del derecho⁶⁹.

⁶⁸ En relación con el abuso al derecho: “(...)”, vale la pena recordar lo que esta Corporación ha dicho acerca del abuso del derecho: "Esta Sala de la Corte ha tenido ocasión de referirse a los dos extremos del problema planteado, advirtiendo

Muestra de ello, son “(...) las mafias enquistadas en el poder judicial y los carteles de abogados especializados en demandar a la Nación que se han convertido en una auténtica red de asalto a las arcas públicas (...)” (Acevedo, 2011).

Mafias que no solo extraen los recursos del Estado por medio de las acciones judiciales como tal, sino también de situaciones fácticas previas a la mismas, creando situaciones de hecho como se observó en el conocido caso de los Nule, que dejó grandes cuestionamientos en cuanto a la conducta ética de los abogados, ante lo cual se resalta la siguiente reflexión “una cosa es asesorar y otra estructurar proyectos que son concebidos para defraudar al Estado. Y la verdad es que gran parte de esta operación defraudatoria, sin duda la más grande en contra del Estado colombiano y del erario, no hubiera sido posible sin la dirección ni el apoyo jurídico de prestantes abogados” (Duzán, 2011).

En cuanto las acciones maliciosas, cabe la pena citar al respecto la millonaria condena impuesta por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Colombiano por la masacre de Mapiripán ocurrida entre el 15 y 20 de julio de 1997, donde se reveló en el trascurso del mes de octubre de 2011, el engaño de algunas de las víctimas indemnizadas que actuaron de manera perversa al

siempre que todo derecho lleva consigo contraprestaciones y cargas que le quitan su carácter absoluto, tal como se desprende de lo estatuido en el artículo 95 de la Constitución Política, según el cual el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella implica responsabilidades, siendo claro que el primer deber de toda persona consiste en “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-713 de 1996)” Tomado de Sentencia T-648/00, Referencia: expediente T-281455; Acción de tutela incoada por Rodrigo Villegas Osorno contra “Empresas Varias de Medellín”. Magistrado Ponente: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Santa Fe de Bogotá, D.C., 31 de mayo de 2000.

⁶⁹ A propósito, García (2011) enuncia: “El control de la profesión jurídica es un asunto importante en todos los países democráticos y serios, pero lo es todavía más cuando se trata de un país amenazado por la mafia. Los riesgos que se derivan de abuso del derecho en Colombia son más grandes que en otros países (qué duda hay) y por eso se justifica un mayor control.
(...)”

Por supuesto que también son muchos los que insisten en la necesidad de un control más estricto. Pero nadie ha podido lograr que el sistema actual cambie. En los últimos diez años se han presentado doce proyectos de ley destinados a crear una colegiatura obligatoria en Colombia. Todos han fracasado. Son muchos los intereses que están en juego para que las cosas del derecho sigan como están.”

presentarse como tal, sin serlo, según algunos con la participación de los apoderados; al respecto, la revista semana publicó⁷⁰:

Lo primero es constatar la gravedad de estas revelaciones. Si al Ejército lo pusieron en la picota los 'falsos positivos', con igual razón un caso de falsas víctimas como este debe investigarse hasta sus últimas consecuencias. Y aquí solo caben dos posibilidades, que la justicia debe esclarecer. O se trata, como ha ocurrido ya en casos de falsos desplazados, de aviatos individuales que se aprovechan de los mecanismos de reparación y de las instancias legales para su lucro personal; o de que los apoderados de los casos de los familiares de las víctimas -que perciben sustanciosas sumas por esa labor- contribuyeron al engaño. El Colectivo de Abogados José Alvear, que llevó casos como el de Marina Contreras, ha dicho que pudo haber sido engañado (ella alega que un miembro de esa organización le dijo "que dejáramos así", cuando le informó que uno de sus hijos en realidad estaba vivo y había sido reclutado por la guerrilla). Comprensiblemente, el prestigio -y la existencia misma- del Colectivo y la autoridad de la Corte Interamericana están sobre la mesa (esta última ha anunciado que revisará el caso) y todo dependerá de lo que las investigaciones arrojen finalmente.

En segundo lugar, lo sucedido es revelador de las inmensas debilidades de la justicia colombiana. ¿Cómo puede ser, se preguntará cualquier observador externo, que la misma Fiscalía que hace años certificó a esas víctimas -y en la evidencia que aportó se basó en parte la Corte Interamericana para su decisión de 2005- hoy diga que no son tales? La respuesta, además de las conocidas debilidades de la justicia, tiene que ver con que esta depende más de pruebas testimoniales que forenses. Son los testigos, más que las investigaciones de laboratorio, los que condenan o exculpan en Colombia. Y esto puede llevar a reversazos y equivocaciones tan espectaculares como la de Mapiripán.

Pero no solo eso, la presencia cada vez más constante, de empresarios, que por medio de las acciones contractuales, pretenden lucrarse de la manera que no lo logran al ejecutar el objeto contratado; acompañados del poder que genera el dinero en una sociedad como la nuestra, valiéndose del *lobby* y de fundamentos argumentativos, para obtener indemnizaciones muy por encima de las utilidades que normalmente produciría la ejecución de contratos en condiciones normales; como por ejemplo, el caso de Conigravas⁷¹ o el tan mencionado caso de Dragacol⁷².

⁷⁰ La bomba de Mapiripán. (2011, 30 de octubre).Revista Semana, recuperado de <http://www.semana.com/nacion/bomba-mapiripan/166555-3.aspx> , consultado el 2 de mayo de 2012.

⁷¹ Considerada la conciliación mas escandalosa jamás pagada por el Estado colombiano, al respecto: (i) Entrevista a Carlos Rosado Zúñiga Director de Invías, se refiere a la conciliación entre el Estado y el consorcio Conigravas (2011, 9 de agosto) La W radio. Disponible en <http://www.wradio.com.co/oir.aspx?id=1528596>, consultado el 2 de mayo de 2012; (ii) Pago en falso (2011, 15 de enero) Revista Semana. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/pago-falso/150188-3.aspx>,

Igualmente, lo resaltan los organismos de control, pues en una ocasión se planteó⁷³:

(...) el procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, denunció una especie de cartel judicial que está atentando contra los intereses del Estado. "El hecho es ese, que existe una estructura criminal, que va a ser judicializada prontamente", dijo. Indicó que esa estructura criminal lo que hace es "defraudar el erario", y se presenta en varias regiones del país.

Ahora bien, al analizar las contrapartes del Estado en los procesos judiciales, no todo es malicioso⁷⁴, pues también se debe considerar que existen grandes empresarios honorables, quienes cuentan con amplias y cuantiosas estructuras de sus organizaciones, y que en el desarrollo de sus litigios fundamentados en causas legítimas, tanto privados como los que se enfocan en contra del Estado, cuentan con bufetes de abogados muy preparados e influyentes, más que el propio Estado; delimitando en esas condiciones, una desventaja técnica y profesional entre las partes en litigio, cuando no debiera existir⁷⁵.

consultado el 2 de mayo de 2012; (iii) El sello de 82.000 millones de pesos (2011, 26 de febrero). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/sello-82000-millones-pesos/152434-3.aspx>, consultado el 2 de mayo de 2012 y (iv) ¿Un nuevo Dragacol? (2009, 17 de octubre) Revista Semana. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/nuevo-dragacol/130159-3.aspx>, consultado el 2 de mayo de 2012.

⁷² En el cual se puede mencionar que la Procuraduría General de la Nación, acusó a un ex funcionario del Ministerio de Transporte porque "omitió la defensa idónea de los intereses litigiosos de la entidad al no adelantar un estudio ponderado y juicioso de los antecedentes pre contractuales, contractuales y post contractuales de los contratos celebrados con DRAGACOL S.A. y sometidos a conciliación extrajudicial, al autorizar en decisión colegiada el 6 de noviembre de 1998 al apoderado judicial de la entidad para proponer en el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, como acuerdo conciliatorio a dicha Sociedad la suma de \$26.000.000.000.oo, lo que conjuntamente con decisiones en el mismo sentido del Ministro de Transporte y otros funcionarios generó el reconocimiento y pago por parte del Ministerio de sumas injustificadas (...)", según decisiones del 13 de septiembre de 2001 y del 19 de abril de 2002, expedidas por el Procurador General de la Nación.

⁷³ Advierten que abogados son responsables por mala defensa judicial del estado: Con su patrimonio pueden responder por los errores en las acciones judiciales en favor del Estado, dice el auditor General. (2009, 29 de Septiembre). Recuperado de <http://www.elespectador.com/node/164045>

⁷⁴ Al respecto "(...) El empleo de mecanismos judiciales, lejos de ser una actividad indebida o ilegal para esquilmar al erario, se articula y guarda correspondencia con la estructura del Estado de derecho y con los fines de este en relación con la tutela y garantía de los derechos fundamentales." Tomado de Vega de Herrera, Mariela (2012, 30 de abril al 13 de mayo). La Agencia Nacional de Defensa Jurídica y la guarda del patrimonio público. *Ámbito Jurídico, Legis.* (Año XV / No. 344). p. 14. Colombia.

⁷⁵ Ante lo cual Uprimny (2004a), considera: "Así, el Estado pierde muchos pleitos, sobre todo cuando se enfrenta con otros litigantes frecuentes privados, como los grandes contratistas, porque estos sí aprovechan sus recursos y su experiencia. La situación es peor cuando el Estado es demandado en tribunales de arbitramento, pues no sólo el Estado suele estar mal representado, sino que se enfrenta a una justicia privada que en muchos casos está administrada precisamente por los

Igualmente, existen otros criterios que se deben observar en el análisis de la contra parte del Estado en las controversias, esto es los litigantes frecuentes de la nación, dentro de lo cual se puede presentar muchos aspectos para analizar:

Lo que se encontró es que hay litigantes muy frecuentes frente al Estado. En términos de oficina, por ejemplo: en demandas laborales individuales, se mostraba, que un número muy significativo de ellas eran manejadas por las mismas oficinas de abogado, o sea que el Estado no enfrentaba en esos casos a unos litigantes ocasionales dispersos, sino a litigantes frecuentes que tienen recursos y estrategias; digamos que no es un cuestionamiento a esas oficinas de abogados pues eso puede ser legítimo, pero es algo que se debería discutir. (Uprimny, 2005, p.10)

3.1.4. EL DERECHO RECLAMADO

Si bien, se expuso anteriormente que no todas las acciones judiciales y pretensiones son maliciosas o fundadas en abusos de derecho, existen las reclamaciones legítimas, de las cuales, se debe hacer responsable el Estado; pero que no solo por ello, estén exentas de estrategias para la adecuada defensa de los intereses de la nación. Por eso resulta muy interesante compartir el siguiente planteamiento:

(...) Creo que el tema no es tratar de defender la tesis de que el Estado nunca debe ser derrotado, porque pienso que esa es una tesis antidemocrática, ya que hay muchos casos en los cuales, si uno tiene convicciones democráticas, lo lógico y justo es que el Estado sea condenado por cuanto, si el Estado cometió un atropello, por ejemplo debe responder por las consecuencias. Cuando el caso es que se trata de un litigante frecuente que se comporta como ocasional, podría suceder que muchas veces el Estado gane procesos que no debería ganar, porque se enfrenta a otros litigantes ocasionales que, por ejemplo, podrían ser peores litigantes que él; es el caso, por ejemplo, de trabajadores reclamando unas prestaciones. No obstante lo anterior, el Estado perdería muchos procesos que sería injusto que perdiera, cuando

abogados que son expertos en representar a las empresas en los pleitos contra el Estado. Las pérdidas globales para el erario son cuantiosas. En cambio, el Estado tiende a ganar ante los litigantes ocasionales, que suelen ser trabajadores o pequeños contribuyentes. La inequidad es entonces evidente. Muchas veces el Estado pierde los procesos que sería justo que ganara, por ejemplo frente a ciertos contratistas que licitan únicamente para poder demandar posteriormente, asesorados de los mejores abogados. En cambio, el Estado gana muchos otros litigios, que tal vez lo justo es que perdiera, por ejemplo frente a trabajadores que reclaman sus prestaciones pero que recurren a abogados sin pericia.”

se enfrenta a litigantes frecuentes muy estructurados que se aprovechan de las debilidades estructurales del litigio en Colombia. (Uprimny, 2005, p.5)

El tendiente aumento en la configuración de daños antijurídicos que se convierten en el fundamento de la reparación en la responsabilidad estatal; la tortuosa dinámica contractual que tienen las entidades públicas; la amplia promulgación de normas que no están acompañadas de un estudio de evaluación de riesgo de litigio, ni de impacto económico, jurídico y social, como el observado con el alto impacto no racionalizado por los operadores legales del Estado en materias laborales, en especial en temas salariales y prestacionales como se indicó anteriormente; y el preocupante aumento de la contratación de prestación de servicios con vicios laborales que configuran el contrato realidad; son focos que generan causas legítimas de reclamación que demuestran, que la deficiente defensa judicial del Estado, no solo se debe a aspectos propios del personal que gestiona la defensa, sino que es el resultado de la conducta de toda la administración pública, la cual propicia, las legítimas reclamaciones de quienes no deben soportar los daños producidos o el no reconocimiento de los derechos de los ciudadanos⁷⁶.

Pero de mayor importancia para reducir el clima litigioso es minimizar las actuaciones generadoras de los procesos que no son otras que los comportamientos ilegales por parte de los agentes estatales. Si se reconocen los derechos a la seguridad social en salud y pensiones, se prescriben los despidos injustificados de servidores públicos, los “falsos positivos” y las vías de hecho en organismos estatales, desaparece también la materia prima que da lugar a la instauración de pleitos contra el Estado⁷⁷.

Solo por poner un ejemplo, en cuanto a temas salariales y prestacionales:

⁷⁶ En cuanto las causas legítimas, es pertinente mencionar lo expuesto por Uprimny (2004b): “Algunos lectores y colegas me han cuestionado esa tesis con un argumento esencial: que las recurrentes derrotas del Estado colombiano no derivan de una inadecuada defensa judicial sino de que sus causas son en muchas ocasiones indefendibles, por las injusticias que cometen las autoridades. Según estas críticas, no es que el Estado colombiano sea un pobre indefenso ante los jueces sino que es un terrible abusador. Y si los jueces lo condenan, no es tanto por la negligencia de sus abogados, sino por los atropellos de sus funcionarios.”

⁷⁷ Tomado de Vega de Herrera, Mariela (2012, 30 de abril al 13 de mayo). La Agencia Nacional de Defensa Jurídica y la guarda del patrimonio público. *Ámbito Jurídico*, Legis. (Año XV / No. 344). p. 14. Colombia.

(...) En determinados casos, donde el abogado le demuestre que efectivamente le violaron un derecho, demandar es perfectamente legitimo, pero en muchas ocasiones lo que la dicen a uno es:-no, mire es que si usted tiene en cuenta que había este régimen de transición, y que pasó esto, y qué pasó aquello, entonces usted tiene derecho a esta bonificación, demandémosla -. Se arma un litigio masivo y el Estado enfrenta oleadas de litigios masivos que tienen que ver, muchas veces no con conductas antijurídicas de la administración sino con errores de regulación legislativa o de regulación normativa de más bajo nivel: ordenanzas departamentales o acuerdos municipales, por ejemplo, que generan esas oleadas de litigio frente a los cuales es poco lo que la administración puede hacer. (Uprimny, 2005)

Lo anterior, va acompañado de las normas poco claras y en consecuencia las diferentes posiciones jurisprudenciales expuestas y sustentadas por los órganos de la Rama Judicial, que generan tanta ambigüedad e inseguridad jurídica, tanto para la administración pública, como para la ciudadanía; y de esa manera, fundamentando oleadas de demandas.

Ante esa situación, se observa la inadecuada conducta de defensa de mantener el pleito y culminar con cuantiosas condenas, incrementadas por los factores de intereses e indexaciones, sin hacer uso de figuras jurídicas que puede resultar beneficiosas para la administración, el erario público, la descongestión judicial, entre otros aspectos.

Al respecto se ha expuesto:

Las entidades públicas no pueden seguir negándose a utilizar los mecanismos alternativos de solución de conflictos a pesar de encontrarse frente a un conflicto que tiene una alta probabilidad de ser fallado en su contra. Para este propósito hemos aumentado el número de agentes del Ministerio Público, dedicados a la celebración de conciliaciones extrajudiciales y logramos que el Congreso de la República creara la Procuraduría Delegada para la Conciliación –Ley 1367 de 2009 (diciembre 21)-, encargada de manejar el fortalecimiento de esas figuras como un objetivo institucional de la Procuraduría General. (Castaño, 2010, p.8)

Es así que se evidencia en ocasiones, un desuso de figuras como la conciliación y los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), el llamamiento en garantía y la acción de repetición.

No sin antes advertir, que la administración pública demuestra una alta estadística en la producción de daños antijurídicos y causas generadoras de eventos litigios, que se pretenden atacar desde la perspectiva de políticas de prevención.

3.1.5. ESTRUCTURA

En lo que concierne a la estructura de la defensa judicial del Estado, se debe resaltar que conforma uno de los aspectos circunstanciales más complejos de tratar; y por ello, difícil de sintetizar; pues sin una correcta adecuación de la estructura; no solo de defensa, sino de toda la gestión jurídica pública, las medidas que se implementen en los otros frentes de acción, no tendrán mayor resultado.

Resulta claro que en Colombia, como sucede en el modelo Francés por ejemplo, cada entidad, de conformidad con sus propias necesidades, tiene su propia estructura para realizar la representación judicial del Estado (Del Castillo, 2009).

De ese principio, se puede deducir que en términos generales, la estructura actual tiene falencias desde diferentes puntos de vista, que para efectos de su enunciación, se propone clasificar de la siguiente manera:

3.1.5.1. Visión organizacional.

Dentro de la estructura de las entidades públicas, se esboza la existencia de áreas jurídicas integradas por profesionales del derecho que hacen parte de las plantas de personal, que en la mayoría de los casos y dependiendo de la entidad, son abogados insuficientes en numero, para efectos de la defensa judicial del Estado; se tiene que aclarar que se debe excluir a los profesionales del derecho que

realiza actividades en asuntos disciplinarios, de control interno u otros destinos, que no se relacionan con el tema en estudio.

Por lo general en la estructura más básica, uno de los abogados desempeña el rol de asesor o jefe de oficina jurídica, a cargo del cual, entre otras funciones de asesoría, se encuentra la toma de decisiones, la estructura de estrategias y el seguimiento de los abogados externos en caso de tenerlos para la defensa judicial, y otro u otros profesionales, en el mejor de los casos especializados en asuntos relevantes, gestionan de manera directa la defensa; claro está, de acuerdo a la envergadura de la entidad que se pretenda analizar, se puede presentar un mayor número de profesionales, pero en realidad, casi siempre en número insuficiente.

Esto obedece a la falta de importancia que se ha tenido en contar con áreas jurídicas sólidas para la gestión jurídica pública en el componente de defensa judicial; y revela, la falta de interés de la administración en la implementación de políticas públicas, pues no pueden ser desarrolladas en condiciones de eficiencia en cuanto al número de profesionales que compone el talento humano respectivo.

De esa manera, para el caso de las plantas de personal, se observa una deficiencia en el uso de los instrumentos de ordenación del empleo público, consistente en que las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades, tengan en cuenta las necesidades de la gerencia jurídica pública en la elaboración y actualización anual de planes de previsión de recursos humanos⁷⁸ que tengan alcance en:

- El cálculo de los empleos necesarios para la gestión jurídica pública, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los

⁷⁸ De acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 909 de 2004.

manuales específicos de funciones, los cuales tampoco demuestran interés en la defensa judicial del Estado, con el fin de atender a las necesidades presentes y futuras derivadas del ejercicio de sus competencias.

- Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal requerido para la defensa judicial del Estado para el período anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación.

Con ese panorama no se puede esperar nada más que una falla sistémica de la estructura del empleo público para los apoderados de la nación⁷⁹; y por ello, existe una ausencia total de un modelo de competencias⁸⁰ que especifique el perfil para la defensa judicial del Estado, y sus respectivos componentes⁸¹ a partir de las necesidades reales de las entidades; y no solo contemplar la defensa judicial como función de los asesores jurídicos, cuando realmente, no corresponde a una función más para desarrollar, sino todo un entramado que requiere mayor atención.

De otra parte, la ausencia de personal y el aumento de asuntos para atender, muchos de ellos en tópicos especializados, han llevado a que las necesidades del servicio, sean suplidas en la mayoría de los casos con la contratación de profesionales mediante actos civiles, esto para la prestación de servicios profesionales en derecho, para llevar la defensa judicial, con profesionales que

⁷⁹ Acorde a esa opinión, Rodríguez (2005, p.8) expresó: “De otro lado, el ya mencionado estudio de la GTZ hizo énfasis en la importancia del sistema de méritos y de carrera administrativa de los empleos públicos, pero destacó que esta medida debe ser adoptada de preferencia para los cargos de las oficinas jurídicas con el fin de garantizar que, lo que en España se conoce como el cuadro de los abogados del Estado, esté conformado por profesionales altamente capacitados y calificados.”

⁸⁰ De acuerdo con el Literal b) del artículo 19 de la Ley 909 de 2004.

⁸¹ En atención a lo estipulado en el artículo 3 del Decreto 2539 de 2005, que indica “Artículo 3°. Componentes. Las competencias laborales se determinarán con base en el contenido funcional de un empleo, e incluirán los siguientes aspectos:

3.1. Requisitos de estudio y experiencia del empleo, los cuales deben estar en armonía con lo dispuesto en los decretos- ley 770 y 785 de 2005, y sus decretos reglamentarios, según el nivel jerárquico en que se agrupen los empleos.

3.2. Las competencias funcionales del empleo.

3.3. Las competencias comportamentales.”

implican poco control dentro de la organización y aumentan los costos de la administración pública para el pago de honorarios, con recursos económicos que posiblemente, terminan sacrificando planes de inversión; afectando de esa manera, los aspectos misionales de las entidades.

Todo lo anterior, obedece en gran medida a la visión organizacional de las instituciones, que apuntan al cumplimiento de las obligaciones misionales de las diferentes entidades, perdiendo de vista por completo, la visión transversal de las organizaciones, en cuanto la integralidad de contar con áreas jurídicas consolidadas; y en el mejor de los casos, se dirige al fortalecimiento de asesorías, pero no al de la defensa judicial como tal.

La deficiencia en la defensa judicial del Estado, se complementa en el tema de estructura, con el déficit de recursos y la incorrecta destinación de los existentes, precisamente por lo mismo.

Es así como las áreas jurídicas de las diferentes entidades públicas, no cuentan con recursos informativos de revisión, inventario y cuantificación de procesos judiciales; tampoco de organización ni actualización normativa y jurisprudencial, ni de capacitación permanente de los operadores jurídicos⁸² en aspectos propios del derecho⁸³, o en temas relacionados como la creatividad, argumentación jurídica, pensamiento estratégico, derecho comparado, experiencias exitosas, etc.

⁸² En atención del artículo 36 de la Ley 909 de 2004 que indica “Artículo 36. Objetivos de la capacitación.

1. La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios.

2. (...)

Parágrafo. Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente Ley.”

⁸³ En la publicación de Mejía (2007, p.72-74), al tratar el tema del plan de profesionalización, se insiste en que “se tiene que cambiar mucho en la forma de pensar de los abogados del Estado; indicando que se tiene que verificar una más completa formación y sobre todo se tiene que establecer un sistema de formación postgradual”.

Es así que no se evidencia el desarrollo de procesos de sistematización ni recaudo de la información jurídica y judicial de las entidades; evidenciando que la gestión jurídica se encuentra desprovista de un sistema de información funcional que responda a las necesidades de la gestión jurídica; lo cual se debe contrastar con la inseguridad jurídica que se deriva de la excesiva normatividad, tanto para la ciudadanía como para la misma administración pública, pues existen normas contradictorias entre sí, falta de reglamentación de algunas y sobre-reglamentación de otras que generan ambigüedad, vacíos, derogatorias tácitas, desconocimiento por su falta de socialización, obsolescencia por los motivos históricos de su expedición; ante lo cual, se han referido de la siguiente forma:

Uno de los problemas jurídicos más graves que tiene Colombia es el relacionado con la polución Normativa; muchas veces los inversionistas extranjeros no llegan a nuestro país por la inseguridad jurídica que representa el tener un número incontrolable de normas en todos los niveles; además nuestras normas se encuentran llenas de contradicciones o antinomias, y en otros casos se cree siempre que la forma de acabar con las anomias o vacíos normativos se soluciona con la producción de nuevas leyes, decretos, resoluciones u otros actos administrativos. Como si fuera poco, esa polución normativa se constituye en caldo de cultivo para la corrupción, sobre todo cuando existen miles de normas para simples trámites. En Colombia vivimos la cultura del trámite y de su peor consecuencia: el tramitador. (...)

Básicamente durante la vigencia de la Constitución Política de 1991 se ha disparado la producción normativa, tendencia que viene en incremento desde el año 1986, año en el cual se comenzó con la elección popular de alcaldes. Entre el año 1986 y el año 2004 se expidieron en Colombia 8176 normas y apenas en 8 años entre 1996 y el 2004, salieron 4090 normas. Llama la atención que ya en este período se encuentran dos años del período presidencial del presidente Uribe y además se había expedido todo el marco normativo relacionado con la racionalización normativa. ¿Quién entiende? (Mejía, 2007, p.65-70)

De esa manera, la proliferación desmedida tanto de normas como de jurisprudencia, se convierte en un factor que pone en riesgo la seguridad jurídica general, tanto del ciudadano como de la administración pública. Es entendible, como en ocasiones no existe la certeza de un derecho, a causa de las leyes, actos administrativos y sentencias, y de paso, la intrépida actuación de personajes que pretenden abusar de esa incertidumbre creada.

Sin duda uno de los factores que dan lugar a demandas (nulidad particularmente) y que por lo mismo generan suspensiones de normas y caos en la seguridad jurídica de la normatividad estatal que debería ser una premisa que acompañe las actuaciones administrativas la constituye la expedición de normas a diario, sus derogatorias tácitas, expresas, parciales y sus modificaciones en igual sentido.

La irracionalidad normativa que asiste no solo a la administración pública desde el ejecutivo en todos sus órdenes sino también al legislativo son fuente de demandas y en muchos casos de condena.

Uno de los casos más recientes y que ilustran este tema lo constituye la reglamentación en materia contractual que sin duda representa uno de los temas neurálgicos en el actuar de la administración. Luego de expedida la ley 1150 de 2007 quedaron aproximadamente 63 aspectos por reglamentar los cuáles a la fecha han dado lugar a 21 decretos reglamentarios y que han dado lugar a por lo menos tres (3) suspensiones de normas mediante autos confirmados por el Honorable Consejo de Estado. Si se tiene en cuenta que en el contrato estatal está presente el interés de un privado y la necesidad estatal de bienes y servicios que se requieren contratar, tal dispersión normativa es caldo de cultivo para conflictos con el Estado y el operador jurídico se ve en serias dificultades para defender los intereses del Estado en sede administrativa y posteriormente en sede judicial. (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.258).

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito público (2011, p. 45) he enunciado como desafío que “Teniendo presente la dinámica de los procesos en contra del Estado, los procesos de seguimiento para la mejora continua de la metodología, las normas de descongestión judicial, las sentencias de unificación Jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado, entre otros, es necesario contar en el corto plazo, con la consolidación de una base de datos de demandas en contra del Estado”

No obstante, cada institución pública, bajo su gradual autonomía y presupuesto asignado pretende crear sistemas de información a la medida de las necesidades y sus posibilidades, desconociendo la complejidad de asuntos que resultan ser tan específicos como la Defensa Judicial del Estado; asunto que no se puede tratar con simples bases de datos, sino con sistemas de información que registren individualmente los procesos judiciales en todas sus dimensiones: Tipo de proceso, demandantes, demandados, pretensiones de la demanda, apoderados

de las partes, etapas del proceso, estado actual, fallos, argumentos con que se condenó o absolvió a la entidad estatal; para de esa manera, entender las estadísticas de los procesos y poder hacer análisis de las causas del litigio contra el Estado, análisis de la evolución de la responsabilidad del Estado vista por los jueces y altos tribunales, pero por sobre todo para cualificar la información y construir con ella estrategias para defender los intereses legítimos del Estado y también para comprender cuándo se está frente a actos arbitrarios o hechos que dan lugar a indemnizaciones y aceptarlas (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.252).

Sumado a lo anterior, y en atención del Sistema de la Gestión de la Calidad⁸⁴, se presenta una ausencia considerable de indicadores de gestión, y casi total de planes de acción y ciclos de gestión, que se pretende suplir de manera precaria únicamente desde las áreas de planeación y control interno de las entidades, con el levantamiento de elementales mapas de riesgo, que por sí solos no responden a las necesidades de la gestión jurídica pública; y por el contrario, solo ponen en evidencia los apuros en los que se encuentran los operadores jurídicos en la realización de sus funciones y los aprietos en los que incursionaran de continuar gestionando la defensa judicial de la manera que se hace, para desarrollar planes de mejoramiento o de tratamiento a los riesgos identificados, sin que ello realmente solucione el trasfondo, que se ve reflejado en una deficiente defensa judicial.

Sin embargo, la investigación de Mejía (2007) arroja como resultado un panorama alentador, al indicar que:

Frente a los nuevos modelos de gestión jurídica podemos decir, que representa, tal y como lo dije en su momento, uno de los trabajos más serios en la renovación de la

⁸⁴ Ley 872 de 2003, Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.

defensa estatal. La definición de macro procesos, la determinación de una estrategia a seguir, la observación de unos objetivos importantes, hacen en verdad, y por lo menos en el nivel teórico, que este sea el pilar que mejor se encuentra soportado.

Para poner un ejemplo de lo expuesto, en las Empresas Sociales del Estado, cuya misión es la prestación de servicios de salud, se observa como toda la planeación y alta gerencia se ve dirigida al cumplimiento de sus obligaciones misionales, brindando salud a la población objeto de la prestación. De esa manera inquieta, la forma en que la visión organizacional, se inclina en el cumplimiento de su misión los recursos y necesidades de estructura; y así pierde de vista, que la prestación de servicios de salud y el desarrollo de sus funciones misionales, son de alto impacto jurídico; ante el cual, surge un gran riesgo judicial derivado de la prestación de servicios de salud, en algunos casos deficientes o simplemente por riesgo que la práctica de la medicina implica; pero dichas organizaciones no cuentan con un alto desarrollo estructural en la gestión jurídica, porque todos sus esfuerzos están destinados a la función social que cumplen.

Igualmente, se reitera en este aspecto, la necesidad de volcar la estructura hacía un personal altamente calificado y capacitado para ejercer la defensa judicial del Estado, pues de nada sirve tener cuantificadas las contingencias, los procesos y las pretensiones, cuando nos enfrentamos a demandantes sin causas legítimas, los que abusan del derecho y los que pretenden sacar dividendos de los errores del Estado; de allí surge la conocida frase a nivel de despachos judiciales, “demandar al Estado siempre es bueno, pues nadie lo defiende” (Mejía, 2007)

3.1.5.2. Visión funcional.

Partiendo de lo expuesto anteriormente, se encuentra otro punto de vista, que resulta adverso para la defensa judicial del Estado; esto es, la visión funcional de la gestión jurídica; que tradicionalmente, se ha enfocado en que las oficinas

jurídicas de las entidades, si bien se referencian claramente en la estructura de las entidades y cuentan con reconocimiento por la relevancia de sus funciones, se aprecia erróneamente una concepción de que las mismas son compactas, y no articuladoras e integradoras de los diferentes roles jurídicos, a saber: la asesoría, la producción normativa y de actos administrativos, la gestión contractual, el cobro coactivo, los operadores del régimen disciplinario y la defensa judicial.

Ese capricho de visualizar en forma compacta la gestión jurídica pública, de tal manera que se anule la apreciación articuladora de los elementos que la compone, resulta equivocada; pues pensar que se trata de una sola unidad, ha generado que los abogados de las entidades públicas desarrollen todas las actividades jurídicas, indistintamente, de su conocimiento y su experiencia; y bien resulta precisar, que en ocasiones no es lo mismo asumir la asesoría jurídica de ciertos asuntos de la administración pública, gestionar la contratación, o defender judicialmente a la misma entidad; pues cada gestión en sí, es especial y requiere de competencias específicas para su realización.

Igualmente, dicha visión, impide la realización de actividades que faciliten la toma de decisiones tendientes a evitar la causación de daños jurídicos indemnizables, lo cual se logra desde una visión estructural que sea articuladora, pues de esa manera, al estar ajeno el componente de defensa de los otros componentes de la gestión jurídica pública, ayudaría a identificar los aspectos riesgosos, ya que no estaría involucrado directamente en ellos.

3.1.5.3. Ausencia de una visión integradora de la gestión jurídica.

Igualmente, se evidencia que estructuralmente, en las entidades públicas se presenta una visión simplista de la gestión jurídica, en la cual se aprecian los roles jurídicos individualizados del contexto de la gestión pública; y de esa manera, se

aparta considerablemente a la gestión jurídica de la entidad; pues no se enlaza con las dimensiones institucional, administrativa, logística e informática.

Así es que se presenta la adopción de decisiones por la alta gerencia, que si bien cuentan con el componente de asesoría jurídica, terminan incidiendo en procesos judiciales en curso; o sin contar con la asesoría, terminan convirtiéndose en fundamentos para demandar. También, se presenta que se adelantan otras actividades transversales de la organización que resultan afectando las estrategias de defensa que se formulan.

Pero el problema que se deriva de la ausencia de una visión integradora, es de doble vía; pues la gestión jurídica, se desenvuelve sin la colaboración de esas áreas, porque no se observa su correlación; lo que lleva a los gestores jurídicos a actuar como rueda suelta en la organización estatal; en especial, desprovistos de toda articulación logística e informática. Por ello, no es difícil encontrar áreas atiborradas de expedientes dificultando su consulta y manejo, sin organización de actividades, sin soluciones tecnológicas y sistemáticas o desarrollos informáticos que propendan por facilitar la gestión de las oficinas jurídicas; abogados que deben correr por toda la ciudad revisando procesos en contra del tiempo y cuadrando agendas improvisadas para acudir a diligencias; de lo cual, muchas veces no queda ni siquiera los registros de las acciones adelantadas.

Sin embargo, no hace muchos años, los procesos en contra del Estado se controlaban como se hace seguimiento a los procesos de una firma pequeña, con una libreta de apuntes y fólder, no se contaba con una información consolidada y disponible y mucho menos se podía saber quiénes son nuestros defensores y, mucho menos, nuestra contraparte. (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.250)

Igualmente, la ausencia de una visión integradora, se corrobora con la inadecuada asistencia profesional y técnica con la que cuentan los apoderados del Estado en desarrollo de la defensa judicial, para estructurar las defensas desde conceptos de

otras profesiones, evaluación de pruebas o conceptos profesionales que deben incidir desde los planteamientos de la contestación de la demanda, alegatos de conclusión y formulación de recursos.

Es así que, apoderados de Empresas Sociales del Estado, resultan efectuando defensas desde el desconocimiento de la medicina en causas de responsabilidad médica; o en entidades que celebran contratos técnicos de cualquier rama de la ingeniería, son los abogados los que resultan haciendo disertaciones probatorias y argumentativas sobre materiales de construcción, resistencia de cargas variables permanentes y eventuales; canalizaciones, entre otros ejemplos.

La defensa judicial del Estado no cuenta con esa visión integradora de grupos interdisciplinarios permanentes que realicen el análisis probatorio de causas específicas, propias de ciertas áreas del conocimiento; y de esa manera, los apoderados del Estado se encuentran solos divagando sobre lo que es, o puede ser favorable para la defensa y protección del patrimonio público e interés de la nación.

3.1.6. ESTRATEGIAS DE DEFENSA

Para comenzar con esta causa, una de las más amplias, se debe tener en cuenta que no se cuenta con instrumentos que brinden un diagnóstico claro de la realidad jurídica de los procesos en contra del Estado; debido a la falta de estrategias eficientes para la recolección de la información del estado de las demandas y actos judiciales⁸⁵; y por ello mismo, imposibilita que se adopten estrategias generales para la defensa, basadas en las causas de los litigios.

⁸⁵ Procesos contra la Nación ascienden a \$1.003 billones. (2011, 14 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-250803-procesos-contra-nacion-ascienden-1003-billones>, consultado el 2 de mayo de 2012

Como ya se ha planteado anteriormente, en cuanto se trata de los derechos reclamados por quienes demandan al Estado, se presentan reclamaciones legítimas y las que no lo son.

Por lo mismo, las estrategias actuales no obedecen a las causas de los litigios, pues no se puede pretender que siempre sea el Estado el vencedor en los asuntos contenciosos; sino que en los casos en que es viable adoptar estrategias de arreglo tempranas, por lo implicado en que se encuentra el Estado por el actuar de las autoridades públicas y lo contundente del material probatorio, pues resulta procedente acceder a los mecanismos alternativos de solución, garantizando de esa manera el acceso a la justicia de los afectados y al reconocimiento de sus derechos, sin que eso se aparte de la protección del patrimonio público, evitando largos procesos, que por sí solos son costosos, pero que resultan a largo plazo, siendo millonarios⁸⁶.

Este aspecto tiene una íntima relación con la ausencia de una estructura adecuada para la defensa judicial del Estado; y se ha mencionado, que la omisión para subsanar las carencias que todavía existen en el tema, son responsabilidad de cada entidad pública nacional o territorial o que cuente con personería jurídica, por no optimizar sus capacidades para actuar en los procesos judiciales mediante la implementación de estrategias de defensa litigiosa; y ante todo, es una responsabilidad específica de cada abogado, a quien se le confiere poder o mandato de llevar la representación judicial, con independencia que ese abogado sea un funcionario de planta o un particular⁸⁷.

⁸⁶ Uprimny (2004b), opina al respecto: "La idea no es entonces que el Estado gane siempre, ni menos aún debilitar el control judicial -nacional e internacional- frente a los abusos del Estado colombiano que desafortunadamente son indudables. Ese control debe ser defendido como una valiosa conquista democrática. Es más; deben no sólo tomarse medidas para evitar los abusos de las autoridades sino también para fortalecer el acceso de las víctimas al sistema judicial, para que obtengan correctivos frente a esos atropellos. Pero al mismo tiempo, es importante también diseñar estrategias para que el Estado colombiano aproveche su experiencia como litigante frecuente y no pierda injustificadamente procesos millonarios."

⁸⁷ Advierten que abogados son responsables por mala defensa judicial del estado: Con su patrimonio pueden responder por los errores en las acciones judiciales en favor del Estado, dice el auditor General. (2009, 29 de Septiembre). Recuperado de <http://www.elespectador.com/node/164045>

Pues para complementar lo anterior, la responsabilidad que atañe a cada escalón del organigrama que presenta la defensa judicial del Estado, incluye a los operadores jurídicos, esto es abogados y apoderados, los cuales no pueden actuar solos, pues con el actual modelo de defensa deben contar con las entidades, en especial la alta dirección involucrada en los Comités de Conciliación, para el planteamiento de estrategias de defensa; por ello la ausencia y deficiencia, se derivan tanto en las estrategias institucionales como profesionales.

Ha habido esfuerzos importantes, tanto a nivel local como a nivel nacional, por modificar la defensa judicial del Estado para hacerla más eficaz, modificación que nosotros llamábamos pasar de una “defensa judicial reactiva y puntual”, que era la defensa judicial tradicional del Estado (en la cual, ocurrida la demanda, se hacen todos los esfuerzos para responderla), hacia “unas estrategias de defensa judicial mucho más proactivas, preventivas y con visiones más estructurales”. Este cambio es particularmente importante en la experiencia del Distrito Capital el cual aparece como un ejemplo que trata de ser replicado por otras entidades territoriales e incluso por la nación. (Uprimny, 2005, p.7).

Hay que tener en cuenta, que en materia de estrategias, se evidencia las adoptadas casi siempre obedecen a criterios reactivos⁸⁸, es decir el resultado de las contingencias ya creadas que requieren tratamiento inmediato; con relación a lo cual se resalta:

La GJE⁸⁹ tradicional es reactiva en la medida en que dedica todos sus esfuerzos a “apagar incendios”⁹⁰. Los problemas jurídicos son situaciones ya creadas frente a las cuales se debe responder en momentos en los que usualmente ya se ha presentado litigio con terceros. Se tiene la percepción que muchos de estos problemas jurídicos pudieron haber sido evitados mediante una intervención preventiva. Las prioridades y la agenda de la GJE, por tanto, son fijadas por

⁸⁸ En consideración de los criterios reactivos, Borda (2005) comentó: “En muchas ocasiones los jurídicos somos más amigos de señalar limitaciones que de mostrar senderos y, también, más guardianes del statu quo, que conductores del cambio. Se impone, entonces, la superación del conservadurismo en lo jurídico, pero también, el salto inmediato de los modelos de gestión jurídica meramente reactivos a los proactivos. Debemos superar, cada vez más, el corto plazo para pensar en políticas de largo aliento y pasar de la actividad ligada exclusivamente al litigio para centrarla en conceptos, en investigaciones. Se impone, también, superar la dispersión de trabajar por demandas o procesos o pleitos, para centrarlos en temas estructurales y en temas transversales. En una sola palabra, pasar de la actividad curativa a la preventiva.”

⁸⁹ Siglas de “Gestión Jurídica del Estado”, término usado en el trabajo de investigación de Alviar et al. (2005).

⁹⁰ Para facilitar el entendimiento del lector “Esta expresión fue usada varias veces en las entrevistas que sostuvimos con los funcionarios de la Secretaría General. El cuadro que se presenta en este párrafo da cuenta de la visión que tenían los directivos de la GJ del Distrito respecto de las fallas que encontraron al ingreso a su cargo”; citado por Alviar et al. (2005)

acontecimientos externos a la unidad gestora. Por la misma razón, los temas de estudio fluctúan incesantemente según las reclamaciones o demandas que se presenten, dispersando así la atención de los cuadros políticos de la entidad gestora y su estructura burocrática. No sorprende, por tanto, que la visión de la GJE esté concentrada en el corto plazo. Los temas verdaderamente esenciales son así aplazados ante las urgencias de lo inmediato. Se desearía poder tener tiempo para trazar estrategias generales en áreas vitales de la vida jurídica estatal, pero la agenda de corto plazo tiene prioridad en el trabajo. (Alviar et al., 2005)

Para analizar algunos patrones de la deficiente adopción de estrategias, se sugiere sintetizar de la siguiente manera:

3.1.6.1. Estrategias generales.

A nivel nacional no se encuentran diseñados estándares de modelos o procedimientos de buenas prácticas para la gestión jurídica pública que aclaren y depongan claramente las rutinas eficientes, tanto para el desarrollo de las conductas administrativas, contractuales, laborales, de responsabilidad estatal, de defensa ante organismos internacionales, entre otros; que ayuden a prevenir el daño antijurídico⁹¹; como de los temas que versan sobre la defensa en sí de lo público, que se podrían sintetizar en experiencias exitosas, para buscar su consolidación y repetición⁹².

La falta de implementación masiva y contundente de estrategias de comunicación, actualización, concientización y evaluación de conductas y actuaciones que generen la prevención del daño antijurídico y una guía litigiosa, que no se limite exclusivamente a su estudio y análisis al interior de la propia entidad. Igualmente, se socialice a unos pocos, y se dejen al olvido, eso sí imponiendo a la

⁹¹ En ese sentido, Uprimny (2004b) concluye que: "En síntesis, muchas demandas y condenas contra el Estado podrían ser evitadas si se controlaran los abusos de las autoridades que generan la demanda ciudadana por justicia. Por decirlo coloquialmente, la mejor forma de evitar fenómenos como la 'tutelitis', sin afectar el derecho de acceso a la justicia de la población, es reduciendo la 'abusitis'."

⁹² Situación que pretende suplir el Gobierno Nacional con la implementación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, según lo dispuesto en el Decreto 4085 de 2011.

administración pública que lo cumpla, sin más alcances que circulares, comunicados y actas de comités de conciliación.

Ausencia de diseño y formulación de estrategias de tecnificación, como ya se ha mencionado para la sistematización de la información, que permita un monitoreo más estricto de la gestión litigiosa y lograr dictaminar o prever la excesiva carga en un mismo abogado; y a su vez, definir el contingente económico y de mecanismos para que la administración se prepare para los casos que se fallaran en contra.

Al respecto de la contingencia económica el mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011, p. 45) ha indicado como desafío la implementación de algunas mejoras a la metodología de la valoración, que incorporen las posibles correlaciones entre los diferentes procesos en contra de la Nación, debido a que de sentencias en procesos semejantes se pueden desprender fallos iguales o similares, y que se hace necesario la creación de políticas, lineamientos y metodologías de valoración de conciliaciones que no existe en la actualidad.

No se evidencian estrategias contundentes ni de alto impacto en materia de capacitación y tecnificación de los profesionales encargados de la defensa judicial y de los miembros de los comités de conciliación, para la racionalización de los asuntos susceptibles de conciliación y transacción, para evitar el extenso galope judicial durante años, implicando tiempo de los operadores jurídicos, el desgaste de los recursos económicos que toda la actuación implica y los ostentosos fallos en contra, con indexaciones e intereses que se pudieron evitar, desde un comienzo.

Vale la pena aclarar que en muchas ocasiones, y ante las pretensiones legítimas de litigios motivados por hechos contundentes, no se evidencia la intención de conciliar simplemente por temor de la alta dirección pública de asumir pagos conciliatorios y exponerse eventualmente a las acciones de repetición o

investigaciones disciplinarias conexas; y preferir, que sea un juez quien determine exactamente los montos indemnizatorios y las conductas susceptibles de responsabilidad, en vez de buscar arreglos prudentes y económicamente beneficiosos para la nación. ¿Dónde queda la responsabilidad de esos actos?; a lo que Rodríguez (2005) sugirió “Se recomienda además, que el Ministerio Público impulse con mayor rigor la acción de repetición en contra de los servidores públicos que entorpezcan o impidan sin fundamento alguno la solución de controversia mediante mecanismos alternativos disponibles”.

Al respecto:

Consideramos que para consolidar la Gerencia Jurídica Pública se requiere optimizar el uso de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición, como herramientas de defensa del patrimonio público caracterizadas por sus fines de retributivo y preventivo e inspiradas en los principios de moralidad y eficacia de las funciones administrativas. Para ello se logre también se dispuso la conformación del Grupo de Fortalecimiento de la acción de repetición y del llamamiento en garantía –Circular 0011 de 2007 (marzo 08) Despacho del Procurador General de la Nación-, el cual buscará defender el patrimonio público cada vez que se afecte por conductas dolosas y gravemente culposas de servidores del Estado que den lugar a la imposición de condenas o a la afectación del patrimonio de entidades estatales. (Castaño, 2010, p.8)

De esa manera, la deficiente defensa judicial, no solo es una responsabilidad de los operadores jurídicos, sino que en general, es de la administración pública, a la que a hoy, se le puede atribuir una constante omisión ante la deficiencia reportada.

Prueba de lo anterior, y como ejemplo frente a las estrategias estatales de defensa, se encuentra la inactividad frente al alto impacto no racionalizado por los operadores legales del Estado en materias laborales, en especial en temas salariales y prestacionales, pues:

Si se quiere avanzar en estrategias preventivas de gestión jurídica del Estado, es muy importante constatar que existen esas oleadas de litigio y que hay estrategias de lo que llamamos litigio extractivo frente al Estado. No solo se trata de prevenir

daño antijurídico en el sentido más clásico del término, sino de saber que pueden ocurrir esas oleadas de litigio extractivo y que el Estado debe disponer de estrategias de defensa frente a ellas, si se quiere una gestión jurídica más eficaz. (Uprimny, 2005, p.10)

Dentro del contexto de las estrategias generales, se puede mencionar que ante la política de Defensa, con el Decreto 2484 de 2008 el Ministerio del Interior creó la Comisión Intersectorial para la defensa de los intereses jurídicos de la Nación, la cual tuvo por objeto estudiar la problemática presentada con ocasión de las controversias judiciales que por su naturaleza o cuantía amenazaran con afectar gravemente los intereses patrimoniales de la nación y proponer las soluciones jurídicas para garantizar la adecuada defensa de los intereses de la misma. Como casos representativos que fueron objeto de coordinación y orientación por parte de la Comisión se encontraron las captadoras ilegales de dinero del público, el saqueo del patrimonio arqueológico de la Nación, las tutelas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, interpuestas por los desplazados y víctimas de la violencia., entre otros temas emblemáticos (Arévalo, 2009).

En cuanto al nivel local, se puede destacar que Bogotá Distrito Capital ha implementado dentro de su modelo de Gerencia Jurídica Pública estrategias generales como las siguientes:

- Fortalecimiento de la defensa judicial que hace que hoy de cada 100 procesos se ganen 83 (83%) y que los que se ganan sean los que más representan económicamente. Este fortalecimiento pasa por la capacitación de apoderados y consecución de especialistas más connotados del país en la defensa de sus intereses.
- El fortalecimiento de los argumentos de defensa a partir de análisis jurisprudenciales que encausen verdaderamente razones jurídicas en la defensa de los derechos del Estado.

- La implementación del Fondo de contingentes y
 - La creación de una metodología de valoración del contingente judicial que permite a cada apoderado y sumado su trabajo a todo el ente estatal saber cuáles procesos representan un alto riesgo de pérdida y cuáles no.
- (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.254).

3.1.6.2. Estrategias específicas.

En primera medida, se puede mencionar que los apoderados de las entidades, presentan una deficiencia en estrategias propias de lo contencioso, tales como hacer uso de ciertas instituciones jurídicas importantísimas en el desarrollo de un litigio; como el llamamiento en garantía, tanto de las aseguradoras contratadas por las entidades para cubrir riesgos propios del desarrollo de sus actividades misionales y transversales –denuncia del pleito-, como del llamamiento de funcionarios con fines de repetición para recuperar el patrimonio comprometido en fallos judiciales en contra de las entidades⁹³; entre otros aspectos, como propiciar el recaudo de un adecuado acervo probatorio u otras actuaciones procesales.

Resulta difícil especificarlas en el presente estudio, por cuanto no se trata de casos puntuales, pero definitivamente se presentan; como es el caso de los riesgos procesales que se concretan con contestaciones de demanda sobre el tiempo sin estudios previos ni planeación de la defensa, o en el peor de los casos no contestarlas o hacerlo extemporáneamente; perder oportunidades como la

⁹³ Al respecto se debe tener en cuenta que muchos casos, “la condena contra la entidad estatal se debe en gran parte a la falta de una adecuada defensa dentro del proceso de responsabilidad, pues algunas de las entidades estatales se defienden muy mal, dejan de contestar la demanda, no aportan pruebas en su defensa, y no hacen uso de los recursos correspondientes. En estos casos, en que hubo falta de defensa técnica en el proceso de responsabilidad patrimonial, no es justo que se proceda en repetición por el total de la condena contra el funcionario que por su dolo o culpa grave dio origen a la misma”.

Torres Calderón, Leonardo Augusto. (2005) ¿SE JUSTIFICA LA ACCIÓN DE REPETICIÓN? COMENTARIOS CRÍTICOS A LA LEY 678 de 2001 Y PROPUESTAS DE REFORMA. Revista electrónica de difusión científica, Junio de 2005; Universidad Sergio Arboleda Bogotá; Colombia. Disponible en <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/SeJustificaLaAccinDeRepeticin.htm>, consultado el 2 de mayo de 2012

interposición de recursos, o el precario uso que se hace de los alegatos de conclusión, mediante los cuales se podría adecuar la apreciación y convencimiento sobre las pruebas allegadas para ayudar a formar el criterio del juez.

Todas esas oportunidades procesales, entre otras, que bien manejadas a partir de estrategias serias, uniformes, planeadas y evaluadas desde el punto de vista de los riesgos, se pueden convertir en aspectos que generen éxito en las actuaciones judiciales⁹⁴.

Como se observa, en cuanto estrategias, no existe una posición clara y coordinada dentro del Estado(Acevedo, 2011); pues la gestión se puede ejercer defendiendo con mayor diligencia y éxito sus propios intereses, atendiendo los asuntos con prontitud, aplicando soluciones correctas e implementando instrumentos que requiere la cosa pública (Alcandía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. & Veeduría Distrital, 1999-2000, p.11); entre ellas, iniciando con la profesionalización e institucionalización de la defensa litigiosa del Estado, pues como lo argumenta Uprimny (2004a), la actual situación plantea un desafío; el cual consiste, en diseñar estrategias que permitan que el Estado colombiano aproveche su experiencia como litigante frecuente para que sea más exitoso judicialmente y deje de ser el litigante novato que ha demostrado ser; lo cual en sí, parece ser difícil, pero no imposible, para lo cual se resaltan los avances de la Secretaría General del Distrito Capital para mejorar la defensa jurídica de Bogotá; entre otras propuestas que ameritan ser exploradas.

⁹⁴ Uprimny (2004b), manifiesta de manera muy interesante lo siguiente: "Sin embargo, en otros casos, la derrota del Estado no deriva de un abuso que debía ser remediado sino de la debilidad de la defensa judicial de las autoridades.

Y es en esos casos donde el Estado se comporta como un novato, en especial frente a poderosos actores privados, y donde es necesario mejorar las estrategias públicas de litigio.

Un ejemplo, entre otros, ha sido el aprovechamiento recurrente por los contratistas del principio del equilibrio financiero del contrato, según el cual si las condiciones de ejecución cambian desfavorablemente para el contratista, entonces el Estado debe pagarle para restablecer el equilibrio. Y eso es equitativo. Sin embargo, no conozco una estrategia coherente del Estado para invocar en su favor ese mismo principio. Esto es que si las condiciones cambian favorablemente para el contratista, entonces éste debería restituir parte de sus beneficios al Estado. Así, si es cara gana el contratista, y si es sello pierde el Estado."

Al respecto, se ha evidenciado tradicionalmente una gran deficiencia en el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como estrategia específica en el para evitar litigios o como medio de terminación de procesos judiciales en curso; lo cual encuentra origen en ciertos aspectos, que como en el caso de la conciliación, giran en torno al temor de los servicios públicos de comprometer el patrimonio de las entidades públicas; o desde la academia y la practica legal todavía se educa a los abogados para concebir el litigio como único mecanismo beneficioso a los intereses de la parte que representan y la poca orientación por parte de los jueces en el proceso conciliatorio (Fajardo & Guzmán, 2010, p.52). Sumado a lo anterior, la conciliación ha encontrado obstáculos en aspectos como:

- Carencia de lineamientos al interior de las entidades, respecto de la procedencia de la conciliación.
- Congestión en su trámite.
- Cultura de la no conciliación
- Incomprensión de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y la falta de formación de los abogados e integrantes de los comités en conciliación.
- Ineptitud de las solicitudes de conciliación prejudicial

Por lo tanto, uno de los temas de mayor importancia en la defensa judicial del Estado, es el fomento de la conciliación contenciosa administrativa como mecanismo de respuesta a las reclamaciones de responsabilidad del Estado, normada por el Decreto 1716 de 2009 que reglamentó la Ley 1285 de 2009; lo cual tiene como fin, no solo desjudicializar los conflictos contra el Estado para aminorar costos, sino también ser una respuesta efectiva a las reclamaciones de responsabilidad estatal (Arévalo, 2009).

No obstante, se debe tener en cuenta:

Sin embargo, la multiplicidad de normas en materia de conciliación, la falta de una reglamentación unificada y coherente en arbitraje, así como los constantes y disímiles pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, afectan la seguridad jurídica y real uso de los MASC, particularmente respecto del arbitraje y la amigable composición como instrumentos para el manejo de los conflictos en materia contenciosa administrativa. Por eso es fundamental y en especial en este momento que se discute el tema de la administración de justicia, una excelente oportunidad para dictar un Estatuto General de los MASC en Colombia no solo en materia administrativa, sino civil, laboral, de familia, tributario e incluso de derecho policivo, un estatuto coherente, técnico y acorde con el derecho moderno, que permita realmente la implementación de estos mecanismos como una estrategia dentro de una política de gestión jurídica pública. (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.289).

3.1.7. POLÍTICA PÚBLICA

Como se mencionó anteriormente, las políticas gubernamentales plasmadas en los planes de desarrollo, demuestran el panorama general del tema; pero en esta ocasión, se analizará ese aspecto como causa generadora de la deficiente defensa judicial del Estado colombiano, tanto la ausencia de una política pública como su inadecuada formulación y aplicación.

Es así, como se evidencia que desde el año 1991 hasta el 2002, no se encuentran políticas establecidas al respecto por falta de percepción del tema en el sector público y político de la deficiente defensa judicial; y en general, de la inadecuada gestión jurídica del Estado.

Situación que cambia desde el 2002 hasta el 2010, periodo destinado a la percepción del asunto y la adopción de medidas coyunturales⁹⁵.

⁹⁵ En ese aspecto, Araujo (2005) sustenta: "Por lo anterior, desde el Ministerio y con la valiosa colaboración de otros entes públicos, como la Procuraduría General de la Nación, hemos venido trabajando en la construcción de una política de mejor gestión jurídica, que propenda por evitar la causación de errores en la operación de la administración, bien a través de actos administrativos o bien de operaciones de utilidades públicas, que puedan causar daño antijurídico indemnizable a quienes interactúan con la administración. Lo anterior sin descuidar, obviamente, el tema de defensa litigiosa propiamente dicha pues, desafortunadamente, no todas las reclamaciones que se presentan son fruto de la conciencia y el perjuicio sufrido por el reclamante, sino y también, por la actuación temeraria de algunos demandantes y abogados."

Sin embargo, se ha notado una falta de prioridad en los órganos de control, el gobierno nacional, local y descentralizado por solucionar el asunto, esto es, la formulación de propuestas y la legitimación de decisiones direccionadas a la solución de la problemática; radicando sus esfuerzos exclusivamente en la identificación y categorización de las causas de conflictividad para la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, que a todas luces resultan insuficientes para contrarrestar el flagelo de la defensa judicial deficiente y precaria en la que se encuentran los intereses de la nación.

Al observar el conjunto de factores a los que se puede atribuir las causas de la deficiente gestión judicial del Estado colombiano, se concluye que la principal causa es la ausencia de una política pública seria, concreta, efectiva, coherente e integradora de las diferentes causas, que neutralice los efectos negativos, actúe para la mitigación de los riesgos que han sido identificados que están afectando y amenazando la estabilidad fiscal y jurídica del Estado⁹⁶; y especialmente, que se desarrolle de manera coherente con los objetivos de las diferentes políticas sectoriales, para armonizar y coordinar su proceso de desarrollo, mediante procesos de planificación concretos.

En la actualidad, se presenta un panorama de conciencia incipiente de la defensa judicial del Estado, formulada bajo el lineamiento de “Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)” (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011), según el cual, se requiere contar con una **Abogacía General del Estado**

⁹⁶ Ante lo cual Araujo (2005) hizo el siguiente planteamiento: “Así las cosas, la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública debería ser prioridad dentro de las preocupaciones del Estado pues, de la buena marcha de los asuntos jurídicos, tanto de los que lo son en sí mismos, como de los que delimitan los campos de la acción del Estado, depende la legalidad de las decisiones que tomemos. Si la acción del Estado es fundamentalmente jurídica, la forma como el Estado se relaciona con sus administrados es, esencialmente, jurídica. Conforme a lo anterior, en la medida que se actúe correctamente y el ciudadano así lo perciba, más democrático será el ejercicio del poder y por lo tanto más legítima será la acción Estatal.
(...)”

Y si bien es de vital importancia, para la legitimidad del Estado y para la salud de las finanzas públicas, evitar los estrados judiciales en los cuales las entidades sean condenadas a reparar daños patrimoniales, que no han causado, también es vital una verdadera política en la materia que se enfoque no sólo en remediar estos, sino en atender las causas que originan los conflictos.”

resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado.

Lo anterior se pretende acompañar con el desarrollo de un **sistema de administración del riesgo jurídico** y la **conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos** que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales.

Efectivamente, con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, se pretende institucionalizar un modelo que trabaje en la prevención del daño antijurídico y que garantice la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

Se puede resumir, en concordancia con la Procuraduría General de la Nación (2007) que la precaria política pública formulada en Colombia al respecto, ha girado entorno de dos enfoques persistentes:

- **Fortalecer la gerencia jurídica pública**, entendida como el conjunto de acciones, políticas y medidas encaminadas a la eficaz y eficiente defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales, derivada de la prevención del daño antijurídico.
- **La prevención del daño antijurídico**, referida a las gestiones encaminadas a evitar que por las mismas causas generadoras de responsabilidad se produzcan, en el futuro, nuevas obligaciones patrimoniales a cargo de los organismos oficiales.

De esa manera, se ha pretendido que la prevención del daño antijurídico, sea el pilar de la defensa del Estado, y se concibe como una política preventiva que conlleva al fortalecimiento de la gerencia jurídica pública; lo cual se busca lograr, a partir de la conciencia y el compromiso de los operadores jurídicos de las entidades, buscando la implementación y ejecución de medidas preventivas de causas dañinas.

De otra parte, pero en menor medida, se ha pretendido incentivar el uso del llamamiento en garantía con fines de repetición y la acción de repetición, el uso de la conciliación en asuntos con alta probabilidad de condena contra la entidad.

Pero sin duda, se ha dejado de lado la planeación en la formulación de políticas, enfocada a la necesidad de optimizar y mejorar los recursos humanos, normativos, estructurales y estratégicos.

Igualmente, y llama la atención, que en cuanto la formulación de políticas públicas direccionadas a la solución de la deficiente defensa del Estado, no se evidencian procesos propios y legitimados para conocer y medir los efectos de esas políticas; por lo cual, se puede concluir que no existe la iniciativa para la implementación de evaluación de las medidas adoptadas; y de esa manera, se presenta en la actualidad una ausencia total de la medición de recursos (Contraloría u oficinas de control interno), resultados (informes de gestión), impactos (gobierno y actores sociales), eficiencia y satisfacción (Procuraduría); respecto al tema en estudio.

3.2. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN QUE HAN SIDO PROPUESTAS

Ante el panorama preocupante que se ha presentado, el ¿qué hacer? se convierte en una incógnita que apremia solucionar.

Sin embargo, la participación en la propuesta de soluciones no es tan amplia como para las atribuciones de responsabilidad e identificación de falencias, casi que es limitada a la formulación gubernamental; asimismo, como se indicó anteriormente, en la actualidad se puede predicar una etapa de conciencia sobre el asunto; y es de esa manera, que empezamos a entrar en un escenario propositivo, pero sin duda, aún muy elemental.

Las propuestas formuladas por algunos actores sociales, entre ellos el gobierno mediante la política pública implementada, han girado en torno a frustrados proyectos de ley para la creación de un cuerpo de abogacía del Estado; la implementación de modelos incipientes de gerencia jurídica; la experiencia particular de Bogotá D.C.; la creación de políticas públicas embrionarias, que han resultado básicas, pero no muy elementales para la legitimación de soluciones; entre otras propuestas.

Para solucionar la problemática planteada, se han efectuado los siguientes planteamientos y actuaciones:

3.2.1. COMITÉS DE DEFENSA JUDICIAL Y CONCILIACIÓN

Con la **Directiva Presidencia 03 de 1997**⁹⁷, se impartió instrucciones a las entidades públicas del orden nacional para la conformación de Comités de Defensa Judicial y Conciliación; entendidos como grupos de trabajo integrados por funcionarios del más alto nivel que se responsabilizaran de adoptar medidas tendientes a asegurar una defensa idónea de los intereses litigiosos de cada entidad; enfocados en prevención del daño antijurídico, defensa de los intereses estatales en litigio⁹⁸ y conciliaciones.

⁹⁷ Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6745#1>, consultado el 2 de mayo de 2012

⁹⁸ La Directiva indicó que para la Defensa de los intereses estatales en litigio se contaría, entre otros instrumentos, con el "Instructivo Metodológico para la Defensa Judicial de las Entidades Públicas", que preparaba la Oficina de Apoyo para la defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Lo anterior sirvió de base para que en 1998 con la Ley 446⁹⁹, se dispusiera que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, debieran integrar un **Comité de Conciliación**, conformado por los funcionarios del nivel directivo.

Esta disposición fue reglamentada por medio del Decreto 1214 de 2000¹⁰⁰, apuntando a la descongestión de los despachos judiciales y a la protección y defensa de los intereses públicos contribuyendo a tratar la conflictividad entre el Estado y los particulares.

Los Comités de Conciliación, se establecieron como una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad; e igualmente, para decidir sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control.

La integración inicialmente formulada con el Decreto 1214 de 2000, fue modificada con el Decreto 2097 de 2002; para lo cual, se indicó que concurrirían como miembros permanentes con voz y voto el jefe de los entes a los que aplica la norma¹⁰¹, o su delegado; el ordenador del gasto, o quien hiciera sus veces; el Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad; para el Departamento Administrativo de la

⁹⁹ Ley 446 de 1998 (julio 7) "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

¹⁰⁰ Derogado por el art. 30 del Decreto Nacional 1716 de 2009.

¹⁰¹ El decreto 1214 de 2000, era de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

Presidencia de la República, concurriría el Secretario Jurídico o su delegado; dos funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

Igualmente, se estableció que los funcionarios que debieran asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces y el Secretario Técnico del Comité; concurrían solo con derecho a voz; y se podía invitar a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien podía asistir con derecho a voz.

En cuanto a las funciones del mencionado comité, se resalta:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación.
5. Determinar la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación.
6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición.

7. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

Al respecto se evoca:

Las labores reseñadas fueron conferidas a los Comités de Conciliación, entes creados por la Ley 446 de 1998, y que actúan como instancias administrativas encargadas tanto de establecer la procedencia o improcedencia de la conciliación frente a un caso determinado, como del estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de la entidad. Estos comités, así concebidos, se convierten en una de las más notorias innovaciones del derecho administrativo colombiano, en tanto variadas e importantes decisiones que eran del resorte exclusivo del representante legal del ente público, pasaron a ser colegiadas cuando se trata de temáticas relativas a la defensa judicial. (Maya, 2005)

Se debe destacar, que la normatividad hasta ahora enunciada, dispuso especialmente que **(i)** la prevención del daño antijurídico debía ser considerada como un indicador de gestión; **(ii)** de otra parte, la DDJN¹⁰² debía asesorar a los comités, para su funcionamiento, el diseño y desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de las de prevención del daño antijurídico estatal; y **(iii)** atribuyó la obligación a los comités de estudiar la procedencia de la acción de repetición y a los apoderados de las entidades para estudiar la procedencia de efectuar el llamamiento en garantía para fines de repetición.

Posteriormente y con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009¹⁰³, el decreto 1214 de 2000 fue derogado expresamente por el Decreto 1716 de 2009, con el cual, se reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

¹⁰² Para referirse a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del MIJ

¹⁰³ Por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

El capítulo II del mencionado Decreto 1716, retomó lo pertinente a los Comités de Conciliación, conservando en términos generales la esencia de los mismos, que fue inicialmente planteada en el año 2000.

Se resaltan las siguientes inclusiones que se encuentran vigentes:

- La decisión de conciliar tomada en los términos del artículo 16, no da lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.
- En materia de funciones, no se evidencia un cambio sustancial; sin embargo, es pertinente indicar que se reformularon las siguientes¹⁰⁴:
 - Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.
 - 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.
 - Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

Se debe indicar que no se evidencia compromiso institucional por parte de los miembros que integran los comités de conciliación; y por lo tanto, no se ha generado una mayor eficacia y descongestión real de los despachos judiciales,

¹⁰⁴ Numerales 5, 6 y 7 del artículo 19 del Decreto 1716 de 2009.

mediante el uso de la conciliación y de la transacción. Para lo anterior, se debe tener en cuenta que los funcionarios que integran el comité, al ser del más alto nivel de la propia entidad, se encuentran involucrados, en muchas ocasiones, en un conflicto de intereses; pues la gestión pública derivada del ejercicio de sus cargos, se ve comprometida con los asuntos sometidos a estudio del comité, lo que lleva en ocasiones a no proceder a autorizar conciliaciones, transacciones, llamamientos en garantía o acciones de repetición; pues se ven involucrados directa o indirectamente en los hechos materia de análisis.

Sin embargo, no han tenido el resultado esperado, pues por ejemplo ante la función de adoptar políticas de prevención del daño antijurídico, no se nota mayor gestión, la cual en ciertas entidades es casi nula; al respecto:

Con este panorama es necesario señalar que a pesar de los avances normativos y judiciales en la materia los Comités de Conciliación de las entidades estatales presentan algunas dificultades que han sido analizadas particularmente en estudios adelantados por la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia y que aunque no se predicen de la totalidad de entidades es evidente que existen:

1. La poca importancia que tiene esta instancia en algunas instituciones: Lo que hace que su papel termine siendo secundario y en algunos casos su reunión no sea permanente y eficaz.
2. La falta de focalización en la tarea estructural que tienen en materia de prevención de daño antijurídico y defensa judicial.

Terminan siendo instancias que procedimentalmente (no de fondo) estudian caso a caso si una entidad estatal debe concurrir con fórmula de conciliación o no ante las autoridades judiciales o ante la Procuraduría en eventos de conciliación prejudicial.

Sin duda una de los mayores problemas de los Comités de Conciliación termina siendo que su tarea de prevención de daño, análisis de políticas de defensa y estrategias procedimentales no se cumple.

Por tal razón la Procuraduría General de la Nación en los últimos cuatro (4) años ha hecho presencia como garante de las conciliaciones pero también como organismo de control disciplinario para observar el actuar de estas instancias y ha recomendado que la labor importante que tienen frente al país no se deteriore.

La recomendación frente a los Comités y a la presencia de entidades tan importantes como el Ministerio del Interior y de Justicia en los mismos es que focalicen sus actuaciones más allá de los casos en particular, que por competencia deben analizar en:

- Aprobar la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial de Bogotá, D.C,

- Aprobar la elaboración de estudios jurídicos respecto de problemáticas de alto impacto para la Administración.
- Recomendar actividades y eventos en procura de la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial.
- Evaluar los procesos de mayor impacto judicial y extrajudicial y efectuar las recomendaciones del caso para que sean adoptadas internamente con carácter obligatorio por los Comités de Conciliación y cumplidas por los apoderados que tengan a su cargo los respectivos trámites.

3. Otra problemática es lo que representa para los miembros de los Comités el análisis de procedibilidad de las acciones de repetición que en la mayoría de los casos recaen sobre altos funcionarios de la entidad: En este tema si bien existen todos los principios que orientan el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y la posibilidad de no participar en decisiones que por su carácter puedan vincular a miembros del Comité, para nadie resulta extraño saber que sobre los Comités se generan grandes presiones cuando de iniciar acciones de repetición para recuperar el valor de condenas estatales se trata.

En este sentido lo recomendable es tener reglamentos de los Comités claros y acogerse a las decisiones jurisprudenciales sobre la materia y a pronunciamientos de orden disciplinario que han emitido los órganos de control, como parte de los argumentos para adoptar decisiones que aunque difíciles son necesarias y legalmente aplicables en el contexto de esta acción. (Consortio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.259-260)

3.2.2. PROPUESTAS DERIVADAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Como ya se ha venido mencionando, a nivel nacional, no se observan antecedentes en los planes nacionales de desarrollo formulados en los dos periodos subsiguientes a la expedición de la Carta Política de 1991, esto es hasta el año 2002; por cuanto el tema no fue un elemento contenido en las agendas públicas gubernamentales de ese entonces por su falta de percepción.

Sin embargo, en los siguientes periodos de gobierno, se observó la inclusión del tema en la agenda política; y detalladamente, se evidenció la formulación de ciertas propuestas para la solución de la problemática planteada, por eso en esta ocasión se enuncian las decisiones adoptadas a partir de las alternativas propuestas, ante lo cual se encuentra lo siguiente:

3.2.2.1. Periodo 2002- 2006: “Hacia un Estado comunitario”

Como ya se indicó anteriormente, solo a partir del primer periodo presidencial del Dr. Álvaro Uribe Vélez (2002- 2006) “Hacia un Estado comunitario”, se observó una particular e incipiente atención al tema de la “defensa judicial” del Estado. Es necesario reiterar que en esa ocasión, hasta ahora se encontraba en etapas relativamente tempranas de conceptualización.

El programa de la SEGURIDAD DEMOCRATICA, indicó que giraría en torno a una estrategia que comprendía¹⁰⁵ entre otros aspectos **el fortalecimiento del servicio de justicia**, para lo cual dispuso:

En desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública se adelantará una **política única de defensa judicial de la Nación**. Con este fin, se llevarán a cabo estudios para evaluar el origen de los procesos judiciales en contra de la Nación, las fallas comunes en los diferentes procesos y en su atención, así como en los procedimientos para adelantar procesos de repetición. Igualmente, se tomarán las medidas necesarias para evitar llevar a la jurisdicción los conflictos que se generen entre órganos públicos, los cuales deberán ser conciliados en forma preferente. [Énfasis añadido]

Con el programa de LA RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, incluido en el mismo plan; el Gobierno Nacional dispuso promoverlo con fundamento en tres componentes:

- Fortalecimiento de la participación ciudadana;
- **La adopción de una nueva cultura de gestión de lo público**, y
- El avance en la descentralización y su articulación con el ordenamiento territorial.

105 Ley 812 del 26 de junio de 2003; "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario"; Derogada por el art. 276, Ley 1450 de 2011, salvo los arts. 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121.

Para efectos de la **adopción de una nueva cultura de gestión de lo público**; se orientó en ejecutar un conjunto de reformas transversales que buscaran solucionar los problemas estructurales del Estado, en materia de planeación, presupuesto, contratación pública, carrera administrativa, manejo y gestión de activos públicos y **de defensa judicial del Estado**.

Teniendo en cuenta, que de esa manera se distingue materialmente el comienzo formal de la inclusión de la **defensa judicial del Estado colombiano** en la política pública; que se materializó con la modificación del ente encargado del asunto, esto es la **Dirección de Defensa Judicial de la Nación**, insertada en la estructura del entonces Ministerio del Interior y de Justicia¹⁰⁶.

3.2.2.2. Periodo 2006-2010: “Estado Comunitario: desarrollo para todos”

Como se ha expuesto con anterioridad, para este periodo se evidencia una percepción del tema, que en consecuencia, incluyó en la agenda gubernamental la propuesta de ciertas alternativas de solución y su correspondiente implementación.

De esa forma, el plan de desarrollo se propuso “UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS”, en los que se encontraba la Justicia para la Seguridad Jurídica; contando con propuestas como consolidar los avances relativos a la defensa judicial de la Nación, y promover estrategias específicas para el mejoramiento del manejo y provisión de recursos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de sentencias, conciliaciones y arreglos amistosos en procesos judiciales nacionales e internacionales. Igualmente, se propuso formular e implementar una política de producción y divulgación normativa.

¹⁰⁶ Decreto 200 del 3 de febrero de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. Fue derogado por el artículo 32 del Decreto 4530 de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y Justicia y se dictan otras disposiciones.

Con la política pública de este periodo, se plasmó los retos del Estado Comunitario, con lo que se planteó un “Modelo administrativo para la intervención económica del Estado”, contemplando acciones específicas dentro de las cuales se encontraba:

(...)

Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, **tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.**

En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, **y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial**, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.” (Énfasis añadido)

Para este periodo, se empieza a proponer aspectos más específicos en materia de defensa judicial del Estado, de acuerdo a las necesidades identificadas para la época, tales como buscar evitar las situaciones de corrupción que se habían evidenciado y que era el motivo generador de una carga financiera muy alta e injustificada con cargo al erario (Departamento Nacional de Desarrollo, 2006); lo cual sin duda alguna, buscó contrarrestar ese aspecto atribuido de manera clara a unas causas, dentro de las cuales sobresalta la inadecuada defensa judicial.

En materia de defensa judicial, las propuestas esbozadas del programa “**Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos**” fueron más complejas, ante lo que se puede sintetizar:

- Dentro de sus componentes establece la política de “Justicia eficaz y cercana al ciudadano”
- Esa política, contempló dentro de sus temas a desarrollar, la Gestión jurídica pública y la política de ordenamiento jurídico.
- En este sentido, las acciones a implementar se relacionaron con la generación de buenas prácticas de contratación, expedición de actos administrativos, asesoría y defensa judicial en la administración pública nacional. Para lograrlo, se consideró necesario continuar con el mejoramiento de los modelos de gestión para las áreas jurídicas de las entidades de la administración pública, el fomento del uso de la conciliación como medio de solución de los procesos, y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para su adecuada defensa judicial, y la implementación de una política eficiente en cuanto al estudio y trámite de acciones de repetición.
- La estrategia de mejoramiento de la gestión jurídica de la administración pública debe integrarse con las actividades de racionalización normativa. En este tema, se señaló que para ese momento se encontraban vigentes un total de 22.393 normas expedidas en el período 1886-2005 las cuales, hasta la expedición de la Directiva 1 de 2005¹⁰⁷, no habían sido objeto de un intento estatal de sistematización integral y compatibilización con la jurisprudencia aplicable. De este modo, se dio inicio a la organización de dichas normas por sector administrativo y al análisis de vigencia de cada una de ellas, con el fin de producir cuerpos únicos normativos (compilaciones legislativas y decretos únicos sectoriales o temáticos), con el objeto de que el ciudadano pueda acceder fácilmente a la normativa vigente, y con el fin de derogar, en el caso de los decretos, las normas consideradas insubsistentes, así como las redundantes, inconsistentes o caídas en desuso. Siendo además, una de las tareas por acometer en el período 2007-2010.

107 Presidencia de la República; Directiva Presidencial N° 01 del 18 de febrero de 2005. Asunto: Ordenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico. Disponible en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/direc/2005/directiva_01_05.pdf, consultado el 2 de mayo de 2012.

- La política de ordenamiento jurídico abarca elementos adicionales como la implementación de metodologías de producción normativa y manuales de técnica legislativa. Además, incluye la coordinación de la investigación socio jurídica que se produce en el país. En este último tema, se buscaba suplir la falta de estudios sistemáticos que permitan determinar cuáles normas dentro del ordenamiento jurídico cumplen el fin previsto, y cuáles carecen de impacto, eficacia, eficiencia y efectividad.
- Por su parte, se indicó que la difusión de la normatividad se realizaría mediante un sistema de información y divulgación que permitiera tener acceso, a través de Internet, a los textos de las normas expedidas desde 1886, a los análisis de vigencia y a los cuerpos normativos elaborados (compilaciones y decretos). Para los fines pertinentes, se estableció que dicho sistema interactuaría con el de información jurisprudencial que cuenta dentro de sus fines el establecimiento de líneas que contribuyan al respeto del derecho a la igualdad en las decisiones judiciales. Para ello, se requería de la formulación e implementación de una política de divulgación normativa que, además de garantizar el acceso al conocimiento de las normas que componen el ordenamiento, democratizara la información jurídica, y contribuyera a la pedagogía constitucional optimizando el uso de las herramientas tecnológicas y a través de programas pedagógicos para los sectores de la población tradicionalmente marginados.

De otra parte, el “Programa para la consolidación de un Estado eficiente y transparente” ostentaba un componente en “El mejoramiento continuo-Modelos de gestión pública”; que estableció para la **Gestión jurídica pública** lo siguiente:

- Que para el período 2006-2010 se continuaría con el fortalecimiento de la gestión jurídica integral, y se abordaría como un componente fundamental de la gerencia pública. Para ello, se consolidaría la implementación de tres acciones propuestas:

1. Articular los cuatro frentes tradicionales de gestión jurídica –asesoría, producción normativa, defensa judicial y contratación–, mediante la implementación de modelos de gestión, concebidos como un sistema integrado que bajo la guía de instancias centrales, sectoriales e institucionales de coordinación eficiente, permitan fijar políticas que informen la acción de los operadores jurídicos a cargo de los frentes de la Gestión Jurídica Pública (GJP) de los distintos organismos estatales, provea criterios y experticia útiles, y haga seguimiento de esta labor.
 2. Implementar el sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes.
 3. Diseñar e implementar un plan de profesionalización de los gestores jurídicos públicos, como cuerpo funcional transversal de la Administración que propicie su desarrollo y fortalecimiento, mediante la ejecución de procesos de capacitación, formación, mejoramiento, evaluación e incentivos.
- De esta manera, se estableció que para el año 2010, se profundizaría los logros en los siguientes asuntos:
1. Implementar en los 19 organismos rectores de la Administración Pública un nuevo modelo de gestión jurídica, respetuoso de los derechos de los ciudadanos, con énfasis en la prevención de daño antijurídico, y que disminuya el valor de las condenas pagadas por el Estado.
 2. Lograr que el 100% de los procesos jurídicos, con cuantía superior a 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sea coordinado por la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del Ministerio del Interior y de Justicia. (Departamento Nacional de Desarrollo, 2006)

3.2.2.3. Periodo 2010-2014: “Prosperidad para todos”

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”¹⁰⁸ planteado por el gobierno del Dr. Juan Manuel Santos¹⁰⁹, se observa que incluyó como, propósito del Estado y del pueblo colombiano el “Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano”¹¹⁰.

De esa manera, dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011), se propuso la “CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ”, cuya finalidad incluye la justicia.

Dentro de ese módulo de justicia, se planteó un diagnóstico, que para efectos del asunto en estudio, indicó que “(...), el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas continúan generando pleitos contra el Estado, que hoy superan los 170.252 procesos¹¹¹ con las consecuencias patrimoniales que implica la indemnización de daños antijurídicos a los ciudadanos ante tribunales nacionales e internacionales. Los esfuerzos realizados resultan insuficientes para enfrentar la problemática descrita y para garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza en el ciudadano”.

A partir de lo expuesto, se formuló como lineamiento la “Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)”, con los siguientes planteamientos:

- Se requiere contar con una **Abogacía General del Estado** resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública

108 Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>, consultado el 2 de mayo de 2012

109 Ley 1450 del 16 de junio de 2011; por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

110 Artículo 3 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011; por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

111 “Datos consolidados por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado según reporte sobre los procesos que en 2009 efectuaron 154 entidades de la Administración Pública Nacional.” Citado por: Departamento Nacional de Desarrollo; Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá D.C., Colombia. 2011. Pág. 405. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado.

- El desarrollo de un **sistema de administración del riesgo jurídico** que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos.
- La promoción de la **conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos** que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales.
- La **defensa articulada del Estado** en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

Esta última fase, demuestra el avance en propuestas de solución para la problemática de la gestión jurídica del Estado y de la defensa judicial del mismo, tanto así, que el Gobierno Nacional, bajo la dirección del Presidente Juan Manuel Santos, dispuso como meta para la prevención del daño antijurídico, entendida como la estrategia propuesta para la defensa judicial del Estado la “Creación de una entidad para la defensa judicial de la nación” durante el cuatrienio (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011, p.413, Tabla V-3); esto es la Agencia Nacional de Defensa del Estado, la cual se analizará más adelante de manera individual.

Igualmente, se debe resaltar que dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se encuentra formulada la de “SOPORTES TRANSVERSALES DE LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA”, que incluye aspectos como el buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Bajo esos postulados, sobresale la inclusión de “Programas estratégicos para el Buen Gobierno”, dentro de los cuales se encuentra la **gestión jurídica pública** (Departamento Nacional de Desarrollo, 2011, p.487).

Al respecto, se diagnóstica que el modelo de gestión jurídica actual, presenta dificultades complejas, atribuidas especialmente a:

- La ausencia de un **sistema de información completo y funcional**, aspecto que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo; y que por lo tanto, hace que en la actualidad no sea posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes.
Dado lo anterior, como punto de partida, se propone diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación¹¹².
- La carencia de **un plan de acción para los procesos en curso**. Ante lo cual se propone el levantamiento de mapas de riesgo que identifiquen posibles debilidades en la defensa, ámbitos de conciliación necesaria, tipo de procesos y entidades en las que se concentran las mayores cuantías y, en general, la identificación de puntos críticos en la gestión de los documentos que pueden llegar a ser tenidos como pruebas en el proceso o las copias de los expedientes que tienen en su poder las diferentes entidades, así como de los riesgos principales a los que se enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos.
- La inexistencia de **una política para la prevención del daño antijurídico**. En este aspecto, se plantea que teniendo como insumo los mapas de riesgo propuestos para contrarrestar la carencia de un plan de acción, se podría incrementar los elementos de decisión para la formulación de una política de Estado, que resulta necesaria para tratar el asunto.

Para ello, se indica que debe vincular a la Rama Judicial para “generar políticas de prevención conjuntas y para evitar los incentivos perversos que generan decisiones aisladas, identificar aspectos concretos de la actividad estatal en los que las fallas que dan lugar a la acción litigiosa puedan ser solucionadas a través de la capacitación y aquellas en los que sea necesario realizar modificaciones normativas.

112 “Gestión jurídica pública de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad cursan en contra de la Nación proceso con pretensiones por \$1.003 billones y cuya contingencia se estima en \$431,3 billones”. Citado por el: Departamento Nacional de Desarrollo; Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá D.C., Colombia. 2011. Pág. 487. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

Es así, como el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, culmina el asunto revelando que para ese periodo gubernamental se busca combinar:

1. una estrategia de corto plazo enfocada en:
 - a. la recolección de información,
 - b. la elaboración de mapas de riesgo,
 - c. la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos,
2. Combinar la anterior con una estrategia de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a:
 - a. la redefinición de la institucionalidad en la materia,
 - b. la reingeniería del ciclo de gestión y
 - c. la consolidación de un sistema de información.

Todo lo anterior, para formular el siguiente planteamiento:

El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

En desarrollo de lo propuesto, se observa que la Ley 1450 de 2011, estableció las siguientes disposiciones:

- En el artículo 235, titulado “**Defensa del Estado**”, menciona que con el objetivo de fortalecer la estrategia del Estado para prevenir y atender de manera oportuna, óptima y eficiente su defensa **en controversias internacionales de inversión**, deberán programarse dentro del Presupuesto General de la Nación los recursos correspondientes a los gastos, honorarios y demás erogaciones relacionadas con dichas controversias internacionales.

Así mismo, toda información que tenga como objeto el estudio de una controversia, el diseño y presentación de la defensa del Estado **en una controversia internacional de inversión**, tendrá carácter reservado o confidencial.

- Seguidamente, con el artículo 236, se establece la obligatoriedad del **“Inventario de procesos”** tanto judiciales como en reclamaciones laborales y contractuales en el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional¹¹³; que en términos generales establece que el liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad; estableciendo pautas para **(i)** el archivo de procesos y de las reclamaciones y sus soportes correspondientes, los cuales deberán estar debidamente inventariados de acuerdo con los parámetros establecidos por el Archivo General de la Nación, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada; y **(ii)** para garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios, los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término.
- Con el artículo 271, se determinó que a través de los Ministerios de Defensa y Hacienda y Crédito Público, se buscará establecer una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones de personal activo y la reserva de las fuerzas militares y la policía.

¹¹³ Para lo cual modifica el artículo 25 del Decreto-ley 254 de 2000.

Ante lo anterior, ordena que se concrete el asunto con la agencia responsable de la defensa judicial del Estado y se inscriba dentro del marco de una estrategia integral en ese campo.

De esa manera, se plasma la evolución que ha presentado la formulación de alternativas de solución en las políticas públicas gubernamentales para el tema en estudio.

3.2.3. DIRECCIÓN DE DEFENSA JUDICIAL DE LA NACIÓN (DDJN)

Al estudiarse la defensa judicial del Estado colombiano, obligatoriamente nos debemos remitir al Decreto 1890 de 1999, con el que se reorganizó el entonces Ministerio de Justicia y del Derecho, y con el que se asigna por primera vez, específicamente funciones la coordinación de la defensa judicial de la nación y el ordenamiento jurídico al mencionado ministerio; contemplando en su organización una dependencia denominada: Dirección de Defensa Judicial del Estado.

Esa Dirección, fue delegada de funciones, las cuales fueron de contenido meramente estratégico y político; veamos:

1. Contribuir al diseño de una política de defensa judicial de la Nación en coordinación con la Secretaría Jurídica de la Presidencia.
2. Diseñar propuestas de prevención del daño antijurídico estatal.
3. Analizar de manera permanente los temas en que más conflictividad surge y proponer estrategias para impedirla o encausarla.
4. Diseñar y administrar un sistema de información y un banco de datos sobre los procesos en los cuales interviene la Nación.
5. Divulgar estrategias de defensa judicial de la Nación en coordinación con la Secretaría Jurídica de la Presidencia.
6. Propiciar la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
7. Elaborar propuestas de reformas legislativas y hacer seguimiento al trámite de las mismas, para un mejor y correcto ejercicio de las funciones que se le asignan.
8. Las demás que sean de la naturaleza de la dependencia. (Artículo 17 del Decreto 1890 de 1999)

A partir de las funciones que le fueron asignadas, se criticó que al determinar como principal función de la dirección, la de ayudar en la formulación de una política de defensa judicial de la Nación, se dejaron por fuera temas

fundamentales en la agenda jurídica; tales como la defensa jurídica internacional, la participación en tribunales de opinión en donde se juzgó moralmente al Estado; en el acompañamiento por parte de las universidades de los procesos investigativos necesarios para soportar académicamente la defensa del Estado, entre otras (Mejía, 2007, p50-51).

Para el año 2002, con la expedición de la Ley 790¹¹⁴, se pretendió renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley 489 de 1998.

En desarrollo de lo anterior, se dispuso la fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho¹¹⁵, para constituir el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, que existiría como tal hasta el año 2011 y el cual estaba encargado, entre otras cosas, de diseñar, aplicar y divulgar una política general de defensa judicial de la Nación¹¹⁶.

Dentro de ese escenario, se formuló una nueva etapa en el desarrollo de la defensa judicial de la nación. Esta vez, la mencionada ley 790 estableció en el artículo 15, que el Gobierno Nacional fortalecería la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio fusionado.

Dentro de sus funciones debía desarrollar:

¹¹⁴ Por la cual se expidieron disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgaron unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6675>, consultado el 2 de mayo de 2012.

¹¹⁵ Artículo 3 de la Ley 790 de 2002; derogado por el art. 22, Ley 1444 de 2011.

¹¹⁶ Numeral 25 del artículo 2 del Decreto 200 de 2003.

- las de prevención del daño antijurídico,
- profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado
- la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios hubiera pagado el Estado,
- las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alertara sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado.
- En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumiría directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucraran una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De esta forma, se distingue materialmente un comienzo formal de la **defensa judicial del Estado colombiano**, derivada de la política gubernamental establecida por el Gobierno de ese entonces; y en consecuencia, con el Decreto 200 de 2003, se creó por segunda vez, la **Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN)**, insertada en la estructura del entonces Ministerio del Interior y de Justicia¹¹⁷ (MIJ); pero en esta ocasión, se concibió como un ente encargado de funciones de defensa, es decir, no solo para la formulación y diseño de políticas; por ello se resaltan las siguientes actividades encomendadas¹¹⁸:

1. Coordinar la defensa judicial de la Nación en todos los procesos que involucren una cuantía superior a 2000 salarios mensuales vigentes.

¹¹⁷ Decreto 200 del 3 de febrero de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. Fue derogado por el artículo 32 del Decreto 4530 de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y Justicia y se dictan otras disposiciones.

¹¹⁸ Artículo 20 del Decreto 200 de 2003.

2. Coordinar, hacer seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a las que se expone el Estado.
3. Ejercer el control y seguimiento de las actuaciones judiciales desarrolladas por los organismos de Derecho Público del orden nacional y de sus abogados externos, sin perjuicio de la vigilancia que ejerzan las oficinas de control interno.
4. Administrar un sistema de información y un banco de datos sobre los procesos en los cuales intervienen las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital, municipios, capitales de departamento y a los entes descentralizados de estos mismos niveles, como parte activa y pasiva.
5. Preparar y formular las demandas de Acción de Repetición, que se deban adelantar por parte del Ministerio del interior y de Justicia, en contra de los funcionarios y ex funcionarios que por su culpa grave o dolo hayan dado lugar al pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.
6. Profesionalizar la defensa de los derechos litigiosos del Estado.
7. Asesorar a las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital, municipios, capitales de departamento y a los entes descentralizados de estos mismos niveles en la conformación y el funcionamiento de los Comités de Conciliación y Defensa Judicial, en el diseño y desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio.
8. Hacer seguimiento a la eficacia de las políticas de prevención del daño antijurídico, la optimización de la defensa litigiosa y la recuperación de dineros a través de la Acción de Repetición.

Con la puesta en marcha de la DDJN, se resalta la adopción del **Sistema Único de Información de gestión jurídica del Estado**, quedando bajo su definición técnica y administración general.

Se recuerda que dicho sistema respondió a lo que se planteó en el documento CONPES 3250 de 2003, como líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes, en cuyo desarrollo se expidió la Directiva Presidencial 01 de 2004, sentando de esa manera las bases de lo que debería ser el sistema de información de la actividad litigiosa del Estado; ante la importancia que tiene la información de la actividad litigiosa del Estado.

Pues con el Decreto 1795 de 2007¹¹⁹, se estableció que dicho sistema de información consiste en un sistema único de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional, del Estado; y fue denominado LITIGOB¹²⁰.

El Sistema LITIGOB¹²¹, está desarrollado con el fin de brindarle información a la comunidad en general y a usuarios con permisos especiales como funcionarios de la DDJN, y de las entidades, apoderados, entre otros.

Al respecto se ha publicado la siguiente información relevante al LITIGOB¹²²:

¹¹⁹ Por medio del cual se reglamentó parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, y se adoptó el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=24947&iu=0#0>

¹²⁰ En la actualidad se encuentra en el desarrollo de la fase II.

¹²¹ Disponible en <http://www.litigob.gov.co/SIJ/>

¹²² Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Defensa Judicial del Estado 1. ¿En qué consiste la Defensa Judicial del Estado? Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1333&idcompany=2>

- Es un sistema gerencial asistido por computador para administrar la información relacionada con la gestión jurídica integral referente al registro y control de litigios en los que algunas de las entidades de la Administración Pública sea parte, generar elementos de juicio que permitan el diseño de estrategias y líneas de acción para fortalecer la defensa jurídica de la nación y controlar las actuaciones de las personas que están representando a las entidades en litigio, y han tomado como punto de partida los trabajos realizados y las implementaciones efectuadas en la configuración del Módulo de Pleitos de la Nación sobre el software del PNUD RLA/00/001.
- Consolidar la información de los distintos procesos registrados en el sistema para proveer información que permita a los administradores y en especial a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación el diseño de estrategias y líneas de acción para fortalecer la defensa jurídica de la Nación.
- Registrar la actuación de los distintos estamentos vinculados directamente a los procesos litigiosos de la nación, incluyendo tanto los apoderados como los comités de conciliación de las distintas entidades.
- Lleva el registro de las experiencias derivadas de la atención de un asunto, así como la información de las sentencias que les dan culminación, y permitir su posterior consulta a través de Internet.
- Llevar el registro y control de las obligaciones indemnizatorias a cargo del Estado y permitir su posterior consulta a través de Internet.
- Cuenta con vías de acceso teleinformático para consultar la Jurisprudencia relacionada con los litigios de daño antijurídico que sea del interés de la DDJN o de las entidades de la APN.
- Aportar herramientas de seguimiento de la gestión particular y general para apoyar la consecución de las metas y objetivos de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación en cuanto a la reducción de demandas y detrimentos contra la nación.
- El principal reto que debe resolver el Sistema de Información de Gestión Jurídica integral del Estado es el de proveer información actualizada acerca de

la gestión de los procesos en contra del Estado. Al ser reportada esta información se convertirá en un mecanismo ágil y eficaz para el análisis, evaluación y toma de decisiones.

- En interacción con otros sistemas de información y con el apoyo técnico permanente de las entidades públicas que reportan a la Dirección de Defensa Judicial, LITIGOB aportará a la construcción de un modelo funcional de justicia que centralice la información de los pleitos contra la nación.
- Algunas de las características generales del sistema son los Procesos, Control de gestión, Comités de conciliación y prevención, y apoderados.

Sin embargo, el LITIGOB no ha tenido el impacto esperado, y en la actualidad se esta trabajando en su fase II que se espera brinde resultados positivos cubriendo las expectativas de un sistema que consolide la información litigiosa de todas las entidades del Estado y que permita dimensionar el problema, identificar sus causas e implementar medidas correctivas.

Para concluir con el estudio de la DDJN, resulta pertinente mencionar que esa dependencia, la cual fue reorganizada supuestamente para mejorar la defensa judicial del Estado, en la realidad no ejerció las funciones la defensa judicial de la Nación y sólo se dedicó a diseñar políticas de defensa judicial (ante jueces y tribunales) y no a la defensa jurídica integral del Estado colombiano, en todos sus frentes; limitándose de manera exclusiva a los procesos cuya cuantía superaba los 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes; que si bien son cuantiosamente significativos, no tuvo mayor impacto frente a la totalidad de litigios que cursaban en contra del Estado.

Algunas críticas doctrinales, evidenciaron la ineficacia de las funciones establecidas, debido a la falta de reglamentación, la inoperancia por improcedencia de su definición conceptual, la imposibilidad de acudir en defensa

del Estado ante organismos internacionales y el alcance indefinido al sector descentralizado, entre otros aspectos (Mejía, 2007, p53-55).

En consecuencia, algunos actores sociales, formularon su extinción, otros la creación de nuevas entidades como la ya mencionada propuesta del cuerpo de abogacía del Estado; y en cambio otros propusieron, que lo ideal era fortalecer a la DDJN y no crear nuevas entidades. Sin embargo, ese fortalecimiento tampoco se dio.

3.2.4. PROPOSICIÓN DE UN CUERPO DE ABOGACÍA DEL ESTADO

Con el objeto de crear un Cuerpo de Abogacía del Estado, se reportan antecedentes de proyectos de ley radicados ante el Congreso de la República desde el año 2005.

El proyecto de ley en senado No. 164 de 2005, “Por la cual se crea la abogacía general del Estado, se dictan normas para su funcionamiento y se determina su estructura y organización”; el primero presentado en su clase; tuvo una iniciativa parlamentaria por parte del Senador Gabriel Zapata Correa¹²³.

En la argumentación dada como motivación del proyecto de ley se plasmó la necesidad de pretender proteger el patrimonio público ante las enormes erogaciones patrimoniales a que se ve sometido el erario, como consecuencia del gran número de condenas en contra de la Nación, por falta de una defensa adecuada y eficaz de los intereses del Estado.

¹²³ Senador desde 1998; fue reelecto en 2002 y 2006. Ver <http://www.gabrielzapatasenador.com/senador/senador/>, consultado el 2 de mayo de 2012.

A partir de lo anterior; se pretendió la creación e implementación prioritaria de una entidad encargada exclusivamente de defender los intereses del Estado, con el objeto de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales a través de la consolidación de buenas prácticas en la defensa judicial de la Nación.

Lo anterior, fue motivado en los siguientes planteamientos:

- Las alarmantes cifras en cuestión de condenas:

(...) contra entidades públicas en los últimos diez años (1993-2003), ascendieron a la suma de 3.1 billones de pesos. Las condenas por acciones de reparación directa fueron por 120 mil millones en apenas tres años (1995-1997). Las condenas en acciones de controversias contractuales, fueron por la suma de 78.000 millones de pesos en tres años (1995-1997). Las condenas por demandas laborales administrativas, alcanzaron la suma de 22.000 millones de pesos en sólo tres años (1995-1997). Las estadísticas especializadas dan cuenta de que actualmente existen más de 70.000 demandas contra entidades del orden nacional, cuyas pretensiones superan los 80 billones de pesos, en los que existe un alto grado de probabilidad de condena por más de 40 billones de pesos en los próximos años¹²⁴.

- La necesidad de disminuir considerable y efectivamente las condenas adversas que afectan las finanzas públicas.
- Especialmente, se resaltó que la entonces DDJN, dependencia del Ministerio del Interior y de Justicia vigente en el año 2005, no ostentaba, específicamente las funciones la defensa judicial de la Nación y sólo se dedicaba a diseñar políticas de defensa judicial (ante jueces y tribunales) y no a la defensa jurídica integral del Estado colombiano, en todos sus frentes.
- Igualmente, resaltó la necesidad de dar una atención prioritaria a la defensa jurídica de la Nación al nivel internacional, ante la arremetida de acciones litigiosas contra la soberanía del Estado como en el caso de Nicaragua y por las condenas que se vislumbran ante las demandas contra el Estado

¹²⁴ Proyecto de Ley No. 164 de 2005. (2005, 28 de octubre). Gaceta del Congreso (Año XIV No. 749). Senado de la República. ISSN0123-9066.

por violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

- Adicionalmente, se indicó que en países como Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña y los Países Escandinavos, existe un ente del más alto nivel encargado de defender al Estado.

La propuesta consistía en la creación de una Abogacía General de la Nación o Abogacía General del Estado, mediante un ente encargado exclusivamente de defender los intereses del Estado, de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales, cuyo director sería un Abogado General de la Nación y treinta y dos (32) abogados regionales, uno en cada departamento, cuyas funciones fueran las de defensa, consulta y asesoría del Estado en todas sus dependencias del orden nacional, en asuntos de contratación pública, licitaciones, defensa de la ley y en general atender los diversos procesos contra los entes públicos nacionales, al nivel interior y exterior.

El proyecto de ley disponía en el articulado propuesto:

- Crear la Abogacía General del Estado, como un ente encargado exclusivamente de defender los intereses del Estado, de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales.
- Dicho ente sería una Unidad Administrativa Especial, adscrita al entonces Ministerio del Interior y de Justicia, contando con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica y administrativa.
- Las funciones propuestas para el ente, eran las siguientes:
 - a) Determinar las políticas, principios y normas que sobre defensa judicial y extrajudicial, que deben regir en el país para todo el sector público;
 - b) Llevar el registro de la defensa judicial del Estado, para lo cual expedirá las normas necesarias;

- c) Elaborar el informe general litigioso del Estado colombiano y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis, en el último período de sesiones de cada año;
 - d) Expedir las normas para el registro y contabilización de las obligaciones derivadas de la actividad litigiosa a favor y en contra del Estado;
 - e) Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas que rigen la materia;
 - f) Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el mejoramiento de la defensa judicial del Estado;
 - g) Imponer a las entidades a que se refiere la presente ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas y órdenes expedidas por Abogacía General del Estado.
- Contaría con un Director, denominado “Abogado General del Estado”; el cual sería elegido por el Presidente de la República, y debería reunir los siguientes requisitos:
- a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;
 - b) Ser abogado, con tarjeta profesional vigente y no haber sido sancionado en el ejercicio de la profesión;
 - c) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, y
 - d) Haber ejercido con buen crédito la profesión de Abogado, durante diez (10) años, o la cátedra universitaria por el mismo tiempo, en establecimientos reconocidos oficialmente;
 - e) Tener posgrado en alguna de las áreas relacionadas con el Derecho Público o Constitucional.

- Las funciones que proponía para el Abogado General del Estado, eran las siguientes:
 - a) Ejercer la defensa del patrimonio del Estado colombiano en todos los juicios y en los actos no contenciosos de cualquier naturaleza, sin perjuicio de la que corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley, a las demás ramas del poder público y los órganos autónomos e independientes.
 - b) Ejercer la defensa del Estado en los juicios que afecten a bienes nacionales de uso público o fiscales, cuando la defensa de estos bienes no corresponda a otros organismos.
 - c) Ejercer la defensa en los juicios en que tengan algún interés los servicios de la administración descentralizada del Estado o las entidades privadas en que el Estado tenga aporte o participación mayoritarios, siempre que el respectivo servicio jurídico no esté en condiciones de asumir convenientemente tal función, circunstancia que en cada caso calificará y evaluará el Abogado General.
 - d) Ejercer la acción de repetición o constituirse en parte civil en los procesos penales, tratándose de delitos que pudieren contra la administración pública que puedan acarrear perjuicios económicos para el Estado.
 - e) Ejercer la acción penal, tratándose de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones o empleos por servidores públicos.
 - f) Ejercer la supervigilancia de la conducción de la defensa de los procesos a cargo de las diferentes entidades estatales y en caso de que lo considere conveniente podrá mediante acto administrativo motivado ejercer el poder preferente, con lo cual el representante legal de la entidad estatal deberá sustituir los respectivos poderes y facultades en el Abogado General del Estado.

- g) Emitir concepto previo sobre la conveniencia, oportunidad, legalidad y beneficio económico de las solicitudes de conciliación en procesos donde actúe como demandante o demandado el Estado colombiano.
- h) La representación del Estado en todos los asuntos judiciales de naturaleza contencioso administrativa en que la acción entablada tenga por objeto la declaratoria de inexequibilidad o anulación de una ley o acto administrativo de ámbito o cobertura nacional o general.
- i) Impartir instrucciones de carácter general, recomendaciones, y demás actos administrativos tendientes a la efectiva defensa del Estado colombiano.
- j) Exigir informes a todas las entidades estatales sobre los procesos litigiosos a su cargo, fallos, comportamiento y demás información que considere necesaria.
- k) Consolidar la información litigiosa del Estado con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, para lo cual fijará las normas, criterios y procedimientos que deberán adoptar los gobernadores, alcaldes y demás funcionarios responsables del manejo de dichas entidades con el fin de adelantar la respectiva fase del proceso de consolidación, así como para la producción de la información consolidada que deberán enviar a la Abogacía General del Estado;
- l) Expedir los actos administrativos que le correspondan, así como los reglamentos, manuales e instructivos que sean necesarios para la cabal defensa judicial del Estado colombiano.
- m) Suscribir los contratos, y ordenar los gastos y pagos que requiera la Abogacía General del Estado, de conformidad con la ley.
- n) Ejercer la representación legal de la Abogacía General del Estado, para todos los efectos legales.
- o) Nombrar, remover y trasladar a los funcionarios de la Defensoría General del Estado, y

- p) Las demás que le asigne la ley.
- En cuanto la estructura y funcionamiento establecía:
 - a) Que correspondía al Gobierno Nacional en el presupuesto anual de gastos, hacer las apropiaciones y traslados necesarios, de tal manera que se garantizara el correcto funcionamiento de la Abogacía General del Estado.
 - b) Para la organización interna; indicaba que el Presidente de la República emitiría las normas correspondientes a la organización interna de la Abogacía General del Estado, creando las dependencias y cargos necesarios para su funcionamiento, determinando las funciones específicas y fijando las remuneraciones de los cargos adscritos a la misma, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley. Para tal efecto, se preveía que el Presidente de la República podría reestructurar el Ministerio del Interior y de Justicia; y las demás entidades estatales con el fin de trasladar los abogados y funcionarios que fueran necesarios para el correcto funcionamiento de la Abogacía General del Estado.
 - c) De otra parte establecía que las entidades estatales relacionarían los procesos judiciales que cursaran en su contra y de forma semestral presentarían un boletín de demandantes del Estado, en los casos en que el valor de las pretensiones superaran los cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Ese boletín debería contener la identificación plena del demandante, bien fuera persona natural o jurídica, la identificación y monto económico de las pretensiones.
 - d) En ese sentido, disponía que las personas que aparecieran en el mencionado boletín no podrían celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demostraran su voluntad de lograr un acuerdo, mediante la acreditación de un proceso de

conciliación en marcha. Para tales fines, se disponía de la expedición de un certificado, para lo cual el interesado debería pagar un cinco por ciento (5%) del salario mínimo legal mensual vigente.

El Proyecto de Ley No. 164 de 2005, surtió el trámite correspondiente para su radicación y fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente el 26 de octubre de 2005. Sin embargo, con ponencia para el primer debate del Senador Héctor Helí Rojas Jiménez del 9 de mayo de 2006, se solicitó el archivo del proyecto, con fundamento en:

- El proyecto afecta la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública, en consecuencia su iniciativa corresponde al Gobierno Nacional;
- La iniciativa implica gasto público y no cuenta con el respectivo soporte presupuestal ni con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- El Decreto 200 de 2003 creó la Dirección de Defensa Judicial de la Nación con funciones muy parecidas a las que contiene la propuesta. Entonces, indico la ponencia que “Lo ideal es fortalecer esa Dirección y no crear una nueva entidad”.

Posteriormente, el autor del proyecto inicial, esto es el Senador Gabriel Zapata Correa, intentaría en reiteradas ocasiones, tramitar el proyecto de ley, sin ningún éxito.

De lo anterior da cuenta los Proyectos de ley en senado No. 102 y 202 de 2007¹²⁵, en este último, se observa que la motivación no tuvo mayor variación en cuanto con el anterior proyecto de ley No. 164 de 2005, fundamentándolo igualmente, en la preocupación derivada del número de condenas en contra de la Nación,

¹²⁵ Radicado el 28 de febrero de 2007. Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso del año XVI No. 59 el 2 de marzo de 2007; Senado de la República, ISSN0123-9066

atribuido supuestamente a la falta de una defensa adecuada y eficaz de los intereses del Estado.

En esta ocasión, la motivación se encontraba acompañada de cifras emitidas por diferentes fuentes del gobierno, en lo que respecta a los pasivos contingentes¹²⁶; único aspecto que lo diferenciaba de los anteriores textos de proyecto.

Asimismo, se presentó la formulación de requerir la creación de una Abogacía General de la Nación como un ente encargado exclusivamente de defender los intereses del Estado, de proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales; y de esa manera, se presentó el mismo texto de proyecto radicado en el año 2005.

En esta oportunidad, el proyecto no hizo transito según lo establecido en el artículo 162 de la Constitución Política¹²⁷ y el 190 de la Ley 5 de 1992.

Igualmente, con el mismo objeto, motivación, planteamientos y resultados frustrados, se reporta el proyecto de ley en senado No. 105 de 2010¹²⁸, radicado el día 24 de agosto de 2010, el cual fue presentado y motivado en los mismos términos, sin presentar ninguna innovación con relación a los proyectos radicados en los años 2005 y 2007.

3.2.5. GESTIÓN JURÍDICA DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

¹²⁶ Pasivos contingentes del Ministerio de Hacienda; cuentas de orden-acreedoras y responsabilidades contingentes de la Contaduría General de la Nación de los años 2004-2005 y datos de la Contraloría General de la República.

¹²⁷ El cual indica: "ARTICULO 162. Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas."

¹²⁸ Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso del año XIX No. 540 el 24 de agosto de 2010; Senado de la República, ISSN0123-9066

3.2.5.1. Antecedentes.

El artículo 314 de la Constitución Política de 1991, establece que en cada municipio del territorio colombiano habrá un alcalde, quien obra como jefe de la administración local y representante legal del municipio; el cual es elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años; y en quien se atribuye, la dirección de la acción administrativa del municipio; representarlo judicial y extrajudicialmente; entre otras¹²⁹.

En ese sentido, el artículo 322 de la Carta Política, establece que la ciudad de Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital; cuyo régimen político, fiscal y administrativo es el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios; ante lo cual, se debe resaltar que cuenta con persona jurídica de derecho público, conforme al artículo 54 del Decreto Ley 1421 de 1993, y está integrada por tres sectores: central, descentralizado¹³⁰ y el de las localidades.

La defensa judicial del distrito Capital, resulta importante de analizar, pues se configura como uno de los primeros antecedentes y el primer paso del desarrollo de una política pública estable e innovadora con relación a la gestión jurídica del Estado Colombiano, implementado por la entidad territorial más importante de éste. Por lo tanto, es necesario mencionar que:

El concepto de “Defensa judicial de las entidades públicas” comienza a aparecer claramente en el Distrito Capital bajo las administraciones de Enrique Peñalosa y Antanas Mockus. Estos esfuerzos dependieron, en concreto, de los estudios y políticas que empezaron a ejecutarse desde la Secretaría General de la Alcaldía. A

¹²⁹ Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹³⁰ Se debe recordar que la representación legal, judicial y extrajudicial de las entidades del sector descentralizado se encuentra en cabeza de los jefes de cada una de ellas, conforme a lo previsto en la Ley 489 de 1998 y en sus respectivos estatutos.

este despacho específicamente le corresponde coordinar la defensa judicial y jurídica del D.C. Los primeros cimientos se dieron en el año 2000 cuando la administración distrital realiza investigaciones provenientes de una “preocupación generalizada en torno a la forma como el Estado [...] ha encarado en los últimos años la defensa legítima de sus intereses”¹³¹. Como resultado de estas investigaciones se publica un manual de “Defensa judicial de las entidades públicas” en el que se espera que los gestores jurídicos del D.C. en todos sus niveles adquieran familiaridad con ciertas figuras de naturaleza procesal y judicial en las que parece haber algún tipo de debilidad en su utilización. El manual está claramente orientado desde una perspectiva iusformalista y no justifica empíricamente la escogencia de los temas que se tratan en el mismo. En su lugar, parte de la hipótesis según la cual el desempeño de los gestores judiciales del Estado puede ser mejorado mediante un reentrenamiento profesional de los abogados del Distrito en dos temas centrales: de un lado en los (para entonces) “nuevos” métodos alternativos de resolución de conflictos (MASC’s) y por el otro en la revisión de algunos temas clásicos del derecho procesal.

(...)

Según la investigación que inspiró el manual, los principales problemas en la gestión judicial del distrito resultan siendo las siguientes:

(...)

- Finalmente la investigación “resalta la necesidad de que el Distrito establezca unos criterios serios y objetivos que le permitan asumir [su] defensa sustantiva y adjetiva de manera sistemática, permanente y eficaz. Desde el punto de vista sustantiva, identificando las causas más reiteradas de daño antijurídico para diseñar políticas de prevención; y desde la perspectiva adjetiva, ilustrando a los responsables de la defensa de las entidades públicas (representantes legales, secretarios generales y abogados de las oficinas jurídicas) en el sensible papel que juega el Estado cuando es sujeto activo o pasivo de reclamaciones y demandas [...]

Este último punto resulta de la mayor importancia porque parece que desde allí parte una marcada tendencia en la política pública de gestión jurídica (presente hasta el día de hoy tanto a nivel distrital como a nivel nacional) en hacer estudios de causas de daño antijurídico con sus correspondientes políticas de prevención. La presente investigación es un ejemplo de ello. (Alviar et al., 2005)

En cuanto la representación judicial de Bogotá Distrito Capital (Bogotá D.C.), se observa que inicialmente se delegó¹³² en el Subsecretario General de la Alcaldía Mayor la facultad de recibir notificaciones y constituir apoderados judiciales¹³³,

¹³¹ Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá, D.C. et al. , Defensa judicial de las entidades públicas. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2000, p. 9. Citado por: (Alviar et al., 2005)

¹³² Mediante el Decreto Distrital 432 del 24 de julio de 1991, que fue modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 790 de 1991; modificado a su vez por el Decreto Distrital 174 de 1992; que posteriormente fue derogado por el art. 20 del Decreto Distrital 203 de 2005.

¹³³ Se debe tener en cuenta que el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo (que se encuentra vigente hasta el 1° de julio de 2012) faculta a los representantes legales de las entidades públicas que fueran demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que delegaran la facultad de recibir notificaciones; e igualmente, el artículo 151 del

para que representaran al Distrito Capital en los procesos que en su contra, se ventilaran ante el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; y para que representara, los intereses de la entidad territorial en las audiencias de conciliación establecidas en la Ley 23 de 1991; y posteriormente, tales facultades se delegaron al Jefe de la División de Asuntos Judiciales de la Oficina Jurídica de la Secretaría General¹³⁴, y se adicionó que la delegación era para comparecer, asistir, actuar y representar al Distrito Capital en las etapas y audiencias de conciliación que se promovieran en la jurisdicción civil y laboral y en los asuntos relacionados con quiebras, concordatos, y concurso de acreedores, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, particularmente en su artículo 101, en la Ley 23 de 1991, en el Decreto Reglamentario No. 800 de 1991 y en el Decreto 2651 de 1991.

Con los artículos 35 y 53 inciso 2º del Decreto Ley 1421 de 1993, se determina que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., es el Jefe de Gobierno y de la Administración Distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital y como jefe de la Administración, ejerce sus atribuciones por medio de los organismos y entidades distritales creadas por el Concejo. En ese sentido, el Alcalde Mayor de Bogotá representa legal, judicial y extrajudicialmente a Bogotá D.C., en todos los procesos judiciales, trámites extrajudiciales y administrativos, que se deriven de los actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas efectuados por su Despacho; a las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, éstos como organismos principales del sector central de la administración; a las Localidades; a los Fondos de Desarrollo Local; a las Juntas Administradoras Locales, y a las Alcaldías Locales.

mismo código, indica que las entidades públicas podrían estar representadas en los procesos contencioso administrativos por abogados vinculados a las misma, mediante poder otorgado en forma ordinaria, o por la manifestación expresa que se hiciera en el momento de la notificación personal.

¹³⁴ Según el Decreto Distrital 609 del 14 de octubre de 1992, posteriormente Derogado por el artículo 20 del Decreto Distrital 203 de 2005.

Desde 1998 hasta el año 2001, se observa que la representación judicial y extrajudicial de Bogotá D.C., se realizó mediante escritura pública; con la cual el Alcalde Mayor otorgaba mandato al Subsecretario Legal y suplente al Director de Asuntos Judiciales para la representación judicial y extrajudicial¹³⁵.

Durante la vigencia del Decreto Distrital 203 de 2005¹³⁶; con el que se efectuó delegaciones y asignaciones en materia de representación legal, administrativa, judicial y extrajudicial del Distrito Capital y se dictó otras disposiciones en la materia, se plasmó el panorama de la siguiente manera:

- Se asignó a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., las funciones de orientación de la gestión jurídica del Distrito y de definición, adopción y coordinación de la ejecución de políticas en materia de defensa judicial del Distrito Capital y de prevención del daño antijurídico; a las cuales debían dar cumplimiento tanto las entidades y organismos distritales, de todos los niveles y sectores, como las empresas de servicios públicos domiciliarios, oficiales o mixtas, los órganos de control y entes autónomos.
- Lo anterior incluyó la obligación de implementar y mantener actualizado el sistema de información de procesos judiciales.
- En materia de representación, se delegó en los Secretarios de Despacho, Directores de Departamento Administrativo y el Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, en relación con sus respectivos organismos y todas las dependencias que los conforman, para todos aquellos procesos, diligencias y/o actuaciones, judiciales o administrativas, que se adelantaran con ocasión de los actos, hechos, omisiones u operaciones que los mismos expidieran, realizaran o en que incurrieran o participaran, o que se relacionaran con asuntos inherentes a

¹³⁵ Escritura Pública No. 0105 del 22 de enero de 1998; que otorga Poder General de Enrique Peñalosa Londoño Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, Distrito Capital. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15365#0>, consultado el 2 de mayo de 2012

¹³⁶ Su vigencia fue del 29 de junio de 2005 hasta el 17 de diciembre de 2007, por expresa derogatoria del Decreto Distrital 581 del 18 de diciembre de 2007, el cual su vez, fue derogado parcialmente por los Decretos Distritales 654 y 655 del 28 de diciembre de 2011

cada uno de ellos, conforme a su objeto y funciones, con las facultades previstas y observando las limitaciones y reglas establecidas en dicha norma.

- La representación descrita anteriormente, dispuso ciertas excepciones, en especial, se mantuvo en el Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., las acciones populares y de grupo contra Bogotá; procesos judiciales y mecanismos alternativos de solución de conflictos en curso; procesos judiciales de fuero sindical cualquiera fuera su naturaleza; para iniciar las acciones de repetición que fueren procedentes, en el evento en que la condena o el cumplimiento de la sentencia hubiera correspondido a varios organismos distritales; entre otros.
- Se delegó en el Secretario de Gobierno Distrital la representación legal en lo judicial y extrajudicial para todo lo relacionado con procesos, diligencias y actuaciones, judiciales o administrativas que se adelantaran en contra de las Localidades, los Fondos de Desarrollo Local, las Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Locales.
- Se delegó en el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y en el Secretario de Hacienda del Distrito, los asuntos propios de sus sectores.
- En especial, se resalta que como estrategia de descongestión, se estableció que cuando entre dos o más entidades u organismos distritales se presentaran conflictos o controversias jurídicas, administrativas o económicas, los mismos debían, antes de iniciar cualquier acción judicial o administrativa, solicitar la intervención de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en procura de obtener un acuerdo entre ellas. En el caso, en que no se lograra un acuerdo, el Secretario General de la Alcaldía Mayor, debía autorizar por escrito la iniciación de las acciones judiciales o administrativas que fueran del caso.
- Se dispuso de un “Apoyo Interinstitucional”, consistente en que la Subdirección de Gestión Judicial de la Dirección Jurídica Distrital prestará, para casos concretos, el apoyo jurídico en lo atinente a la gestión judicial a los organismos y entidades distritales que lo solicitaran.

- Reiteró las normas nacionales que desarrollan el Comité de Conciliación indicando sus competencias; y establecido especialmente, que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor sería la instancia de estudio, deliberación y análisis de temáticas de interés o impacto distrital, previo a la adopción de las políticas para prevención de daño antijurídico y fortalecimiento de la defensa judicial relacionadas con los asuntos sometidos a su conocimiento; para lo cual, indicó que dichas políticas se adoptarían y oficializarían mediante Circulares expedidas por el Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para la obligatoria observancia para todas las entidades y organismos distritales.

Es así como:

(...) (i) se emprendió una organización y sistematización masivas del archivo litigioso del Distrito; (ii) se implementó el funcionamiento de un software especializado (SIPROJ) en el seguimiento de procesos y en la elaboración de estadísticas confiables en la materia; (iii) se especializó a la Secretaría General como organismo de coordinación e investigación de la gestión jurídica, delegando el litigio en particular a las entidades distritales correspondientes; (iv) se realizaron estudios específicos de causas de daño antijurídico y se plantearon y difundieron políticas de prevención a todos los funcionarios pertinentes; (v) se crearon equipos transversales para el estudio de temas jurídicos críticos; y finalmente, (vi) se creó una “oficina de estudios” directamente encargada de “pensar” y “coordinar” de manera general los temas de GJE del Distrito. (Alviar et al., 2005)

Con fundamento en la necesidad de recoger en un cuerpo normativo los diferentes actos administrativos de delegación, asignación y atribuciones expedidos, ajustando y actualizando la política aplicada, formalizando así los esquemas para una adecuada coordinación de la gestión jurídica y la defensa judicial, y ante la necesidad de fortalecer la estructura de la gerencia jurídica de las entidades y organismos del Distrito Capital, para institucionalizar los instrumentos y estrategias desarrolladas en el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para el Distrito Capital; se expidió el Decreto Distrital 581 del 18 de diciembre de 2007¹³⁷ con el cual se

¹³⁷ El Decreto Distrital 581 de 2007 fue derogado parcialmente por los Decretos Distritales 654 y 655 del 28 de diciembre de 2011.

adoptó el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital, y se efectuaron delegaciones y asignaciones de funciones del Alcalde Mayor en materia de representación judicial de Bogotá D.C.

De esta manera, se resumen los antecedentes de la gestión jurídica del Distrito Capital; la cual ha reportado una efectividad favorable del 80% en el año 2008 y del 81% en el año 2009; sustentado bajo la estrategia de: una política jurídica pública integral, un modelo de gerencia jurídica eficiente y moderno, la construcción permanente de conocimiento, el aprovechamiento tecnológico y un equipo humano profesional en formación permanente¹³⁸ (Chillán, 2009).

Es por eso que se resalta la importancia de analizar el Modelo de Gerencia Jurídica Pública implementado y que se encuentra en aplicación en la actualidad con fundamento en sistemas de información, políticas públicas y un cuerpo de abogados.

3.2.5.2. Modelo de Gerencia Jurídica Pública (GJP) de Bogotá D.C.

En la actualidad, el Distrito Capital cuenta con un Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control, acompañado de las delegaciones y asignaciones de funciones del Alcalde Mayor en materia de representación judicial, lo cual fue dispuesto con el Decreto Distrital 581 del 18 de diciembre de 2007, y modificado por los Decretos Distritales 654 y 655 del 28 de diciembre de 2011.

¹³⁸ Al respecto se encuentra que el Distrito Capital adelanta gestiones periódicas para la formación permanente por medio del centro de estudios sobre gerencia jurídica, diplomado de defensa de los intereses del estado, seminario internacional de gerencia jurídica, seminario nacional de contratación estatal y seminario internacional de inspección, vigilancia y control de personas jurídicas sin ánimo de lucro (Chillán, 2009).

En cuanto al actual Modelo de Gerencia Jurídica Pública de Bogotá D.C., se resalta:

Tabla 4 - Modelo de GJP de Bogotá D.C.

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
<p style="text-align: center;">CAMPO DE APLICACIÓN</p>	<p>Se adoptó el Modelo de Gerencia Jurídica Pública en la Administración Distrital, como un sistema de gestión, orientación y control a la gestión en el ámbito jurídico, que define marcos de política pública en relación con la prevención del daño antijurídico, los asuntos normativos distritales, los conceptos jurídicos, el control disciplinario, la defensa judicial, la contratación pública, las personas jurídicas sin ánimo de lucro, los estudios y la informática jurídica a las entidades, organismos y órganos en el Distrito Capital; y que se orienta a resolver problemáticas y discusiones jurídicas con una visión omnicomprensiva y a largo plazo, que posibilite políticas claras, de reacción inmediata, pero estructuradas.</p> <p>El Modelo se dirige hacia la implantación e implementación de una unidad coordinadora de la Abogacía General del Servicio Jurídico en el contexto distrital, en un obligado paso hacia la Gerencia Jurídica Pública.</p>	<p>Las entidades y organismos distritales, de todos los niveles y sectores, incluidos los órganos de control, deben implementar y dar cumplimiento a las directrices transversales que, en materia jurídica y judicial, adopte la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., para lo cual se coordinarán las estrategias a través del Comité Jurídico Distrital.</p>
<p style="text-align: center;">EJES FUNDAMENTALES</p>	<p>1. Prevención del Daño Antijurídico. Definición de políticas desde una doble perspectiva: Una interna, que abarca la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las actividades misionales y otra externa, que busca orientar la actividad particular garantizando el cumplimiento de la legislación vigente que les es aplicable.</p> <p>2. Defensa judicial. Estructuración de estrategias unificadas y calculadas, coordinación interinstitucional para la materialización de dichas directrices, seguimiento de procesos judiciales y elaboración de estadísticas confiables, asesoría e investigación de la gestión jurídica, y tecnificación de labores de archivo y seguimiento.</p>	<p>Estas líneas de acción a su vez, se materializan en planes de gestión concretos que se sirven de importantes herramientas tales como: Sistemas de información jurídica en red, realización de diagnósticos y estudios que fortalezcan la gestión jurídica, emisión de doctrina distrital a través de conceptos, expedición de normas específicas que den solución a vacíos del sistema jurídico y a problemas materiales concretos, y capacitación a funcionarios y ciudadanos.</p>
<p style="text-align: center;">EL LÍDER DE LA</p>	<p>Le corresponde liderar la formulación,</p>	

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
GERENCIA JURÍDICA ES LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	<p>adopción y seguimiento de las políticas públicas, como un instrumento transversal de gestión jurídica, hacia el fortalecimiento de la Gerencia Jurídica del Distrito frente a los distintos, diversos y complejos temas jurídicos de la ciudad.</p> <p>Las entidades y organismos distritales, de todos los niveles y sectores, incluidos los órganos de control, deben implementar y dar cumplimiento a las directrices transversales que, en materia jurídica y judicial, adopte la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., para lo cual se coordinarán las estrategias a través del Comité Jurídico Distrital.</p>	
OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defender los intereses de Bogotá Distrito Capital, mediante la atención de situaciones litigiosas y/o el accionar judicial oportuno, técnico, integral e idóneo. 2. Propiciar nuevos esquemas normativos que viabilicen el Estado Social de Derecho y la efectividad de los derechos particulares y colectivos. 3. Privilegiar las acciones afirmativas para proteger poblaciones vulnerables. 4. Promover el mejoramiento y posicionamiento de los Sistemas de Información Jurídicos del Distrito Capital. 5. Realizar los estudios jurídicos necesarios sobre temas de impacto y recurrencia en lo jurídico y judicial. 6. Definir estrategias de mediano y largo plazo en las que se incremente la capacidad de prever tanto las fallas administrativas, como los riesgos en la gestión administrativa con incidencia en lo jurídico y prevenir potenciales litigios. 7. Reducir el daño antijurídico causado. 8. Materializar la prestación eficiente de 	

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>los servicios estatales.</p> <p>9. Contrarrestar conflictos estructurales, o daños sistemáticos, y lograr dar una solución no solo al caso concreto con intervención judicial, sino a la falla estructural que genera el reclamo en un nivel más abstracto y general.</p> <p>10. Aprovechar los recursos e infraestructura del Distrito como gestor de políticas en el escenario administrativo, y como litigante frecuente.</p> <p>11. Previsión y cálculo a efecto de disminuir la sobredemanda de servicios jurídicos frente a una capacidad de respuesta insuficiente.</p>	
<p>INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DE LA GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA</p>	<p><i>El Comité Jurídico Distrital.</i> Espacio de socialización del conocimiento, análisis y evaluación, respecto de asuntos jurídicos que tengan impacto o especial relevancia para el Distrito Capital, que requieren discusión y orientación en la gestión o sobre las demás acciones que fueren procedentes, creado mediante el Decreto Distrital 581 de 2007.</p> <p><i>El Comité de Conciliación.</i> En atención a lo dispuesto por el Decreto Nacional 1716 de 2009; le corresponde adicionalmente como instancia administrativa de cada entidad u organismo distrital definir y adoptar políticas en materia de prevención del daño antijurídico, y de la defensa judicial, aplicables en aquellos casos análogos y recurrentes, para asistir ante los despachos judiciales o extrajudiciales con una posición institucional unificada y coherente, cuando se debatan temas con identidad fáctica, jurídica y coincidencia en el tiempo y en el espacio.</p> <p><i>La Comisión Intersectorial de Apoyo a la Contratación.</i> Creado con carácter permanente, mediante el Decreto Distrital 291 de 2008, es una instancia que hace parte del Sistema de</p>	

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>Coordinación de la Administración Distrital, encargada de apoyar y orientar la gestión de las entidades y organismos distritales para definir políticas públicas en materia de contratación, unificando criterios en cuanto a la aplicación de las normas y generando mecanismos para la ejecución concertada de acciones en materia de contratación, como son la creación de espacios de divulgación de experiencias y conocimientos de los entes distritales, garantizando el acceso a la información mediante capacitación.</p> <p>El Subcomité de Asuntos Disciplinarios del D.C. Creado por virtud del Decreto Distrital 284 de 2004, es la instancia integrante del Comité Sectorial de Gestión Pública, encargado de adoptar las políticas y estrategias en materia disciplinaria, analizar la información contenida en el Sistema Distrital de Información Disciplinaria y formular recomendaciones al Alcalde Mayor y/o a las cabezas de Sector, que sirvan de orientación para la formulación de políticas de prevención de las conductas irregulares de los servidores públicos.</p>	
<p>LOS CRITERIOS DE LA GESTIÓN LE CORRESPONDEN A LAS DIRECCIONES, OFICINAS ASESORAS O DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE LA ACTIVIDAD JURÍDICA Y/O ADMINISTRATIVA, EN LAS ENTIDADES U ORGANISMOS DEL DISTRITO CAPITAL.</p>	<p>En su gestión tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aportar sus conocimientos especializados para la consolidación de las opiniones jurídicas institucionales en el Distrito Capital, y acompañarán de ser posible las decisiones en cada campo de acción del Distrito. Igualmente, participarán en las instancias de coordinación jurídica que se prevén en el presente decreto. 2. Dimensionar la visión del Gobierno Distrital, mediante la proyección, preparación y requerimiento de trámite de actos generales para beneficio de la ciudad y sus ciudadanos. 3. Apoyar y asesorar en las discusiones ante las autoridades administrativas y judiciales del país. 	<p>Se debe recordar que la representación legal, judicial y extrajudicial de las entidades del sector descentralizado se encuentra en cabeza de los jefes de cada una de ellas, conforme a lo previsto en la Ley 489 de 1998 y en sus respectivos estatutos.</p>

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>4. Emisión de conceptos jurídicos contextualizados y unificados.</p> <p>5. Garantizar la consulta y actualización de los sistemas de información.</p>	
<p>COMITÉ JURÍDICO DISTRITAL.</p>	<p>Esta integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Director Jurídico Distrital o su delegado; quien lo preside. - los Jefes de las Oficinas Asesoras Jurídicas o dependencias que hagan sus veces, de las Secretarías cabeza de sector, quienes participarán como miembros con voz y voto. - Como invitados permanentes del Comité con voz pero sin voto, los Subdirectores Distritales de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico, Doctrina y Asuntos Normativos, Estudios e Informática Jurídica e Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro. <p>Podrán participar como invitados a las sesiones del Comité, con voz pero sin voto, los servidores públicos de los organismos y entidades distritales que por sus áreas de desempeño tengan relación con los temas a discutir, quienes serán convocados por intermedio y bajo la coordinación de los Jefes Jurídicos de las Secretarías cabeza de Sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Subdirector Distrital de Estudios e Informática Jurídica estará a cargo de la Secretaría Técnica del Comité. 	<p>Corresponde a un espacio de socialización del conocimiento, análisis y evaluación, respecto de asuntos jurídicos que tengan impacto o especial relevancia para el Distrito Capital, que requieren discusión y orientación en la gestión o sobre las demás acciones que fueren procedentes, creado mediante el Decreto Distrital 581 de 2007.</p> <p>Este comité se reunirá de forma ordinaria una vez al mes, y de forma extraordinaria cuando el tema jurídico lo amerite, según su importancia e impacto, o por solicitud de los jefes de entidad u organismo distrital.</p> <p>Es convocado por la Subdirección Distrital de Estudios e Informática Jurídica.</p> <p>Las conclusiones de las sesiones de este Comité se registrarán en las Actas de Reunión, en las que se incluirán las recomendaciones que se acuerden sobre cada asunto, las cuales no eximirán de responsabilidad a los servidores públicos encargados de la gestión de las respectivas temáticas.</p>
<p>COMITÉS DE CONCILIACIÓN.</p>	<p>Se reitera que los Comités de Conciliación de las entidades, órganos de control y organismos distritales deben estar conformados según lo previsto en las normas nacionales¹³⁹.</p>	<p>Según lo establecido en el artículo 13 del Decreto Distrital 581 de 2007.</p> <p>Adicionalmente con el Decreto Distrital 690 del 30 de diciembre de 2011¹⁴⁰, se adicionan competencias, se imparten</p>

¹³⁹ Decreto Nacional 1214 de 2000 modificado parcialmente por el Decreto Nacional 2097 de 2002; derogados por el Decreto 1716 de 2009.

¹⁴⁰ Por el cual se dictan lineamientos sobre la conciliación y los Comités de Conciliación en Bogotá, D.C. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45194>, consultado el 2 de mayo de 2012

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>Innova en que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es posible invitar a sus sesiones, con voz y sin voto, al Subdirector de Gestión Judicial de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., para que éste y/o su delegado, les preste la colaboración y asesoría pertinentes, y les informe si en los casos objeto de análisis el Comité de Conciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. ha adoptado alguna política en la materia. - Se establecen competencias generales. - Se establecen competencias especiales a los Comités de Conciliación de la Secretaria General, de la Secretaria distrital de Gobierno y de la Secretaria Distrital de Hacienda. 	<p>directrices y recomendaciones, se establecen líneas decisionales frente al animo conciliatorio, algunas competencias especiales (para las secretarias general, la distrital de gobierno y de hacienda); deberes de los apoderados frente al comité de conciliación, deberes de los secretarios técnicos; el plan piloto de conciliación y la publicación de acuerdos conciliatorios en la web.</p>
<p style="text-align: center;">ABOGACÍA GENERAL DEL DISTRITO CAPITAL</p>	<p>Establece como el Cuerpo de Abogados a los servidores públicos y colaboradores de la Administración Distrital, que prestan sus servicios de asesoría jurídica en cualquier rama del derecho, representación judicial y extrajudicial, contratación pública, control disciplinario, estudios, análisis y conceptualización jurídica en los diferentes organismos, órganos y entidades de la Administración Distrital, su creación se realizó mediante el artículo 1º del Decreto Distrital 542 de 2009; y es denominado como "La Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital -AGDC-"</p> <p>Le corresponde a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la función de coordinar y liderar la AGDC, y el Director Jurídico Distrital es el "Abogado General del Distrito Capital".</p> <p>La AGDC dispone de un Sistema de Información en línea administrado por la Secretaria General de la Alcaldía, cuyo módulo relacionado con el inventario de abogados al servicio del Distrito Capital deberá ser validado permanentemente y actualizado de manera obligatoria por cada abogado al servicio del Distrito Capital, y supervisado por los jefes de las oficinas</p>	<p>Responde a los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Profesionalización, especialización, sistematización, planeación y coordinación de la Gestión Jurídica Pública Distrital en todos sus diversos componentes. 2. Preservar y garantizar los derechos fundamentales y colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos. 3. Defender el patrimonio público. 4. Respetar la legalidad en las decisiones de la Administración Distrital. 5. Cumplir los objetivos, estrategias, programas y metas de los planes de desarrollo de las administraciones públicas de Bogotá, D.C. 6. Fortalecer la Gerencia Jurídica Pública. 7. Blindar jurídicamente las decisiones de la Administración Distrital. 8. Defender las políticas públicas que sustentan las decisiones del Gobierno

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>de Talento Humano, o la que haga sus veces, con el apoyo de los Jefes de las oficinas de Contratación, de todos los organismos, órganos y entidades distritales.</p> <p>El sistema garantiza la difusión e inscripción en cursos, talleres, seminarios, simposios, diplomados, entre otros, de interés de los abogados vinculados a la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital; respondiendo de esa manera a un fuerte dispositivo de capacitación y actualización para optimizar el ejercicio cualificado de la profesión en las diferentes áreas jurídicas, no solo en la perspectiva de la defensa judicial, también en la de servicios consultivos y administrativos.</p> <p>Se establecen los principios y responsabilidades que orientan a los defensores del Distrito (art. 16 del Dcto Distrital 654/2011).</p> <p>En cuanto la gestión de seleccionar y contratar abogados externos bien como asesores o representantes judiciales o extrajudiciales, los jefes de las entidades y organismos distritales deberán verificar el cumplimiento de las exigencias establecidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y demás Decretos reglamentarios, e incluirán como requisito de la convocatoria, no estar asesorando o adelantando procesos judiciales contra el Distrito Capital, y mantener dicha prohibición mientras el contrato de prestación de servicios profesionales permanezca vigente.</p> <p>Lo anterior a fin de proteger y salvaguardar los intereses del Distrito Capital, evitando que tales abogados incurran en conflicto de intereses, por razón del vínculo contractual, al tener acceso a información o decisiones que posteriormente pudiese ser utilizada en contra de la Administración Distrital.</p>	<p>Distrital.</p> <p>9. Valorar correctamente el riesgo jurídico, entendido éste como el administrativo y el judicial, de las decisiones de la Administración Distrital.</p> <p>10. Fortalecer el talento humano vinculado a la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital, privilegiando el mérito en su selección, procurando un permanente reentrenamiento profesional a los abogados, constituyendo equipos de profesionales de alto nivel con capacidad de análisis y estudio en temas transversales o interdisciplinarios de impacto estructural de la ciudad, que puedan resolver favorablemente conflictos de alta visibilidad y riesgo, y consolidarlo como un grupo comprometido y motivado hacia el logro de una ética para el "Abogado del Estado".</p>
PUBLICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE LOS	Se establece una política pública de racionalización normativa, sustentación	

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DISTRITO CAPITAL	de actos administrativos, previendo altos estándares de calidad en su elaboración y previa revisión especializada del impacto administrativo, presupuestal y litigioso de nuevas normas, antes de su expedición; con el objetivo de evitar litigios potenciales.	
UNIDAD CONCEPTUAL DEL DISTRITO CAPITAL	La unidad conceptual jurídica en el Distrito Capital se visualiza en la necesidad de la ampliación, perfeccionamiento y tecnificación de los servicios de consulta y asesoría jurídica a disposición de las entidades, organismos del distrito y en la importancia de mantener la aplicación u observancia de lo establecido para su desarrollo.	Al respecto el Decreto Distrital 654/2011, establece en los artículos 33 al 42 las pautas y condiciones para la ejecución de la unidad conceptual.
ESTUDIOS JURÍDICOS	Le corresponde a la Secretaría General, en los términos del Decreto Distrital 267 de 2007, adelantar las investigaciones, estudios y análisis jurídicos sobre áreas o temas de impacto e interés jurídico para el Distrito Capital, a fin de formular diagnósticos y recomendaciones que aporten a la consolidación de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial; lo anterior sin perjuicio de los documentos jurídicos que contraten las entidades u organismos distritales sobre temas jurídicos de impacto relacionados con su misión.	En los artículos 44 a 47 del Decreto Distrital 654/2011, se establecen los objetivos y pautas para la realización de estudios jurídicos de interés.
PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	<p>Consistente en requerir los jefes de entidades y organismos distritales, verificar en detalle la observancia y cumplimiento de la Constitución, la Ley, los Decretos reglamentarios y los Acuerdos del Concejo y adoptar las medidas tendientes al cabal cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y/o la ejecución de obras a su cargo, con miras a la realización de los fines del Estado.</p> <p>Adicionalmente, se exige que las entidades y organismos públicos distritales incorporen en los planes de acción anuales la implementación de instrumentos y estrategias para la Prevención del Daño Antijurídico en las prácticas administrativas distritales, definiendo e implementado políticas para tal efecto si a ello hubiere lugar, reduciendo a su vez el riesgo litigioso</p>	<p>El atención a lo expuesto, se debe resaltar que en el Decreto Distrital 654/2011, se establece como política en materia de prevención del daño, recomendaciones generales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procesos de modificación de plantas de personal - Criterios generales para la modificación de estructuras de las entidades y organismos distritales - Desvinculación de funcionarios por modificación de plantas - Posiciones judiciales sobre temas relacionados con restructuración administrativa - Lineamientos para el cumplimiento del precedente constitucional en relación con la motivación de los actos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>potencial.</p> <p>Se establece que la política de prevención, se debe desarrollar en varias etapas, a saber: Sensibilización, diagnóstico del comportamiento de la entidad en materia de responsabilidad por daño antijurídico, inventario de causas de daño antijurídico imputable a la entidad, elaboración de un mapa de fuentes de daño antijurídico, formulación e implementación de estrategias de fortalecimiento, seguimiento y retroalimentación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El abandono del cargo como causal autónoma de retiro del servicio para los empleados de la administración pública. - Término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración - Consentimiento de las personas para la utilización de sus fotografías con fines institucionales en el D.C - Recomendaciones en los procesos judiciales de vivienda en zonas de alto riesgo en Bogotá - Cumplimiento de disposiciones sobre urbanismo y construcción por parte de las entidades distritales - Presunción de aceptación de las facturas
<p align="center">POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFENSA JUDICIAL</p>	<p>La defensa judicial es un componente de naturaleza reactiva, que obra ex post, esto es, su desarrollo se produce a partir del supuesto daño en que se basa la reclamación que exige defensa; desde lo institucional es una cuestión de orden propiamente jurídico y por tanto de responsabilidad de las instancias de gestión jurídica en la entidad.</p> <p>Para lo cual se prevé el apoyo por parte de la Subdirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C</p> <p>Cuando el caso interese o involucre a más de una entidad u organismo distrital, o pueda generar alto impacto distrital, la coordinación estará a cargo de la Dirección Jurídica Distrital</p>	<p>Se establecen pautas generales tanto de procedimiento como estrategias de defensa judicial para la contestación de demandas, tutelas, llamamiento en garantía, denuncia del pleito, acciones de repetición, entre otras.</p>
<p align="center">INFORMÁTICA JURÍDICA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN JURÍDICA</p>	<p>Le corresponde a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor la Administración General e Interinstitucional de los sistemas de información jurídicos distritales, concebidos y utilizados en Internet, los cuales se encuentran disponibles en la página principal de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. en www.bogota.gov.co.</p> <p>La normatividad dispone que los jefes de organismos, órganos y entidades distritales deben garantizar el presupuesto anual necesario para garantizar el recurso humano suficiente y calificado en su manejo,</p>	<p>Los cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES DE BOGOTÁ – SIPROJWEB-; el cual cuenta con los siguientes módulos: <ul style="list-style-type: none"> • Procesos Judiciales. • Jurisprudencia y Protocolo de diligenciamiento de fichas de fallos judiciales. • Concursales. • MASC. • Conciliación. • Seguimiento de Políticas de

ASPECTOS DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
	<p>preferiblemente de planta, así como los recursos financieros para la renovación de equipos informáticos (hardware) y de su óptimo funcionamiento en línea de cada ente distrital (ancho de banda), indispensable para obtener y garantizar una información unificada, oportuna y confiable al servicio de la ciudadanía y de la Administración; por lo anterior no se podrán adquirir otros sistemas informáticos que tengan la misma finalidad.</p>	<p>Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tutelas. • Procesos Penales. • Contingente Judicial. • Informe Gerencial. <p>- SISTEMA DE INFORMACIÓN RÉGIMEN LEGAL DE BOGOTÁ - RLB-</p> <p>- SISTEMA IBEROAMERICANO DE DEFENSA DE LOS INTERESES DEL ESTADO –SIDIE-.</p> <p>- BIBLIOTECA VIRTUAL DE BOGOTÁ -BVB-</p> <p>- SISTEMA DISTRITAL DE INFORMACIÓN DISCIPLINARIA - S.I.D.-</p> <p>- SISTEMA DE INFORMACIÓN ABOGACÍA GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL DISTRITO CAPITAL</p> <p>- SISTEMA DE CONTRATACIÓN A LA VISTA –CAV-.</p> <p>- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS –SIPEJ-.</p> <p>- BOLETÍN JURÍDICO Y SEMANARIO "BOGOTÁ JURÍDICA"</p>
<p>DELEGACIONES Y ASIGNACIONES DE FUNCIONES EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN LEGAL EN LO JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL</p>	<p>Se efectúa la delegación general y las especiales en cuanto gestión pública, gobierno, seguridad y convivencia, de los sectores hacienda, movilidad, y órganos de control.</p> <p>Igualmente define pautas para la solución de conflicto de competencias.</p>	<p>Por medio del Decreto Distrital 655 del 28 de diciembre de 2011.</p>

Lo anterior, demuestra claramente la adopción de una política pública distrital para confrontar el asunto de la defensa judicial del Estado, representado en este ente territorial.

Pero, ¿Qué pasa con los otros aspectos relacionados como problemáticos en general de la defensa judicial del Estado?, y ¿cómo han sido abordados por el modelo propuesto y adoptado por Bogotá Distrito Capital?, veamos:

3.2.5.3. El Talento Humano.

Desde el año 2008, con el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva Para Vivir Mejor” y en observancia del objetivo planteado de gestión pública efectiva y transparente, el cual contenía un programa denominado “Gerencia Jurídica Pública Integral”¹⁴¹; la Administración decidió contemplar como una de las metas de ciudad la de "consolidar en un 100% el cuerpo de abogados institucional, que fortalezca las instancias de coordinación y los sistemas de información jurídicos"¹⁴².

De esa manera, y en consideración a que resultaba estratégico para dar cumplimiento a lo propuesto, se hacía necesario conocer la totalidad de abogados que prestaban sus servicios de asesoría jurídica, en los diferentes ámbitos administrativos y del derecho, y quienes ejercían la representación judicial de la ciudad. Por lo tanto, se solicitó a las diferentes entidades del distrito aportar la información correspondiente de todos y cada uno de los abogados, de planta, contratistas o supernumerarios, que prestaran sus servicios de abogado, no solamente en las oficinas jurídicas, sino en cualquier dependencia de la misma; aunque no era la primera vez que se solicitaba esa información¹⁴³.

De esa manera, se pretendía consolidar un cuerpo de abogados del Distrito Capital que permitiría una mayor eficiencia en la capacitación¹⁴⁴, fortalecimiento de

¹⁴¹ El cual se consideró para "Consolidar el sistema de gerencia jurídica pública para la ciudadanía y la administración, a través de estrategias normativas, esquemas de prevención de conductas sancionables, la prevención del daño antijurídico, la defensa judicial del Distrito, y la vigilancia a entidades sin ánimo de lucro"

¹⁴² Circular 045 del 25 de noviembre de 2008, Secretario General de la Alcaldía Mayor De Bogotá, D.C.; cuyo asunto era la Consolidación del cuerpo de abogados del Distrito Capital. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33869>

¹⁴³ Al respecto se puede citar la Circular 011 del 21 de marzo de 2006; del Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.; cuyo asunto fue la “SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONSOLIDACIÓN PERFIL DEL ABOGADO QUE EJERCE LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL DISTRITO CAPITAL”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19693>

¹⁴⁴ Al respecto se puede citar la Circular 007 del 13 de febrero de 2009: por medio de la cual el Secretario General de la Alcaldía Mayor De Bogotá, D.C. dispuso para el Cuerpo de Abogados del Distrito Capital la oferta de Diplomados y Cursos

las instancias de coordinación y en la efectividad de las políticas de prevención del daño antijurídico y defensa judicial de la entidad, y la implementación de un sistema de información especial para el Cuerpo de Abogados del Distrito Capital.

Ante lo expuesto, se evidencia que el Distrito Capital, concibió como elemento esencial del Modelo de Gerencia Jurídica a los abogados servidores públicos y colaboradores que prestan sus servicios de asesoría, conceptualización y defensa judicial a la Administración Distrital, en las diferentes áreas misionales y de apoyo; y que por lo tanto, era necesario dictar normas reglamentarias que aseguraran la consolidación del Cuerpo de Abogados del Distrito Capital, para asegurar el fortalecimiento y la institucionalidad de la Gerencia Jurídica Pública del Distrito Capital, de su talento humano, y el cumplimiento de las metas establecidas por el ente Distrital.

Bajo los anteriores postulados, se motivó la expedición del Decreto Distrital 542 del 15 de diciembre de 2009, con el cual se creó la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital, como estrategia de institucionalización y consolidación del cuerpo de abogados que prestan sus servicios a la entidad territorial¹⁴⁵.

Con esta norma, al Cuerpo de Abogados del Distrito Capital se le denominó “La Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital”; entendiéndose por éste, la totalidad de servidores públicos y colaboradores de la Administración Distrital, que prestan sus servicios de asesoría, conceptualización jurídica y representación judicial y extrajudicial en las diferentes dependencias de los organismos, entidades y localidades del orden distrital; tanto funcionarios de plata como contratistas.

Especializados para la defensa judicial y la prevención del daño antijurídico. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35105>

¹⁴⁵ Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38253#0>, el cual fue derogado por lo establecido en el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

Para tal fin, se asignó para su coordinación y liderazgo a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y al Director Jurídico Distrital la dignidad de Abogado General del Distrito Capital.

En consecuencia, se establecieron como objetivos de la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital, los siguientes:

1. Preservar y garantizar los derechos fundamentales y colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos.
2. Defender el patrimonio público.
3. Respetar la legalidad en las decisiones de la Administración Distrital.
4. Cumplir los objetivos, estrategias, programas y metas de los planes de desarrollo de las administraciones públicas de Bogotá, D.C.
5. Fortalecer la Gerencia Jurídica Pública.
6. Blindar jurídicamente las decisiones de la Administración Distrital.
7. Defender las políticas públicas que sustentan las decisiones del Gobierno Distrital.
8. Analizar temáticas relacionadas con la gerencia jurídica pública, la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial de la entidad.
9. Valorar correctamente el riesgo jurídico, entendido éste como el administrativo y el judicial, de las decisiones de la Administración Distrital.
10. Fortalecer el talento humano vinculado a la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital, como una estrategia fundamental para la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial de la entidad territorial.

De esa manera, se observa el planteamiento asumido por el distrito, en cuanto al talento humano; sin embargo, no se ataca la problemática expuesta en el presente trabajo en ese aspecto; pero no se puede negar, que se apunta a un mejoramiento de las condiciones de la defensa judicial, a tal punto que con el Decreto 654 de 2011 de la Alcaldía mayor de Bogotá D.C., se consolidó el *Cuerpo de Abogados*, entendido como la totalidad de servidores públicos y colaboradores de la

Administración Distrital, que prestan sus servicios de asesoría jurídica en cualquier rama del derecho, representación judicial y extrajudicial, contratación pública, control disciplinario, estudios, análisis y conceptualización jurídica en los diferentes organismos, órganos y entidades de la Administración Distrital¹⁴⁶.

De esa manera el Cuerpo de Abogados del Distrito Capital se denomina como "*La Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital -AGDC-*".

3.2.5.4. Estructura

Al respecto, puede mencionarse que tratándose de la Administración Pública del Distrito Capital, los antecedentes y las políticas deberán ser coordinadas directamente por el apoderado con el Subsecretario Jurídico, Director Jurídico, Jefe de Oficina Asesora Jurídica o el Subdirector de Gestión Judicial, en donde éste cargo exista, toda vez que éstos funcionarios, dado su nivel directivo, son quienes se convierten, por decirlo de algún modo, en el cliente que debe orientar la defensa y términos judiciales de su apoderado en términos de políticas y de la defensa de la legalidad de las decisiones de la Administración¹⁴⁷.

En materia de estructura, se observa avances en cuanto lo que ya se ha mencionado para la creación del Modelo de GJP, en especial, su coordinación y liderazgo a cargo de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la orientación por parte de la Dirección Jurídica Distrital; la gestión que permanece en cabeza de las diferentes Oficinas Jurídicas o encargados de la actividad jurídica en cada entidad u organismo distrital, el apoyo jurídico que brinda la

¹⁴⁶ Su creación se realizó mediante el artículo 1º del Decreto Distrital 542 de 2009.

¹⁴⁷ Directiva 001 del 1º de abril de 2006; del Secretario General de la Alcaldía Mayor De Bogotá, D.C.; cuyo asunto fue "LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DE LOS INTERESES PÚBLICOS DEL DISTRITO CAPITAL." Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20314>; derogada por lo establecido en el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

Subdirección de Gestión Judicial de la Secretaria General; y los Comités de Estudio, Jurídico Distrital y de conciliación de cada entidad.

Pero si algo debe ser resaltado en cuanto la estructura en Bogotá D.C., es el aspecto de **informática jurídica y sistemas de información jurídica**; por medio de los cuales, se hace un aporte importantísimo a la visión de la defensa judicial y la gerencia jurídica pública del Estado; como por ejemplo, los aplicativos de Procesos Judiciales de Bogotá – SIPROJWEB-; el Sistema de Información Régimen Legal de Bogotá -RLB- y el Sistema de Información Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital; los cuales responden a necesidades clarísimas de la problemática planteado en el presente trabajo.

3.2.5.5. Estrategias de defensa.

Dentro de los planteamientos que se observan del Modelo de Gerencia Jurídica Pública del Bogotá D.C., se distinguen como estrategias de defensa el fortalecimiento del talento humano vinculado a la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital, como una estrategia fundamental para la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial de la entidad territorial¹⁴⁸.

Igualmente, el planteamiento según el cual cada vez que una entidad sea notificada de una sentencia judicial en asuntos o con argumentos que resulten novedosos, deberá preparar un proyecto de Circular para la firma del Secretario General de la Alcaldía Mayor, con destino a las diferentes entidades Distritales a fin de que en casos similares se actúe con la respectiva precaución¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Decreto Distrital 542 del 15 de diciembre de 2009, derogado por el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011, el cual retoma los planteamientos en cuanto el talento humano.

¹⁴⁹ Circular No 9 del 10 de febrero de 2004 del Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., cuyo asunto fue el Intercambio de información para fortalecer la defensa judicial del Distrito Capital. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12286>; derogada por el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

Bajo el postulado, según el cual, una adecuada defensa de los intereses públicos distritales conlleva el diseño de estrategias y políticas de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico¹⁵⁰, al igual que el mejoramiento de las prácticas administrativas de los organismos y entidades distritales¹⁵¹; se instauró la primera semana de octubre de cada año como la semana de la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial de Bogotá, D.C.

Al respecto, es de resaltar las estrategias de defensa derivadas de la prevención del daño antijurídico, y para ello se debe mencionar en especial la Resolución 300 del 10 de octubre de 2008, con la que se unificó y actualizó las disposiciones normativas que desarrollan la política de prevención del daño antijurídico y la defensa judicial para Bogotá, D.C.¹⁵²; no sin antes mencionar que fue con la Circular 26 del 7 de abril de 2005 del Secretario General de la Alcaldía Mayor¹⁵³, que se estableció la implementación de acciones en materia de prevención del daño antijurídico; conteniendo la metodología en etapas conceptuales mínimas así:

- Sensibilización
- Diagnósis del comportamiento de la entidad en materia de responsabilidad por daño antijurídico
- Inventario de causas de daño antijurídico imputable a la entidad
- Elaboración de un mapa de fuentes de daño antijurídico
- Formulaci3n e implementaci3n de estrategias de fortalecimiento
- Seguimiento y realimentaci3n

¹⁵⁰ Al respecto Resoluci3n 273 del 5 de octubre de 2007 del Secretario General De La Alcaldía Mayor De Bogotá D.C. "Por la cual se regula el procedimiento para la determinaci3n de los temas de estudios jurídicos de la Direcci3n Jurídica Distrital". Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27037#0> derogada por el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

¹⁵¹ Así lo dispone la parte considerativa del Decreto Distrital 276 de 2006 "Por el cual se dictan normas en relaci3n con la promoci3n institucional de la prevenci3n del daño antijurídico y la defensa judicial de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones". Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20879#0> derogada por el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

¹⁵² Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33226> derogada por el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

¹⁵³ Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16292> derogada por el Decreto Distrital 654 del 28 de diciembre de 2011.

En la evolución observada en el modelo adoptado por el Distrito Capital con el Decreto 654 de 2011, se resalta la implementación de la defensa judicial como eje fundamental de la Gerencia Jurídica Pública, con líneas de acción en la estructuración de estrategias unificadas y calculadas, coordinación interinstitucional para la materialización de dichas directrices, seguimiento de procesos judiciales y elaboración de estadísticas confiables, asesoría e investigación de la gestión jurídica, y tecnificación de labores de archivo y seguimiento.

De esa manera, se estableció en esta última fase que dichas líneas de acción a su vez, se materializan en planes de gestión concretos que se sirven de importantes herramientas tales como: Sistemas de información jurídica en red, realización de diagnósticos y estudios que fortalezcan la gestión jurídica, emisión de doctrina distrital a través de conceptos, expedición de normas específicas que den solución a vacíos del sistema jurídico y a problemas materiales concretos, y capacitación a funcionarios y ciudadanos.

Para terminar, se encuentra la adopción de lineamientos para el buen funcionamiento de la conciliación y de los Comités de Conciliación en Bogotá D.C., por medio del Decreto Distrital 690 de 2011.

3.2.5.6. Normatividad.

En consideración a lo expuesto anteriormente, la defensa judicial del Distrito Capital se puede contextualizar desde el panorama de normas aplicables al tema; para lo cual, se recopila en orden cronológico en el nomograma contenido en el Anexo No. 2 del presente trabajo.

3.2.6. COMISIÓN DE EXPERTOS DE REFORMA A LA JUSTICIA.

La Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, creada por el Decreto 4932 del 18 de diciembre de 2009 con la finalidad de evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia; abordó el tema de la defensa judicial de la nación, proponiendo mediante el informe final presentado el 10 de junio de 2010, la creación de un Centro de Responsabilidad y Competencia para la atención, eficacia y defensa de los derechos de la Nación y de las entidades públicas nacionales descentralizadas y de la legalidad en las actuaciones, operaciones y actividades materiales de la Administración; expuesta como: **El Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado dirigido por el Abogado General de la Nación.**

El planteamiento consistió en una entidad con la estructura y régimen de un departamento administrativo, dependiente de la Presidencia de la República dirigido por quien sería el Abogado General de la Nación Colombiana, con atribuciones preferentes para ser apoderado judicial de la Nación en todos los procesos judiciales que a su juicio deban ser conducidos por su despacho y podría, según el manejo de los asuntos, sustituir el poder respectivo en los abogados que tenga en la planta de personal para ese trabajo.

En atención a lo expuesto en el capítulo precedente, se concibió la idea de que interviniera en la gestión de los procedimientos administrativos de todo orden con el objetivo de que fueran ajustados a la ley y con ello se previniera cualquier conflicto futuro.

El Presidente de la República sería quien designara a su Director, en consideración de la especialidad, experiencia y formación profesional.

En cuanto las actividades a desarrollar, se contempló que la Abogacía de la Nación, además de representarla judicial y extrajudicialmente en aquellos casos que seleccione discrecionalmente, podría asistir a los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional en la definición de la estrategia judicial y en la orientación de las actuaciones administrativas que considerara conveniente; por medio del amparo que el Gobierno central tiene en cada uno de ellos.

Para los departamentos, municipios y demás entes regionales, se indicaba que recibirían la asistencia del Abogado General y, si así se determinare, según la ley y los reglamentos, podría asumir su representación judicial.

Para la estructura, se limitó a indicar que el Departamento, contaría con una similar a los demás que ya existen, aclarando que se organizaría una junta o comité de abogados profesionales expertos en el manejo de actuaciones administrativas y de procesos judiciales, para dar la asistencia jurídica que fuera requerida, profesionales que serían contratados especialmente para cada asunto que por su importancia se someterían al examen de esa junta o comité.

Igualmente, se propuso que el Departamento pudiera tener subdirecciones especializadas en las principales áreas de responsabilidad de la Nación, los entes nacionales descentralizados, los departamentos y los municipios.

3.2.7. LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DE LA NACIÓN

Como se ha mencionado con anterioridad, en la formulación de la política pública gubernamental del Presidente Juan Manuel Santos, se encuentra como meta para la prevención del daño antijurídico, entendida como la estrategia propuesta para la defensa judicial del Estado, la “Creación de una entidad para la defensa judicial de

la nación”¹⁵⁴ durante el cuatrienio, esto es la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación**.

De esa manera, en uso de las facultades para reformar el Estado, se formuló legalmente como la más reciente de las soluciones propuestas, concebida en el artículo 5° de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, creándola como una Unidad Administrativa Especial, la cual tiene como objetivo general la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa.

Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

De esa manera, el gobierno nacional pretende hacer frente a la escandalosa cifra económica a la que supuestamente ascienden las pretensiones en contra del Estado colombiano, la cual se estima en “Una cifra que representa casi dos veces el Producto Interno Bruto, según lo reveló el presidente Juan Manuel Santos”¹⁵⁵; e indicó:

Con la Agencia buscamos unificar las políticas de defensa e información y, además, coordinar -y en determinadas ocasiones ejecutar- la defensa del Estado en casos de interés estratégico, mejorando nuestro desempeño en los estrados judiciales.

La agencia se diseñó durante un año con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, que otorgó un crédito de 10 millones de dólares

¹⁵⁴ Departamento Nacional de Desarrollo; Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá D.C., Colombia. 2011. Tabla V-3. Pág. 413. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

¹⁵⁵ Con nueva agencia, Gobierno enfrentará demandas al Estado (2011, 1° de noviembre) Revista Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/nueva-agencia-gobierno-enfrentara-demandas-estado/166803-3.aspx>

para la puesta en marcha de la misma, y un equipo multidisciplinario del Gobierno liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, fue el que diseñó la nueva entidad y el sistema de defensa judicial de la Nación; para lo cual, se establece que la Agencia tiene como cabeza un Consejo Directivo, conformado por el Ministro de Justicia, quien la presidirá; y los ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores y Comercio, así como el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República y dos asesores externos.

En cuanto a su conformación y funcionamiento se indicó a la revista Semana que:

El Consejo Directivo será el encargado de formular los lineamientos generales en materia de defensa de la Nación, y determinará los criterios que hacen obligatoria la intervención de la Agencia Jurídica en determinados casos. Habrá un Director General, quien será un verdadero gerente de la defensa del Estado, y será el encargado de ejecutar las líneas generales dadas por el Consejo Directivo”, explicó Santos.

El Director contará, a su vez, con un Consejo Asesor conformado por tres abogados expertos “de las más altas calidades”, quienes recomendarán la formulación de políticas de prevención del daño de la Nación, así como los perfiles de los abogados a contratar y las estrategias a seguir en casos específicos que sean de interés para el Estado.

La agencia tendrá tres direcciones: de Defensa Jurídica, de Políticas y Estrategias de Defensa Jurídica y de Gestión de la Información, al igual que una Subdirección de Acompañamiento a los Servicios Jurídicos, que será la encargada de impulsar todo el proceso de mejora de la gestión de los servicios jurídicos de las entidades.

La agencia busca incrementar el número de casos conciliados, ahorrando los costos y contingencias de los procesos largos.

“Y será una agencia que nos evitará, hacia el futuro, el pago de más impuestos, y que –si es eficaz– nos puede significar más recursos, muchos más recursos, para la educación, para la vivienda, para la salud de los colombianos que más lo necesitan”, dijo Santos.

Esta agencia **tendrá además a su cargo el control y la coordinación de los casos adelantados ante organismos y tribunales internacionales**, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Internacional de Justicia de La Haya, entre otras.

“Situaciones insólitas, como las recientes revelaciones de víctimas falsas que se

enriquecieron –con sus abogados- con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la masacre de Mapiripán, no hacen más que confirmar la importancia de este control”, expresó Santos.

Para el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, quien estuvo a cargo del diseño de la nueva entidad, la Agencia se encargará de defender el patrimonio de los colombianos. “Si se perdieran las demandas que cursan actualmente contra la Nación, cada colombiano tendría que pagar 22 millones de pesos”, afirmó Vargas Lleras.

Vargas Lleras aclaró que la Agencia no acogerá la totalidad de los casos adelantados en contra de las 228 entidades que conforman el orden Nacional, sino que escogerá casos de mayor importancia y que requieren, por tanto, de atención específica.

El ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, quien será la cabeza de esta Agencia, explicó que con esta entidad a algunos abogados se les acabará el negocio de demandar al Estado.

“Hay que prevenir esas conductas contrarias a derecho, prevenir los daños, defender al Estado en debida forma, tratar de que el Estado se porte a la altura pero también tratar de que no siga ocurriendo lo que ha venido ocurriendo y es que hay algunas organizaciones y algunos abogados dedicados a hacer un negocio de demandar al Estado. Eso no puede ocurrir a costa de los colombianos”, dijo Esguerra.

En atención a lo expuesto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4085 de 2011 mediante el cual estableció los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; respondiendo a las necesidades de garantizar la eficiencia en la función de defensa jurídica del Estado y de sus organismos y dependencias “para el logro de una defensa técnica armónica que responda a los intereses jurídicos públicos”, fortaleciendo además las competencias litigiosas públicas en el ámbito internacional y los sistemas de información de la actividad litigiosa de la Administración Pública, para garantizar la eficaz defensa jurídica del Estado y mejorar las capacidades de defensa judicial de la Nación. Todo lo anterior, para velar de la mejor manera por los intereses patrimoniales de la Nación, a través de una debida actividad de defensa judicial de los mismos¹⁵⁶.

¹⁵⁶ De acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del Decreto 4085 de 2011 disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44542#0>

En cuanto la implementación y puesta en marcha de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, según el Decreto 4085 de 2011, se debe resaltar lo siguiente:

- En cuanto a su naturaleza jurídica, corresponde a una Unidad Administrativa Especial, entidad descentralizada del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.
- La dirección de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado estará a cargo del Director General de la Agencia, quien será de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República.
- Se entenderá la **defensa jurídica de la Nación** como el conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público; y comprende la identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y del daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado; la administración, control y procesamiento de la información relativa a la Defensa Jurídica del Estado; la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; la definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas; la evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.

- Sus funciones fueron establecidas desde la óptica de la formulación, aplicación, evaluación y difusión de políticas generales; coordinación de la defensa mediante lineamientos, protocolos e instructivos; y el ejercicio de la representación en defensa jurídica de las entidades y organismos de la Administración Pública.

En cuanto la representación se debe resaltar:

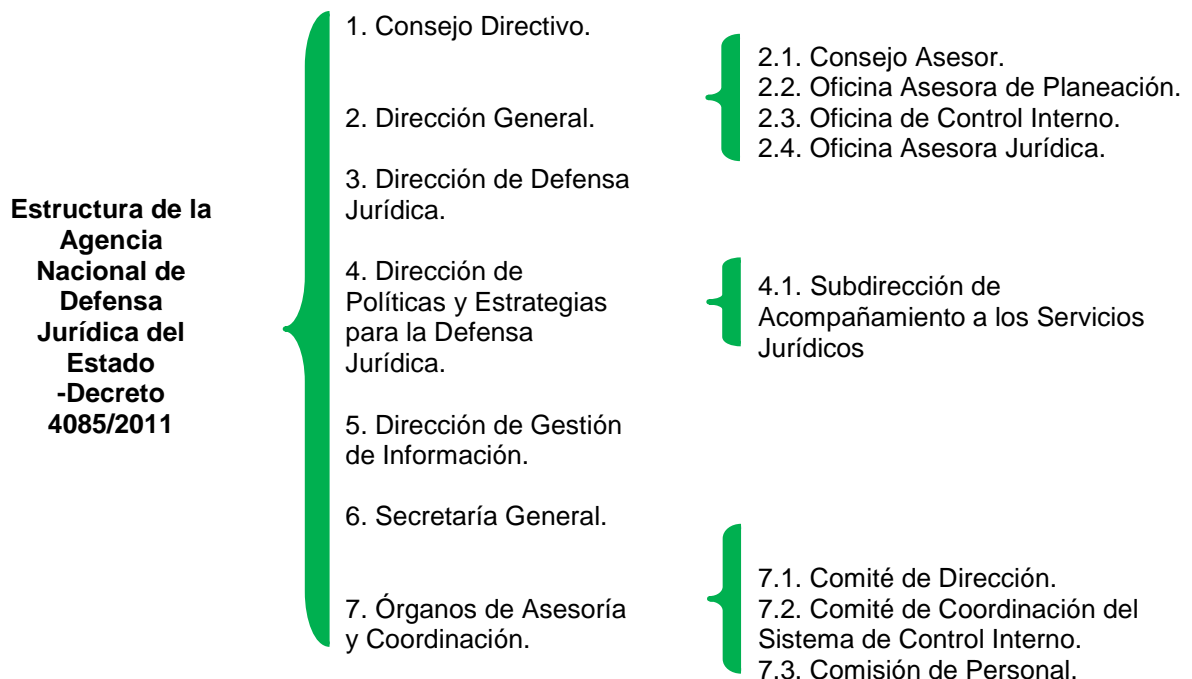
- Participar como interviniente en aquellos procesos judiciales de cualquier tipo en los cuales estén involucrados los intereses de la Nación, de acuerdo con la relevancia y los siguientes criterios: la cuantía de las pretensiones, el interés o impacto patrimonial o fiscal de la demanda; el número de procesos similares; la reiteración de los fundamentos fácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo; la materia u objetos propios del proceso y la trascendencia jurídica del proceso por la creación o modificación de un precedente jurisprudencial.
- Ejercer la designación de apoderados, mandatarios o agentes.
- Coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado ante organismos y jueces internacionales o extranjeros, salvo las controversias en las que participe el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la defensa de las controversias comerciales internacionales del Estado colombiano y en los procesos que se adelanten en instancias internacionales en relación con obligaciones contenidas en tratados internacionales en materia de inversión; casos en los cuales solo brindará apoyo.
- Dar instrucciones para interponer acciones de tutela contra sentencias de condena proferidas contra entidades públicas, así como para coadyuvar las interpuestas por las propias entidades.
- Ejercer la facultad de insistencia para la selección de sentencias de tutela para revisión por la Corte Constitucional.

- Participar en los Comités de Conciliación de las entidades u organismos del orden nacional, cuando lo estime conveniente, con derecho a voz y voto y actuar como mediador en los conflictos que se originen entre entidades y organismos del orden nacional.
 - Hacer seguimiento al debido ejercicio de la acción de repetición por parte de las entidades del orden nacional y dar instrucciones a las entidades para que instauren acciones de repetición por el pago de sentencias y conciliaciones de carácter indemnizatorio causadas por dolo o culpa grave de los agentes estatales, o interponerlas directamente cuando la entidad u organismo del orden nacional no las ejerzan habiendo lugar a ello.
-
- Se establece la posibilidad de que la Agencia pueda ejercer la representación judicial de las entidades territoriales mediante la suscripción de convenios interadministrativos y el correspondiente otorgamiento de poder.
 - Se prevé que la agencia en acompañamiento permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desarrolle, implemente y administre el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de la Nación, contemplado en el artículo 15 de la Ley 790 de 2002 y el Decreto 1795 de 2007, el cual deberá ser utilizado y alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza jurídica y por aquellas entidades privadas que administren recursos públicos. Al respecto, se estableció que el sistema LITIGOB se deberá integrar al Sistema Único de Gestión e Información.
 - Se aclarar que la Agencia no tendrá la condición sustancial de parte demandada en los procesos que se adelanten contra las demás entidades públicas, razón por la cual no podrán dirigirse contra ella las pretensiones de la demanda y no podrá ser convocada a tales procesos a ningún título; e

igualmente, en ningún caso la Agencia asumirá las obligaciones patrimoniales de las entidades públicas en cuyo nombre actúe.

- La estructura de la Agencia es la siguiente:

Ilustración 7 – Estructura Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación



- Se debe tener en cuenta que todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la anterior Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia, deberán entenderse referidas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, si se relacionan con las funciones asignadas en el Decreto 4085 de 2011.

Lo anterior indica que la política pública, materializada en dicha agencia, ha tomado un curso importante, demostrando un gran avance en la conciencia de la gestión jurídica del Estado; y de esa manera, con la defensa judicial del mismo.

Sin embargo, se advierte que no se responde de manera contundente a la totalidad de fallas identificadas de la defensa judicial del Estado Colombiano, pues desde su inicio se prevé que se encargará de la defensa de la Nación en forma selectiva de los procesos que impliquen mayor riesgo para el Estado en diferentes variables y sin interiorizar de manera imperativa las entidades territoriales, siendo facultativo mediante la suscripción de convenios interadministrativos dejando desprovista la tan anhelada unidad de criterio en la defensa de las entidades públicas. También manejará con el Ministerio de Hacienda, un completo y moderno sistema de información sobre las contingencias judiciales que puedan afectar las finanzas públicas¹⁵⁷.

De esa manera es fácil concluir que no se distanciará mucho de la anterior DDJN; pero sin duda ostenta un progreso significativo ante la problemática planteada; pues “(...) De ahí que la creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado sea el primer intento serio de enfrentar esta hecatombe”¹⁵⁸.

3.2.8. EVITAR EL DAÑO ANTIJURÍDICO.

Aunque parezca increíble por cuanto implica reconocer la falencia estatal en el desarrollo de la actividad administrativa, la recomendación más planteada por diferentes sectores ha sido la de una política preventiva del daño antijurídico, como consecuencia del registro constante y repetitivo de demandas por situaciones similares, lo cual hace posible anticiparse para evitar que se sigan cometiendo este tipo de hechos. (Fajardo & Guzmán; 2010, p.58)

¹⁵⁷ Sistema Informativo del Gobierno, “Antes de finalizar noviembre quedaría creada la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación”. Disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Septiembre/Paginas/20110907_08.aspx, consultado el 2 de mayo de 2012.

¹⁵⁸ Tomado de <http://lacomunidad.elpais.com/fernandocarrilloflorez/2012/1/31/fernando-carrillo-la-portada-revista-semana>, consultado el 2 de mayo de 2012.

Es así como las políticas públicas se han enfocado en mayor proporción en este planteamiento como la alternativa de solución más proclamada, “(...) si se puede evitar que el Estado dañe antijurídicamente a los ciudadanos, pues debe evitarse, aunque no es siempre evitable, porque, como ustedes saben, el daño antijurídico es a veces daño legítimo pero que el particular no tiene por qué soportar. Pero el daño ligado, por ejemplo, a fallas del servicio, es un daño en donde las estrategias preventivas pueden a veces ser útiles” (Uprimny, 2005, p.12).

De esa manera, evitar que los intereses patrimoniales del Estado se comprometan a través de acciones judiciales o arbitrales y que por el contrario, esos recursos se destinen a la atención de las obligaciones fundamentales del Estado, como resultado de prevenir la comisión del daño antijurídico por parte del Estado (Del Castillo, 2009), ha sido uno de los planteamientos reiterativos.

(...) Para ejercer las acciones que consagra la ley o defender sus actuaciones, las políticas oficiales han de considerar otras posibilidades en orden a reducir las faltas que comprometan esa responsabilidad oficial. Éstas atañen a la actuación previa al acto, hecho, actuación u operación que produce la disminución del derecho del ciudadano. Se debe pensar que si una gestión administrativa se adelanta con extrema observancia de la legalidad y con el estudio de todas sus consecuencias, desde las previstas en la ley hasta aquellas que objetivamente se producen y sólo se pueden analizar con la óptica de la conveniencia; la consecuencia lógica es que el riesgo de una condena será ínfimo o inexistente.

(...)

8. Se puede concluir que una abogacía incluye la concepción amplia en el asunto de la defensa de los intereses del Estado. No se puede reducir el trabajo de la abogacía del Estado, a responder e impugnar las demandas que se formulen contra la Nación y sus diversas clases de entes. En su orden se debe indicar que las más importantes medidas son las que previenen los daños a los gobernados y, después, las propias de las estrategias que se usan en la solución de los problemas dentro del dominio del proceso judicial.

Se requiere, por lo tanto, la construcción de una política que la abogacía del Estado adopte, con capacidad vinculatoria (sic), para las distintas instancias de la Nación. Entonces, se tiene que examinar los mecanismos institucionales que sean aptos para el logro de tales fines. (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010, p.134).

En atención a esos planteamientos, se ha considerado como herramienta importante para la consecución de los anteriores objetivos, la reciente reforma al Código de lo Contencioso Administrativo¹⁵⁹ el cual, pensando en la modernización de la administración, simplifica y racionaliza los procedimientos en aras de que el ciudadano pueda utilizar herramientas que hagan más fácil y comprensible su relación con las autoridades, convirtiéndolo en el eje central de la relación con la administración (Del Castillo, 2009), y brindándole una normatividad más garantista y práctica de cómodo acceso, como se deriva de los principios¹⁶⁰ de imparcialidad, participación, coordinación, eficacia; entre otros aspectos relevantes, como las prohibiciones especiales a las autoridades, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia y la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades¹⁶¹.

Sin embargo, se debe mencionar que las causas del daño antijurídico no han sido suficientemente analizadas; por lo cual, se ha sugerido la realización de investigaciones a partir de fuentes primarias, con la finalidad de comprender con claridad las razones de su ocurrencia y la proposición de formulas de solución; pues se ha considerado que “la concentración de las investigaciones ha estado dedicada al efecto del daño antijurídico, a los costos de las reparaciones, pero el

¹⁵⁹ Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

¹⁶⁰ Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone:

“3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

(...)

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

(...)

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.”

¹⁶¹ Artículos 9, 10, 102 y 269, respectivamente de la Ley 1437 de 2011.

tema de las causas ha sido dejado de lado. Sin lugar a dudas, es indispensable partir de una investigación que distinga las *causas* de las *causales* y que realice un esfuerzo por determinar las principales *causas* del daño antijurídico estatal” (Fajardo & Guzmán; 2010, p.61).

3.2.9. IDENTIFICACION Y PREVENCIÓN DE OLEADAS DE LITIGIOS.

Resulta importante mencionar este aspecto, pues dentro de las diferentes alternativas de solución propuestas para mejorar la defensa judicial de la nación, no se tenía antecedentes de estrategias dirigidas a las situaciones que generan oleadas de litigios, este aspecto, no había sido explorado ampliamente para su implementación.

Al respecto, se ha indicado que para evitarse las oleadas de demandas, que son consideradas extractivas de los recursos del Estado:

(...) Podría hacerse, por ejemplo, recomendando que la producción normativa esté acompañada de evaluaciones de riesgo de litigio. Si bien es cierto que en Colombia la producción normativa no suele acompañarse de evaluación alguna, debería haber evaluaciones de impacto económico y, dentro de éstas, evaluaciones de riesgos de litigio. Es decir, si yo incorporo determinado régimen de transición, qué tipo de litigios puedo estar provocando. No de daño antijurídico, porque ahí lo que estaríamos diciendo es que serían resquicios aprovechados por estas formas de litigio extractivo. (Uprimny, 2005, p.13)

La anterior, propuesta, se encuentra acompañada de una especie de sistemas de alarma temprana, que alerten a la administración cuando ocurren de dos a cinco demandas sobre un mismo tema, para efectos de adoptar a tiempo las estrategias adecuadas para enfrentarlas; sin embargo, se observa que el artículo 271 de la Ley 1150 de 2011, determinó que a través de los Ministerios de Defensa y Hacienda y Crédito Público, se buscará establecer una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones

de personal activo y la reserva de las fuerzas militares y la policía; las cuales han generado un gran número de demandas.

CAPÍTULO 4

CARACTERÍSTICAS DE MODELOS DE DEFENSA JUDICIAL DE ESTADOS EXTRANJEROS ADMITIDOS COMO EXITOSOS

Los diferentes Estados han evidenciado un elevado crecimiento del número de litigios en que son parte; y por lo tanto, han sido consientes de la necesidad de crear y adoptar medidas e instrumentos normativos, institucionales y personales que garanticen la defensa de las actuaciones estatales; a tal punto que se ha constituido en un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento de la Administración pública a nivel mundial.

Es así, que en países como España, Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña y los Países Escandinavos, existe un ente del más alto nivel encargado de defender al Estado; tal como sucede en los Estados Unidos con la existencia del Secretario de Justicia (*Attorney General*), que entre otras funciones, tiene la de defensa, consultoría y asesoría al Presidente y las demás Secretarías (Ministerios) del Estado¹⁶².

En Latinoamérica, se puede resaltar a países como Perú con las Procuradurías Públicas que defienden los intereses del Estado a nivel judicial y Chile con el Consejo de Defensa del Estado, citado por el Doctor Del Castillo (2009) como referente ante una propuesta para el fortalecimiento de la defensa judicial de Colombia, consistente en la adopción de un modelo general, centralizado y unificado de defensa litigiosa estatal, que nació por la preocupación de la falta de una adecuada defensa y representación de los intereses patrimoniales del Fisco y del Estado.

¹⁶² Al respecto, motivación del Proyecto de Ley No. 164 de 2005. (2005, 28 de octubre). Gaceta del Congreso (Año XIV No. 749). Senado de la República. ISSN0123-9066.

En ese sentido, se ha reiterado en varias ocasiones (Cifuentes, 2005) la aceptación de los modelos adoptados en España y Chile¹⁶³, indicando que son referentes exitosos. Ante esas afirmaciones, veamos en términos generales los principales elementos que componen los modelos de defensa judicial de los Estados español y chileno.

4.1. ESPAÑA

4.1.1. PARÁMETROS GENERALES

La Constitución Española en su artículo 9.1 declara que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” y en el artículo 103.1 aplica este principio insoslayable a la administración, indicando que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

En complemento, el artículo 106 dispone que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican; y que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

¹⁶³ Santos admite ineficacia ante demandas contra Estado. (2010, 26 de julio). El Espectador, recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-215439-santos-admite-ineficacia-demandas-contra-estado> (consultado el 2 de mayo de 2012), en donde se indica: “Chile tiene un consejo especial que funciona muy bien (el Consejo de Defensa del Estado) y queremos nosotros aprovechar de esa experiencia para poder establecer un sistema parecido”, afirmó, acompañado por el presidente Sebastián Piñera, en el Palacio Presidencial de La Moneda.

En observancia de lo anterior, el Reino Español evidenció un importantísimo crecimiento del volumen de procesos judiciales en que son parte las diversas Administraciones públicas, configurándose, en lo que al Estado se refiere, un panorama litigioso de volumen e intensidad desconocidos en épocas anteriores; creando como necesidad, la configuración de los instrumentos normativos, institucionales y personales susceptibles de garantizar que la sujeción de la actuación estatal al Derecho, se vea correspondida con una eficaz tutela de sus intereses cuando tal actuación es cuestionada ante los Tribunales, así se convierte en requisito ineludible para el correcto funcionamiento de toda Administración pública que pretenda responder a los requerimientos jurídicos y sociales¹⁶⁴.

Sobre esos pilares constitucionales, se entiende que la asistencia jurídica al Estado Español, “consiste en el asesoramiento y representación y defensa en juicio del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como la representación y defensa de los Órganos Constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio”; atribuido a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado, de cuyo Director dependen sus unidades, denominadas Abogacías del Estado (Artículo 1.1. de la Ley 52/1997 de 27-XI).

4.1.2. ANTECEDENTES

El actual servicio Jurídico del Estado Español tiene su antecedente directo en la tradicional Dirección General de lo Contencioso del Estado, que fue creada por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 bajo el reinado de Isabel II, fundamentado en la necesidad de establecer una dirección con el título de lo contencioso, ante la existencia de varios asesores a quienes se les consultaba los puntos de derecho, pero quienes obraban de forma aislada, notándose la falta de un centro indispensable para dar unidad al sistema, para que hubiera

¹⁶⁴ Así lo expresa la exposición de motivos de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas expedida por el Rey de España.

homogeneidad en las doctrinas y principios que ante los Tribunales deben sustentarse, para que se fundieran y transmitieran las tradiciones más necesarias en estas que en ninguna otra parte de la Administración Pública.

Posteriormente, el 10 de marzo de 1881, reinando Alfonso XII y mediante Real Decreto, se fundó el Cuerpo de Abogados del Estado, bajo la dependencia de la Dirección General de lo Contencioso e integrado en ésta. Con ello se pretendió reunir todos los elementos de consulta de derecho y defensa que existían dispersos en diferentes centros y dependencias del Ministerio de Hacienda, organizando un cuerpo facultativo de Abogados del Estado que precedidos de garantías de suficiencia, y estimulados por las ventajas de la escala cerrada y el riguroso ascenso, y defendidos por una estabilidad reglada, lograra bajo una dirección única, entendida, perseverante y enérgica, todas las condiciones que reclamaba el importante servicio a que se destinaba (Molinos, 2005).

De esa manera, se sentaron las bases de lo que hoy en día es el Cuerpo de Abogados del Estado, con fines de asesoramiento y defensa en juicio, que poco después sería para todo el Estado, cuyo ingreso solo es posible mediante oposición¹⁶⁵, su permanencia está sujeta a la Dirección General de lo Contencioso y solo pueden ser separados del servicio mediante expediente gubernativo por la comisión de faltas muy graves; y se encuentran distribuidos entre los diferentes centros administrativos y provincias.

4.1.3. MARCO LEGAL

Hoy en día, cuenta con más de 130 años; y el marco normativo, se integra por la Ley 52/1997 de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y por el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto

¹⁶⁵ Históricamente, es el único método de acceso al Cuerpo de Abogados, consistente en la evaluación exclusiva de méritos ante el Tribunal de Oposiciones, lo que en nada se parece a un proceso de concurso.

997/2003 del 25 de julio que fue objeto de modificaciones por el Real Decreto 247/2010 de 5 de marzo.

Con este marco normativo la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, a cuyo frente se encuentra el Abogado General del Estado, el centro superior directivo del servicio Jurídico del Estado, le corresponde la dirección, coordinación e inspección de los servicios encomendados a los diferentes Abogados del Estado, asegurando el principio de unidad de doctrina en el ejercicio de la gerencia jurídica¹⁶⁶, dependiendo así las distintas Abogacías del Estado jerárquica y funcionalmente de la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

4.1.4. TALENTO HUMANO

Los Abogados del Estado, por el hecho de su nombramiento y la toma de posesión en el destino, están habilitados para el ejercicio de todas las funciones y para el desempeño de todos los servicios propios de su cargo. Se adscriben mediante el desarrollo normativo adecuado con carácter exclusivo a los funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado, en el que se ingresa mediante oposición libre entre licenciados de Derecho¹⁶⁷.

Se debe resaltar, que los abogados del Estado no pueden participar en los concursos para la cobertura de puestos de trabajo adscritos con carácter indistinto

¹⁶⁶ Se observa que la Ley 52/1997 establece en la disposición adicional quinta, el concepto de Unidad de doctrina; para lo cual indica que “El Gobierno adoptará las medidas organizativas necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de doctrina en el ámbito de la asistencia jurídica al Estado y sus Organismos autónomos y demás entes públicos estatales”; y para ello, se observa que le corresponden al Servicio Jurídico del Estado el mantenimiento del principio de unidad de doctrina, formulando criterios generales de asistencia jurídica para las Abogacías del Estado y los Abogados del Estado (literal g. del artículo 1.3 del Real Decreto 997/2003).

¹⁶⁷ La cifra de Abogados del Estado en activo a finales de 2008 era de 338; y entre Abogados del Estado excedentes y en servicios especiales sumaba 309, para un total de 647. Ver Ministerio de Justicia, Gobierno de España. (2009) DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO: Memoria de la Abogacía General del Estado 2008. Edita: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica. ISBN: 978-84-7787-112-5. Disponible en http://www.asoc-abogadosdelestado.es/pdf/normas_reguladoras.pdf, consultado el 2 de mayo de 2012

a funcionarios, según orden Ministerial de 18 de julio de 1990, exclusión de participación en concursos de abogados del Estado.

El ingreso al Cuerpo de Abogados del Estado, que se realiza exclusivamente por oposición libre entre licenciados en Derecho¹⁶⁸; no corresponde a un concurso o un concurso-oposición; esto es, los méritos que se valoran son solamente los que ponen de manifiesto, directamente, delante del Tribunal de las oposiciones, compuesto por siete (7) miembros elegidos por el Ministerio de Justicia; consistiendo esta oposición en la superación de cinco ejercicios, a saber:

- **Uno de carácter teórico** consistente en exposiciones orales durante una hora y cinco minutos de:
 - dos temas de Derecho Civil,
 - uno de Derecho Hipotecario,
 - otro de Derecho Mercantil,
 - dos de Derecho Procesal y
 - uno de Derecho Laboral,
- **Otro ejercicio de carácter teórico**, en las mismas condiciones y por el mismo tiempo de una hora y cinco minutos, así:
 - un tema de Derecho Constitucional,
 - dos de Derecho Administrativo,
 - dos de Derecho Tributario,
 - uno de Derecho Internacional y
 - otro de Derecho Penal.
- **Dos ejercicios de carácter práctico** consistentes en la redacción de sendos supuestos en forma de informe, demanda o contestación, disponiendo para ello de diez horas, en cada uno de estos ejercicios, y leyendo después lo escrito ante el Tribunal de las oposiciones, en temas relativos normalmente:
 - uno a Derecho Privado y

¹⁶⁸ Artículo 75 del Real Decreto 997/2003 del 25 de julio.

- otro a Derecho Público.
- **una quinta prueba**, consistente en la lectura y traducción de, al menos, un idioma extranjero.

Cada uno de estos cinco ejercicios, tiene eficacia eliminatoria, y por ese motivo, no se puede pasar a realizar un ejercicio, si no se ha superado el que anteriormente se haya celebrado, para así aprobar la oposición.

Básicamente, la dinámica gira en torno a que en cada Abogacía hay un Abogado del Estado-Jefe, salvo en las Subdirecciones, en que hay un Subdirector (o el Secretario General). Están encargados de disponer la distribución de los asuntos entre los Abogados del Estado adscritos a la unidad, llevar la dirección de los asuntos propios de la Abogacía del Estado y resolver las dudas que acerca de éstos puedan suscitarse, dirigir las comunicaciones con la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y demás centros o autoridades en los casos que fuese necesario, desempeñar la jefatura del personal administrativo y de apoyo adscrito a la Abogacía del Estado, y reservar para sí la parte de servicio o servicios de mayor importancia y asumir personalmente cualesquiera asuntos cuando, por su índole o relevancia, lo estime procedente. Todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde a cada Abogado del Estado por los asuntos que se le hayan asignado (Ministerio de Justicia, Gobierno de España, 2009).

En España, solo excepcionalmente, se puede encargar de la defensa del Estado al funcionario que gestiona los asuntos administrativos o abogados particulares, de acuerdo con los artículos 68 y 69 del Real Decreto 997/2003; de lo cual, no se hace uso habitualmente, pues la disposición normativa prevé que en esos casos también el Abogado General del Estado avoque el conocimiento y lleve esos asuntos concretos o pueda designar a uno o más Abogados del Estado para que se encarguen del asunto o de actuaciones concretas, que en principio no les

correspondería, situación de la cual tampoco se hace uso frecuente; sin embargo, los funcionarios que no pertenezcan al Cuerpo de Abogados del Estado o los particulares designados para tales fines actuarán en juicio bajo la expresa denominación de “letrados habilitados de la Abogacía del Estado de que se trate” (Artículo 68.2 del R.D. 997/2003).

4.1.5. ESTRUCTURA

4.1.5.1. Componente funcional.

La asistencia jurídica del Reino de España corresponde en exclusiva al Cuerpo de Abogados del Estado y comprende el asesoramiento, representación y la defensa en juicio del Estado y de sus organismos autónomos¹⁶⁹. Igualmente, le corresponde la representación y defensa de los Órganos Constitucionales, siempre y cuando, las normas internas no establezcan un régimen especial propio.

En consecuencia, los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado son los únicos funcionarios públicos que pueden realizar esas funciones (artículo 4.2. de la Ley 52 de 1997); y por lo tanto, conforman una colectividad cerrada.

¹⁶⁹ En cuanto los organismos autónomos, Molinos (2005) indicó: “Son múltiples los Organismos autónomos existentes, pero podemos citar a título de ejemplo las Confederaciones Hidrográficas (encargadas de la gestión del agua en las diferentes cuencas hidrológicas), el Centro Superior de Investigaciones Científicas, el Consorcio de Compensación de Seguros (que cubre determinados riesgos en caso de quiebra de Compañías de seguros, así como también los daños causados por conductores no asegurados si carecen de medios para asumir la indemnización o por conductores culpables desconocidos, etc.), el Consejo Superior de Deportes, el Museo Nacional Reina Sofía, Biblioteca Nacional, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, Parque Móvil del Estado (que gestiona los automóviles del Estado), Jefatura Central de Tráfico, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Fondo de Garantía Salarial (que cubre determinadas responsabilidades salariales e indemnizaciones por despido en caso de insolvencia empresarial), el Boletín Oficial del Estado, el Centro de Investigaciones Sociológicas, la Agencia Española del Medicamento o el Instituto Nacional de Estadística. La asistencia jurídica y representación y defensa en juicio de los Organismos autónomos no presenta particularidades con relación a la Administración General del Estado.”

Los asuntos concernientes al asesoramiento y defensa en juicio del Ministerio de Defensa y sus órganos autónomos adscritos son excepciones¹⁷⁰ del Cuerpo de Abogados del Estado; y le corresponde al Cuerpo Jurídico Militar.

Igualmente, se encuentran exceptuados algunos asuntos para el conocimiento del Cuerpo de Abogados del Estado, que por competencia legal, han sido atribuidos a los Subsecretarios y Secretarios generales técnicos, así como de las funciones atribuidas por su normativa a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano asesor en materia de derecho internacional; y la asistencia jurídica de la Administración de la Seguridad Social, consistente en el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio en el ámbito de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, que corresponde a los miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración de la Seguridad Social, la cual es coordinada y direccionada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

En términos generales, le corresponde funcionalmente desarrollarse como **(i)** centro superior consultivo de la administración del Estado¹⁷¹; y de otra parte, **(ii)** representar y defender la Administración General del Estado¹⁷² en materia contenciosa, lo cual incluye la defensa y representación de autoridades, funcionarios y empleados públicos¹⁷³.

¹⁷⁰ Conforme a lo establecido en la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.

¹⁷¹ Incluye a los organismos autónomos y entidades públicas dependientes si las disposiciones reguladoras en el caso de éstas últimas lo permiten, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la legislación a los Subsecretarios y Secretarios Generales Técnicos, así como de las especiales funciones atribuidas al Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno.

¹⁷² Y a sus organismos autónomos, los restantes organismos y entidades públicas y órganos constitucionales, ante cualesquiera jurisdicciones y órganos jurisdiccionales; las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones con participación estatal en los supuestos en que así se establezca por convenio; el Reino de España ante los tribunales, órganos y organismos internacionales o supranacionales en que éste sea parte en cualesquiera procedimientos jurisdiccionales, arbitrales o extrajudiciales; al Gobierno, por motivos excepcionales ante tribunales, órganos y organismos internacionales o supranacionales en el que España sea parte; podrán representar y defender en juicio a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales en los supuestos en que así se establezca por convenio.

¹⁷³ Ante cualquier orden jurisdiccional en los supuestos en que se dirija contra ellos alguna acción como consecuencia del legítimo desempeño de sus funciones o cargos, o cuando hubieran cumplido orden de autoridad competente.

En particular, y de acuerdo con el artículo 1.3 del referido Real Decreto 997/2003, se resalta las siguientes funciones:

- El asesoramiento jurídico a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos, sin perjuicio de los regímenes especiales, así como, cuando proceda normativa o convencionalmente, el de los demás organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal.
- El asesoramiento, cuando lo solicite el Gobierno o cualquiera de sus miembros, sobre la constitucionalidad de los anteproyectos y proyectos de disposiciones de cualquier rango que hayan de someterse a la aprobación de aquél.
- El examen e informe en derecho, a petición del Gobierno o de cualquiera de sus miembros, de las disposiciones o resoluciones de las comunidades autónomas que sean susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional.
- Informar sobre los expedientes de lesividad¹⁷⁴.
- La representación y defensa en juicio, ante cualesquiera jurisdicciones y órdenes jurisdiccionales, del Estado y de sus organismos autónomos, así como, cuando así corresponda normativa o convencionalmente¹⁷⁵, de los

¹⁷⁴ Con relación al procedimiento de lesividad en España, Molinos (2005), mencionó: “El procedimiento de lesividad es el único medio del que dispone en España la Administración para impugnar sus propios actos favorables a los interesados, salvo la rectificación por errores aritméticos, materiales o de hecho; la declaración de lesividad se realiza por la Administración y exige que después se impugne el acto en la vía contencioso administrativa, esto es, el acto no sólo ha de ser contrario a los intereses públicos sino también contrario a Derecho puesto que en otro caso la pretensión de impugnación no prosperaría; se da así el curioso caso de una Administración que demanda ante los Tribunales la anulación de su propio acto. El proceso de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa también es llevado por los Abogados del Estado.”

¹⁷⁵ Molinos (2005), especificó: “Si en dichas normas no se ha contemplado este régimen de gestión jurídica, dichas funciones también se encomiendan a los Abogados del Estado previa la firma del correspondiente convenio, con contraprestación económica que el ente público ha de satisfacer al Estado y que se ingresa en las arcas públicas, al igual que ocurre con las sociedades mercantiles estatales y con las fundaciones cuya dotación hubiera sido aportada, en todo o en parte, por el Estado y demás entes públicos. Al respecto “En la actualidad hay suscritos unos 120 convenios entre los que pueden citarse, a título meramente de ejemplo, los firmados con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., el Instituto Cervantes, la Agencia de Protección de Datos, el Consejo Económico y Social, el Ente Público Puertos del Estado, las diferentes Autoridades Portuarias, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, la Universidad Española de Educación a Distancia, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, RENFE (ferrocarriles españoles), la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre,

restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, y de los órganos constitucionales en los términos previstos en la legislación vigente

- Mantener el principio de unidad de doctrina, formulando criterios generales de asistencia jurídica para las Abogacías del Estado y los Abogados del Estado.
- El informe en derecho de los anteproyectos y proyectos de disposiciones cuando sean sometidos a su consulta, o cuando afecten o puedan afectar al Servicio Jurídico del Estado, su organización, funcionamiento y régimen de actuaciones, la elaboración de los anteproyectos normativos que le sean encargados o que promueva, así como la asistencia a los correspondientes órganos superiores o directivos del departamento, cuando así lo requieran, para la preparación de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- La promoción de trabajos de investigación y la organización de actividades que tengan por finalidad el conocimiento y difusión de materias y cuestiones jurídicas de ámbito nacional o internacional, así como la organización de actividades de formación y perfeccionamiento del personal del Servicio Jurídico del Estado, en coordinación con el Centro de Estudios Jurídicos, el Instituto Nacional de Administración Pública y otros centros de formación de funcionarios.
- La asistencia jurídica en materia de Derecho de la Unión Europea, así como la representación y defensa del Reino de España ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea.
- Cuanto se relacione con la representación y defensa del Estado, organismos autónomos, restantes organismos y entidades públicos,

sociedades mercantiles estatales o fundaciones con participación estatal, cuando así corresponda legal o convencionalmente, y órganos constitucionales ante cualesquiera jurisdicciones o procedimientos prejudiciales o extrajudiciales en el extranjero.

- La representación y defensa jurídica del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Le corresponden también las mismas funciones ante cualesquiera órganos internacionales competentes en materia de salvaguarda de los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales vigentes en España.
- La asistencia jurídica del Reino de España en otros organismos internacionales.
- La gestión de los servicios de registro, archivo y estadística; la gestión económica, financiera y presupuestaria del Servicio Jurídico del Estado, así como la administración y gestión del Cuerpo de Abogados del Estado, la publicación periódica del escalafón de dicho Cuerpo.
- La inspección de los servicios dependientes de la Abogacía General del Estado-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y, en su caso, el ejercicio de la potestad disciplinaria.

4.1.5.2. Componente Organizacional.

La Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en la que se integran los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado que actúan bajo su superior dirección y coordinación, es en España el centro superior consultivo de la Administración del Estado, de sus Organismos autónomos y de las entidades públicas dependientes (sin perjuicio de las especiales funciones atribuidas al Consejo de Estado) así como el centro superior directivo de los asuntos contenciosos en los que sea parte

el Estado, sus Organismos autónomos, entidades públicas empresariales u Órganos Constitucionales cuando corresponda.

La organización de la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado está encabezada por el Abogado General del Estado, Director del Servicio Jurídico del Estado, con rango de Subsecretario y nombrado por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto a propuesta del Ministro de Justicia, debiendo pertenecer al Cuerpo de Abogados del Estado; le corresponde la superior dirección del Servicio Jurídico del Estado y su relación con toda clase de organismos, entidades y centros nacionales o extranjeros.

Debe resaltarse que aunque las funciones básicas del Cuerpo de Abogados del Estado sean las contenciosas y consultivas expuestas, no menor importancia tiene su participación en órganos administrativos¹⁷⁶, esto es, en órganos encargados de la toma de decisiones y adopción de resoluciones. La finalidad de esta participación de los Abogados del Estado, es la de prestar un asesoramiento inmediato e intervenir en la actividad del órgano del que se trate por razón de su especial cualificación jurídica¹⁷⁷.

La organización de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, cuenta con la siguiente estructura¹⁷⁸:

¹⁷⁶ Se pueden destacar las siguientes. vocal de la comisión de asistencia jurídica gratuita ; vocal de los jurados provinciales de expropiación; mesas de enajenación de bienes del patrimonio del estado; vocal del consejo de administración de las diferentes autoridades portuarias; en la contratación administrativa, participar en las mesas de contratación, vocales de las juntas de contratación de los ministerios, organismos autónomos y entes públicos, y secretaria de la junta consultiva de contratación administrativa; abintestatos a favor del Estado; vocal de la comisión de garantías de vídeo vigilancia; vocal de la comisión superior calificadora de documentos administrativos; entre otras.

¹⁷⁷ Dentro de estas funciones se destaca la intervención en los Tribunales Económico-Administrativos por su particular trascendencia en el sistema español de recursos

¹⁷⁸

Ver http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982545/Estructura_P/1215198019466/Detalle.html#id_1215198019570, consultado el 2 de mayo de 2012

Tabla 5 - Estructura de la Abogacía del Estado (ESPAÑA)

UNIDADES	FUNCIONES GENERALES
Subdirección General de los Servicios Consultivos	<ul style="list-style-type: none"> • El asesoramiento jurídico de la Administración General del Estado y de sus organismos autónomos, así como, en su caso, de los restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, Comunidades Autónomas y corporaciones locales. • Proponer al titular de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado la aprobación de los informes sobre expedientes de lesividad. • Velar por la efectividad del principio de unidad de doctrina en el ámbito consultivo, mediante la formulación de criterios generales de asesoramiento jurídico para las Abogacías y los Abogados del Estado.
Subdirección General de los Servicios Contenciosos	<ul style="list-style-type: none"> • El ejercicio de las funciones atribuidas al centro directivo en lo relativo a la representación y defensa del Estado y sus organismos autónomos, así como de los demás organismos y entidades públicas, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, Comunidades Autónomas y corporaciones locales, en su caso, y los órganos constitucionales, ante cualesquiera jurisdicciones y órganos jurisdiccionales, a los conflictos de jurisdicción y conflictos y cuestiones de competencia y a los procedimientos prejudiciales y extrajudiciales en que esté interesado el Estado, organismos, entidades, sociedades y fundaciones y demás entidades y órganos mencionados. • El informe de las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral, en los casos en que se solicite el dictamen del centro directivo, y de los expedientes para el pago de costas a que fuera condenado el Estado cuando se suscite controversia. • Velar por la efectividad del principio de unidad de doctrina en el ámbito de las funciones contenciosas, formulando criterios generales de actuación en juicio para las Abogacías y los Abogados del Estado. • Le corresponde asimismo el ejercicio de las funciones atribuidas al centro directivo en lo relativo a la representación y defensa de los órganos y entidades antes referidos cuando así corresponda legal o convencionalmente, ante cualesquiera jurisdicciones o procedimientos prejudiciales y extrajudiciales en el extranjero
Gabinete de Estudios	<ul style="list-style-type: none"> • El informe en Derecho de los anteproyectos y proyectos de disposiciones que se sometan a consulta de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, o cuando afecten o puedan afectar al Servicio Jurídico del Estado. • La elaboración de los anteproyectos normativos que le encarguen o que promueva la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. • Los informes, dictámenes o estudios que por su índole especial así se considere conveniente. • La asistencia a los correspondientes órganos superiores y directivos del departamento, cuando así lo requieran, para la preparación de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. • La promoción de trabajos de investigación y la organización de actividades que tengan por finalidad el conocimiento y difusión de materias y cuestiones jurídicas de ámbito nacional o internacional, así como la organización de actividades de formación y perfeccionamiento de los funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado. • Las funciones propias de una Abogacía del Estado de departamento ministerial respecto del Ministerio de Justicia.

UNIDADES	FUNCIONES GENERALES
Subdirección General de Asuntos de la Unión Europea e Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • La dirección jurídica y la representación y defensa del Reino de España ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea, y ante la Corte Penal Internacional. • La asistencia jurídica en materia de Derecho de la Unión Europea, en particular, a la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. • Colaborar con los órganos competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la asistencia jurídica en los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea contra el Reino de España.
Subdirección General de Coordinación y Auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • La dirección y coordinación de las relaciones con las entidades a las que el Servicio Jurídico del Estado preste asistencia jurídica en virtud de convenio. • La coordinación de la actuación de los Abogados del Estado-Secretarios de los Tribunales Económico-Administrativos. • Las funciones de coordinación que el titular de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado le encomiende. • La inspección o auditoría de la Abogacía General del Estado y sus unidades y Abogados del Estado dependientes.
Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • La representación y defensa en juicio ante el Tribunal Constitucional del Estado y sus organismos autónomos. • El asesoramiento sobre cuestiones procesales o de fondo derivadas del planteamiento o tramitación de procedimientos constitucionales. • El asesoramiento, cuando lo solicite el Gobierno o cualquiera de sus miembros, sobre la constitucionalidad de los anteproyectos y proyectos de disposiciones de cualquier rango que hayan de someterse a su aprobación. • El examen e informe en Derecho, a petición del Gobierno o de cualquiera de sus miembros, de las disposiciones o resoluciones de las Comunidades Autónomas que sean susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional. • La representación y defensa jurídica del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el estudio y preparación de informes, observaciones y memorias que hayan de presentarse ante aquél, o ante cualesquiera órganos de tratados responsables de la salvaguarda de derechos humanos. • El asesoramiento jurídico necesario en el estudio y preparación de informes, observaciones y memorias que hayan de presentarse ante cualesquiera otros mecanismos de Naciones Unidas responsables de la salvaguarda de los derechos humanos.
Secretaría General	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia al titular de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en materia de gestión de los servicios de registro, archivo y estadística, gestión económica, financiera, presupuestaria y de régimen interior del centro directivo. • La administración y gestión del personal incluido en la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. • La confección anual del escalafón de dicho cuerpo para su posterior inserción en el "Boletín Oficial del Estado". • Cualesquiera otras funciones dentro del ámbito económico-financiero y de personal que no estén atribuidas a otros órganos.
Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo	Le corresponden las funciones de la Abogacía del Estado, actuando ante el Tribunal Supremo.
Abogacía del Estado ante la Audiencia Nacional	Le corresponden las funciones de la Abogacía del Estado, actuando ante la Audiencia Nacional.

UNIDADES	FUNCIONES GENERALES
Abogacías del Estado en los Departamentos ministeriales	Le corresponden las funciones propias de la Abogacía del Estado en cada Departamento Ministerial.
La Abogacía del Estado ante el Tribunal de Cuentas	Le corresponden las funciones propias de la Abogacía del Estado en el Tribunal de Cuentas.
Abogacía del Estado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otros órganos internacionales competentes en materia de salvaguarda de los Derechos Humanos	Le corresponde la representación y defensa jurídica del Estado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, correspondiéndole el estudio y preparación de informes, observaciones y memorias que hayan de presentarse ante el mismo, así como ante los órganos del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y ante cualquier órgano internacional competente en materia de Derechos Humanos.
Abogacías del Estado en la Administración periférica del Estado	Les corresponden las funciones propias de la Abogacía del Estado en la Administración periférica del Estado (Delegaciones, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Provinciales por ejemplo)
Unidad especial contra el fraude y la corrupción	<p>Es una unidad especial, con rango de Subdirección General que actúa bajo la dependencia del Ministro de Justicia y la inmediata dirección del Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado y ejerce las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejercer directamente las acciones que procedan en nombre del Estado cuando el Ministerio de Justicia lo considere necesario en atención a la especial trascendencia o gravedad del caso, en los supuestos de fraude y corrupción. • Coordinar y controlar las actuaciones que se realicen por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en el ejercicio de acciones legales contra el fraude y la corrupción.
Abogacías del Estado que existan en las distintas entidades públicas	Les corresponden las funciones propias de la Abogacía del Estado en las entidades públicas en las que se encuentren.
Abogados del Estado ante la Agencia Tributaria	<p>Conforme al artículo 3.8 del Real Decreto 1474/2000, los Abogados del Estado adscritos al Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria dependerán orgánica y funcionalmente de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y estarán incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo de la misma.</p> <p>La adscripción de los Abogados del Estado que deban prestar servicio en el Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se efectuará de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1474/2000, de 4 de agosto.</p>

Recursos materiales: Las Abogacías del Estado, se encuentran en la actualidad totalmente informatizadas, disponiendo todas ellas de correo electrónico y acceso a las bases de datos de colecciones legislativas y jurisprudenciales. Además de ello, la página de la Abogacía del Estado se encuentra dentro de la página web del Ministerio de Justicia, contando con un servicio de Intranet, de acceso restringido a los Abogados del Estado, que se divide, básicamente, en asuntos contenciosos (circulares, sentencias de interés, estadística), informes (dictámenes de la Subdirección General de Asuntos Consultivos y del Gabinete de Estudios, así como sobre proyectos normativos), personal e informática (dudas y problemas informáticos).

4.1.6. ESTRATEGIAS DE DEFENSA

Tanto en el ejercicio de las funciones contenciosas¹⁷⁹ como en las consultivas¹⁸⁰ de los Abogados del Estado actúan, por supuesto, bajo la dependencia de la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado y conforme a sus instrucciones para asegurar la unidad de doctrina y la mejor defensa de los intereses del Estado.

El ejercicio de la acción procesal por la Abogacía del Estado requiere la previa autorización de la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, singular o general; sin esa autorización no puede iniciarse ninguna acción

¹⁷⁹ Asuntos ante las jurisdicciones: civil (litigiosidad de asuntos del Estado); penal (delitos contra la hacienda pública, responsabilidad subsidiaria por conducta de funcionarios, defensa de autoridades o funcionarios en delitos derivados del legítimo ejercicio de sus funciones; casos especiales en los que se autoriza que se inicien acciones penales a favor de funcionarios que han sido injuriados, etc.), de lo contencioso administrativo (en especial por la imposición de sanciones de diferente orden, legalidad de actos de expropiación forzosa, etc.), orden jurisdiccional social (reclamaciones salariales, por despido, sancionadoras y de otro orden del personal laboral de la Administración)

¹⁸⁰ Salvo disposición expresa en contrario, los informes son facultativos y no vinculantes (artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26-XI, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común) y el plazo para emitirlos es de diez días. No obstante hay muchos supuestos de informes preceptivos, esto es, que obligatoriamente han de solicitarse y, por supuesto, emitirse. En ese sentido, se pueden destacar los siguientes: en relación con el Patrimonio del Estado, minas, montes, abintestatos a favor del Estado, procedimientos tributarios, etc.

ante ningún órgano jurisdiccional, salvo en caso de urgencia, de lo que se dará inmediata cuenta a la Abogacía General del Estado a fin de que ratifique la actuación procesal del Abogado del Estado u ordene el desistimiento.

En caso de pleitos en el extranjero, la orden de intervención la da el Ministerio de Asuntos Exteriores, previo informe de la Abogacía General del Estado y propuesta del Ministerio afectado o interesado.

En vía penal cuando hay ofrecimiento de acciones por parte de los Juzgados, hay una autorización general de la Abogacía General del Estado para aceptarlas y consiguientemente para intervenir en la causa.

En cuanto a la disposición de la acción procesal, para apartarse de las querellas interpuestas o para formular desistimientos se exige la autorización, general o singular, de la Abogacía General del Estado, lo que vale igualmente para los allanamientos en los que la Abogacía General recaba previamente el parecer del ente u órgano afectado; existe, por ejemplo, una autorización general, dada en mayo del 2002, para allanarse en los recursos contenciosos interpuestos contra sanciones en materia de tráfico cuando se aprecie la existencia de prescripción de la infracción, caducidad del procedimiento, falta de realización de la notificación correspondiente, errores manifiestos en la identificación del conductor, manifiestos errores entre los hechos acreditados y la infracción imputada que resulten clara y manifiestamente de los expedientes obrantes en autos, o imposición de la sanción a persona distinta de la conductora.

En cuanto a los recursos contra resoluciones judiciales desfavorables, los recursos se anunciarán, prepararán o interpondrán siempre por las diferentes Abogacías del Estado.

Se resalta dentro de las estrategias implementadas, que no obstante, en cuanto a

la disposición de la acción procesal, la diferencia que se establece entre los procesos que tengan asignada una clave “A” y los que no la tengan; los procesos clave “A” son aquéllos de especial complejidad o interés, trascendencia política, social, económica o jurídica, o que se puedan plantear simultánea y sucesivamente en una pluralidad de provincias u órganos judiciales, así como aquéllos que determine la Abogacía General; de estos pleitos ha de tenerse puntual e inmediatamente informada a la Abogacía General y exigen autorización singular tanto para interponer el litigio, como para desistir, allanarse o no recurrir las resoluciones desfavorables.

En los procesos que no tengan esta clave “A” hay una autorización general para interponerlos (salvo el caso de interposición de querellas, que exigen siempre autorización particular), para desistir o para apartarse de las querellas interpuestas o para no recurrir (salvo que el recurso haya de interponerse por otra Abogacía del Estado diferente); el allanamiento, aunque el asunto no sea de clave “A”, requiere siempre autorización expresa, salvo que esté conferida por la Abogacía General con carácter general, como es el caso ya expuesto de sanciones en materia de circulación de vehículos a motor.

Se establece igualmente un régimen de consulta obligatoria por parte de las diferentes Abogacías del Estado a la Abogacía General en los procesos civiles y penales con clave “A”; en las causas civiles y penales que no tengan esa clave, así como en el ámbito de las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral los Abogados del Estado Jefes de cada Abogacía pueden elevar consulta cuando lo consideren necesario, particularmente cuando sea conveniente unificar los criterios de las distintas Abogacías o por cualquier otra circunstancia; la consulta ya sea obligatoria o potestativa exige no sólo el planteamiento de la cuestión sino también la exposición del criterio de la Abogacía, desarrollando los argumentos que se propone esgrimir ante los Tribunales.

Dentro de los recursos materiales, se destaca la constante inclusión y actualización de las circulares que emite la Abogacía General del Estado sobre diversos asuntos, circulares que trazan las líneas maestras que han de seguirse en la contestación o en la información de asuntos, a lo que se une la tarea de dirección y coordinación de la Abogacía General y el régimen de consultas. Se trata, en definitiva, de lograr que las diferentes Abogacías del Estado funcionen como un equipo único de abogados y nada más lógico, pues, que sigan unos mismos criterios en su labor de defensa y asesoramiento.

4.1.7. POLÍTICA PÚBLICA

Como se observa, la defensa judicial del Estado español, no requiere de inclusiones en la agenda política para el desarrollo del asunto, pues se encuentra plasmado y en un adecuado funcionamiento desde los diferentes puntos de vista.

En ese sentido, resta indicar, que en materia de política pública, se puede resaltar el especial tratamiento normativo que se encuentra en aspectos procesales, derivado del interés general que representa la defensa judicial del Estado; donde se evidencia un especial tratamiento. Para ello se puede mencionar los siguientes aspectos:

1.- Fuero territorial del Estado: para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, los Organismos públicos o los Órganos Constitucionales son competentes únicamente los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia.

2.- Los actos de comunicación judicial a la Abogacía del Estado, así como al Ministerio Fiscal, se tienen por realizados el día siguiente a la fecha de recepción que conste en la diligencia (artículo 151.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

3.- Las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entienden directamente con el Abogado del Estado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado, incurriendo en nulidad en caso de que así no se practiquen (artículo 11 de la L. 52/97).

4.- El pago de intereses de demora por incumplimiento de resoluciones judiciales sólo procede si la Administración no paga al acreedor de la Hacienda Pública estatal dentro del plazo de los tres meses siguientes al día de notificación de la correspondiente resolución judicial, desde que el acreedor, transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de su obligación (artículo 576.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículo 24 de la Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre).

5.- Exención de depósitos y cauciones: el Estado y sus Organismos autónomos así como las entidades públicas empresariales, los organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales, están exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes (artículo 12 de la L. 52/97).

6.- Reclamación previa a la vía judicial civil y laboral: Como requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en el Derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, es preciso interponer reclamación previa ante ella, reclamación que, en el caso del Estado, se plantea ante el Ministro del Departamento que por razón de la materia sea competente, si el asunto es civil, o ante el Jefe administrativo o Director del establecimiento u Organismo en que el

trabajador preste sus servicios, si la cuestión es laboral. El planteamiento de la reclamación interrumpe los plazos para el ejercicio de las acciones judiciales y se entiende desestimada si la Administración no la resuelve en el plazo de tres meses, para temas civiles, o en el de un mes para cuestiones laborales (artículos 120 a 126 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común).

7.- Exención de colegiación de los Abogados del Estado para el ejercicio de sus funciones en el correspondiente Colegio profesional de Abogados (artículo 4 de la L. 52/97).

8.- Costas procesales: las costas a las que sea condenada la parte litigante contra el Estado se ingresan en el Tesoro Público y para su exacción, en defecto de pago voluntario, se utiliza el procedimiento administrativo de apremio. Las costas en contra de la Administración se abonan con cargo a los respectivos presupuestos del Estado o ente público (artículo 13 de la L. 52/97). Aunque se ha discutido por algunos autores la procedencia de las costas a favor del Estado, nuestro Tribunal Supremo, en sentencia de 17 de octubre del 2000, confirmó su legalidad y la inclusión en ellas de los honorarios de los Abogados del Estado, así como de los derechos que por su actuación como procurador corresponden.

9.- Suspensión del curso de los autos en los procesos civiles para elevar consulta a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. El plazo de suspensión se fija discrecionalmente por el Juez, no pudiendo exceder de un mes ni ser inferior a quince días; en los interdictos, aseguramiento de bienes litigiosos e incidentes el plazo de suspensión no puede ser superior a diez días ni inferior a seis (artículo 14 de la L. 52/97).

10.- Competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de los procesos sobre responsabilidad patrimonial de la

Administración. El artículo 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, vino a residenciar en ella el conocimiento de este tipo de asuntos frente a la regulación anterior en la que cabía la competencia del orden civil, laboral y de la propia jurisdicción contenciosa. La redacción del precepto es clara: “el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: e) la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad”.

11.- La fijación de la responsabilidad contable por delitos que impliquen daños o menoscabo a los caudales públicos por parte de los encargados de su manejo o custodia corresponde al Tribunal de Cuentas, esto es, la jurisdicción penal condenará por el delito, pero la responsabilidad civil se determina por aquél (artículo 18 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, reguladora del Tribunal de Cuentas).

4.2. CHILE

4.2.1. PARÁMETROS GENERALES

Para efectos de la defensa judicial, se debe mencionar que el Estado chileno cuenta con un organismo denominado el Consejo de Defensa del Estado (CDE).

El CDE ha sido el resultado de pensar en realizar una gestión jurídica adecuada, propio de la historia y no responde a un propósito gubernamental o político, ni una política pública como tal.

La finalidad del Consejo de Defensa del Estado consiste en “Defender, representar y asesorar judicial y extrajudicialmente al Estado, en materias de carácter patrimonial y no patrimonial, a través del ejercicio de las acciones y defensas judiciales que correspondan, en beneficio de los intereses del Estado. Además, otorgar el servicio de mediación establecido en la Ley No. 19.966, a usuarios y prestadores del sistema público de salud, a través de la designación de mediadores, con el objetivo de propender a su solución extrajudicial”¹⁸¹.

En términos generales, le corresponde al Consejo defender al Estado cuando es demandado o requerido; representarlo cuando es el Estado quien demanda o querrela y asesorarlo jurídicamente haciendo el control preventivo de los contratos del Estado chileno para defender sus intereses patrimoniales y no patrimoniales.

En cuanto los asuntos no patrimoniales, se hace referencia al mantenimiento de la sostenibilidad del Estado de Derecho; es decir, la defensa de la vigencia de los principios constitucionales tales como, la defensa del debido proceso, de los derechos ciudadanos contra el abuso de autoridad o defensa de la autoridad contra el reclamo abusivo de los ciudadanos.

El CDE está compuesto por doce abogados consejeros, que son designados por el Presidente de la República, y son inamovibles en sus cargos hasta cumplir los 75 años de edad. Sólo pueden ser removidos con el acuerdo del Senado.

4.2.2. ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL

En cuanto a su historia, se puede resumir de la siguiente manera: El CDE nace

¹⁸¹ Ver en: <http://www.cde.cl/portal>, consultado el 2 de mayo de 2012.

en 1895 y se le conoce inicialmente como el Consejo de Defensa Fiscal¹⁸²; en consecuencia a que como el Estado perdía muchas causas o no accionaba, se generó un alto déficit fiscal; atribuido a la falta de una adecuada defensa y representación de los intereses patrimoniales del fisco y del Estado.

Transcurridos treinta años, durante los cuales no fue posible materializar la constitución definitiva de este órgano de defensa fiscal, hasta que, a través del Decreto Ley N° 638, del 25 de octubre de 1925, el Presidente de la República de la época¹⁸³, confirmó la personalidad jurídica del referido Consejo, estableciendo su estructura orgánica como representante del fisco en materia de juicios y gestiones ante tribunales.

Desde el Reglamento Orgánico de 1958 pasa a tener la actual denominación de Consejo de Defensa del Estado (CDE); se elevó a doce el número de abogados consejeros; se incorporó el Servicio de Cobranza Judicial y el Servicio de Defensa de la Ley de Alcoholes, pasando a convertirse en nuevos departamentos del Consejo; sin embargo, las tareas propias de la cobranza de impuestos duraron sólo hasta 1968, cuando fueron traspasadas al Servicio de Tesorería.

En la década de los 60's, bajo la denominación de CDE y regido por una ley orgánica con asignación de tareas más complejas, estaba dedicado sólo a los juicios de Hacienda; juicios fiscales; cobros y defensa ante cobros, y a estas obligaciones, se le agregan otros temas tales como la anticorrupción, la defensa de las acciones penales y muchas otras acciones civiles y contenciosas. Temas muy diversos se sumaron a los compromisos del Consejo; de los cuales se puede resaltar, el de la nulidad de derecho público; la recuperación de propiedades del Estado no sólo en acciones de reembolso sino propiamente de dominio; inscripción

¹⁸² Decreto Supremo N° 2.629, del 21 de diciembre de 1895, mediante el cual, y en forma provisoria, se organizaba la defensa fiscal, quedando a su cargo el entonces Director del Tesoro, Aliro Parga Olmos de Aguilera. Este fue el nacimiento del denominado Consejo de Defensa Fiscal, antecesor de lo que hoy es el Consejo de Defensa del Estado.

¹⁸³ Arturo Alessandri Palma.

y normalización de propiedades del Estado y también el visto bueno y aceptación de todas las personas jurídicas sin fines de lucro que se constituyen en el país, hasta el punto que todas las corporaciones y fundaciones, para ser tales, requerían del informe jurídico favorable del Consejo de Defensa del Estado.

En 1979 la Junta de Gobierno dictó el Decreto Ley N° 2.573, nueva Ley Orgánica del Consejo, modificada luego por la Ley N°18.232, de 1983, por medio de las cuales se estableció, entre otras modificaciones, que los abogados consejeros pasaban a ser funcionarios de la exclusiva confianza del Jefe de Estado. Además, se ampliaron las facultades del Consejo, específicamente para adecuarlas a nuevos institutos incorporados a la Constitución de 1980, tales como el recurso de protección y la acción de indemnización por error judicial, sin perjuicio de autorizar su intervención en otros asuntos civiles, criminales y tributarios¹⁸⁴.

Durante esa etapa, se le otorgó atribuciones en materia criminal en hechos que no necesariamente implicaban daño al patrimonio fiscal, pero que sí constituían situaciones de perjuicio para el interés superior de la sociedad como el tráfico de drogas¹⁸⁵.

Esa situación se hizo más manifiesta a partir de la Ley N° 19.202 de 1993¹⁸⁶, con la que los legisladores acordaron que el CDE podría ejercer y sostener la acción penal tratándose de hechos que puedan originar grave daño social o cuando sea conveniente para los intereses del Estado o de la sociedad.

A todo lo anterior, se agregaron las facultades que se le confieren en el control

¹⁸⁴ Para los asuntos tributarios se requería previa existencia de querrela del Servicio de Impuestos Internos.

¹⁸⁵ Debe señalarse que con la creación del Ministerio Público y la entrada en vigencia del Sistema Procesal Penal, se dictaron normas que modificaron algunas atribuciones del Consejo, y dejó de tener la facultad de poder sostener la acción penal tratándose de hechos que pudieran originar grave daño social o cuando fuera conveniente para los intereses del Estado o de la sociedad chilena.

¹⁸⁶ Cuyo texto coordinado y sistematizado se contiene en el D.F.L. N° 1 de Hacienda del mismo año, actual Ley Orgánica.

del narcotráfico por la Ley N° 19.366 de 1995, que incluso estableció el departamento de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, que tiene a su cargo las investigaciones preliminares en casos de lavado de dinero.

Asimismo, la Ley N° 19.300 de 1994, de Bases del Medio Ambiente, concedió al CDE la titularidad en el ejercicio de la acción de daño ambiental que motivó, en 1997, la creación de la Unidad de Medio Ambiente, que cuenta con profesionales especializados en dichas materias.

Posteriormente, con la Ley 19.966 de 2004, se creó la Unidad de Mediación por daños ocurridos en establecimientos públicos de salud; la cual es responsable de elaborar los procedimientos y administrar los recursos destinados a la operación del sistema de mediación prejudicial entre los usuarios del sistema de salud público y la red de prestadores de servicios¹⁸⁷.

En la actualidad, tratándose de causas a cargo del Departamento de Defensa de la Ley de Alcoholes, como en las causas relacionadas con el tráfico ilícito de estupefacientes y en nuevas investigaciones de lavado de dinero, la función de investigación y persecución corresponde exclusivamente al Ministerio Público, conservando el Consejo la competencia respecto de todos aquellos hechos constitutivos de delitos cometidos con anterioridad a su entrada en vigencia

A partir del año 2000 se provocó un cambio importante al introducir los métodos de gestión moderna. Ese ejercicio, se empezó debido a que en casi todas las entidades oficiales de Chile, se inició con la incorporación del tema de la planificación estratégica, como una obligación de los organismos del Estado.

¹⁸⁷ “De acuerdo al inciso 1° del artículo 43 de la Ley 19.966, toda persona que sienta que ha sufrido algún tipo de daño a causa de una prestación asistencial en un prestador de la red pública de salud tiene derecho a presentar un reclamo ante el Consejo de Defensa del Estado y solicitar una mediación.” Tomado de http://www.cde.cl/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_hg_yAjT2czYwP3UG8XAYNjN38vQ38nA4MwM_1wkA68KgqysxUB4XjA0Q!!/, consultado el 2 de mayo de 2012

A propósito de la planificación, la misión del CDE se concreta en la defensa de: **1)** el Estado de Derecho y **2)** el Estado patrimonial.

Lo anterior significa que, en un caso de conflicto entre la defensa de la caja fiscal y las garantías constitucionales de las personas, el Consejo optará por el derecho y no por el dinero.

En la actualidad, se tienen como clientes, usuarios y beneficiarios del CDE:

- Presidente(a) de la República.
- Ministerios, instituciones, servicios dependientes y agentes del Estado (incluye a ministerios, subsecretarías, intendencias, gobernaciones, servicios públicos centralizados y descentralizados, municipalidades).
- Organismos autónomos del Estado (Contraloría General de la República, Ministerio Público, Banco Central de Chile, otros organismos autónomos).
- Empresas del Estado creadas por Ley.
- Usuarios de los prestadores públicos de salud.
- Otros organismos del Estado y entidades privadas con participación estatal mayoritaria o igualitaria.

El Consejo es el órgano colegiado interno que, en uso de sus atribuciones legales, resuelve accionar judicialmente o asumir la defensa de los entes públicos, dentro del ámbito legal que le compete a la institución.

Debe asistir al Presidente del Servicio en la “dirección superior” de la defensa de todos los asuntos judiciales encomendados por la Ley Orgánica del CDE.

En la actualidad, se encuentra en curso el Programa de Modernización Institucional del CDE¹⁸⁸, cuyas líneas de acción que se propone financiar son¹⁸⁹:

- i) fortalecimiento de la gestión estratégica del CDE,
- ii) mejora de la gestión de los recursos humanos,
- iii) fortalecimiento del proceso de tramitación de causas y sistemas de apoyo,
- iv) reingeniería de los procesos administrativos críticos y sus sistemas de apoyo, y
- v) mejora del modelo de gestión de las oficinas regionales, contemplando una eventual descentralización

4.2.3. TALENTO HUMANO

El Presidente del Consejo de Defensa del Estado es designado por el Presidente(a) de la República, de entre los doce abogados consejeros del Servicio. Permanece en el cargo durante un período de tres años, pero su nombramiento puede ser renovado por la autoridad.

Este funcionario reviste legalmente la calidad de jefe superior del Servicio y lleva la dirección del organismo con los deberes y atribuciones que señala la ley. Entre ellos, ostenta la representación judicial del Estado o fisco en todos los procesos y asuntos que se tratan en los tribunales, cualquiera sea su naturaleza, salvo que la ley haya otorgado esa representación a otro funcionario en los casos específicos de que se trate.

188 Ver <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-30/modernizacion-consejo-de-defensa-del-estado-en-chile,9449.html>, consultado el 2 de mayo de 2012.

189 Ver <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CH%2DL1060>, consultado el 2 de mayo de 2012.

El Consejo cuenta con un secretario abogado que, a la vez, ejerce como secretario del Servicio. Tiene el carácter de ministro de fe en el desempeño de todas las funciones.

Cada uno de los doce (12) Consejeros que conforman la entidad son designados por el Presidente de la República y permanecen inamovibles hasta cuando cumplen 75 años de edad¹⁹⁰; salvo, que el Presidente solicite su remoción, mediante un sumario, según el cual, la Contraloría General de la República y con la aprobación del Senado, condena al funcionario. Por lo tanto, es imposible presionar, como poder Ejecutivo, a un miembro del Consejo de Defensa del Estado; sus errores son propios y eso hace que tengan que asumirlos, también, frente a la opinión pública.

Los abogados procuradores fiscales (APF), son designados por el Presidente del Consejo de Defensa del Estado. A su cargo, se encuentran las 17 Procuradurías Fiscales que existen en el país, ubicadas en cada ciudad con asiento de la Corte de Apelaciones¹⁹¹.

Les corresponde exclusivamente la defensa de los intereses que establece la Ley Orgánica del Servicio y otras leyes que regulan su accionar, en su respectivo territorio jurisdiccional, sin perjuicio de las materias reservadas por ley a la decisión del Presidente o del Consejo.

190 Szczaranski (2005, p.8), aclara que: "Mediante este procedimiento, la injerencia del Presidente de la Nación en la formación del Consejo es muy importante pero, al mismo tiempo, limitada por lo mismo que durante el período presidencial sólo alcanza a nombrar a algunos Consejeros".

191 El Poder Judicial de Chile cuenta con tribunales a lo largo del país, distribuidos en Corte Suprema, 17 cortes de apelaciones y tribunales de primera instancia. El área de cobertura de cada uno de los tribunales se denomina territorio jurisdiccional y los juzgados de primera instancia se especializan según los asuntos que le corresponde conocer: civil, penal (Garantía y de Juicio Oral), laboral, cobranza laboral y familia. Tomado de http://www.poderjudicial.cl/modulos/TribunalesPais/TRI_Contexto.php?opc_menu=2&opc_item=0, consultado el 2 de mayo de 2012.

Cada abogado procurador fiscal debe adoptar, en los asuntos a su cargo, todas las decisiones que la ley no haya excluido expresamente de sus atribuciones o que el Presidente del CDE, mediante instrucciones generales o particulares, no reglamente de modo especial.

El CDE cuenta con 570 empleados (54% directivo y profesional)¹⁹². Son funcionarios públicos para todos los efectos legales, por lo tanto, sujetos a sumarios administrativos, a declaración de ingresos y de intereses patrimoniales y a la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República. Los funcionarios diferentes a los Consejeros ingresan a la administración pública por concurso.

La única excepción para el ingreso se utiliza en el nombramiento por contratos, a término definido, de profesionales especializados que esporádicamente el Consejo requiere. En distintas otras ocasiones requieren peritos en temas, por ejemplo, de tarificación eléctrica o de teléfonos de acuerdo con los juicios que adelantan; esa gente ad hoc se contrata por un periodo determinado.

La gestión en relación con los abogados no es por permanencia, es por resultados. Lo que importa es que se defiendan todas las causas asignadas; que se comparezca a todas las instancias; que se presenten todos los recursos y se realicen todas las alegaciones. La evaluación de los funcionarios del Consejo y en especial de los Consejeros y abogados es por sus resultados y, entonces una ausencia, el vencimiento de un plazo son causas suficientes de exoneración.

Estos funcionarios públicos son evaluados todos los años por su Jefe directo y esa es la precalificación. Esa precalificación pasa a la Junta Calificadora del Servicio que es un ente colectivo y que actúa en todos los servicios. Al terminar el año, esa

¹⁹² Ver <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CH%2DL1060>, consultado el 2 de mayo de 2012.

Junta Calificadora evalúa con una nota, entre 1 y 4, a cada uno de los funcionarios y los agrupa en cuatro listas: los de la lista dos (2) quedan en capilla o en observación; los de la tres (3) serán despedidos durante el siguiente año y a los de la cuatro (4) se les retira del servicio automáticamente¹⁹³.

4.2.4. ESTRUCTURA

4.2.4.1. Componente organizacional.

El Consejo de Defensa del Estado posee 17 Procuradurías Fiscales, ubicadas en las regiones del país en que tiene asiento la Corte de Apelaciones. Estas Procuradurías Fiscales, tienen como misión la defensa y representación jurídica y judicial de los intereses patrimoniales y no patrimoniales del Estado de Chile a nivel regional, ya sean civiles o penales, utilizando las herramientas que provee el ordenamiento jurídico vigente en beneficio de la comunidad y del bien común.

Cuando las Procuradurías Fiscales asumen la gestión en causas de atención selectiva (CAS), formulan consultas a unas dependencias denominadas Secciones del Consejo¹⁹⁴, las cuales asumen el conocimiento para dar respuesta¹⁹⁵.

Cada una de las secciones está integrada por tres abogados consejeros y por profesionales especializados del Servicio; se reúnen de manera periódica una vez

¹⁹³ Al respecto Szczaranski (2005, p.10), refiere que: “Recién se implantó el procedimiento de precalificación se presentaron algunos tropiezos. Los funcionarios a quienes les cabía la responsabilidad de precalificar se inhibían de hacerlo por el temor de convivir, durante un año, con un subalterno mal calificado. Afortunadamente esta política de gestión, que no es exclusiva del Consejo sino que se practica en toda la Administración Pública, se complementó con incentivos; el 25% mejor calificado de una sección o departamento tiene remuneración más alta y bastante más alta. ¿Cómo, entonces, quitarle a un subalterno el derecho de estar entre la cuarta parte mejor calificada?”

¹⁹⁴ El CDE acordó la creación de estas instancias especializadas en 1994. Su creación tuvo como uno de sus objetivos alcanzar un conocimiento más acabado de las consultas, a través de los ámbitos de especialización de los abogados consejeros y abogados integrantes que conforman cada sección.

¹⁹⁵ Antes de la creación de las Secciones, el Consejo asumía directamente y en forma exclusiva el conocimiento de las causas de atención selectiva (CAS)

a la semana, y su labor es dirigir el curso de las causas que les corresponden según su área jurídica, sin perjuicio de las atribuciones exclusivas del Consejo.

Esas secciones son las siguientes:

- Sección Contenciosa Administrativa
- Sección Civil
- Sección Penal
- Sección Transacciones, Laboral, Tributaria
- Comité de Medio Ambiente¹⁹⁶

En cuanto a su estructura, se evidencia la distinción en áreas de la siguiente manera:

Tabla 6 - Estructura del CDE (CHILE)

ÁREA:	DE NEGOCIO
DIVISIONES	PARTICULARIDADES
División de Defensa Estatal	<p>Depende del Presidente y del Consejo del Servicio y la dirige un Abogado Jefe.</p> <p>Vigila el cumplimiento de las instrucciones generales que imparta el Consejo, por sí o por medio de sus Secciones, para la conducción de los juicios; asesora al Presidente y al Consejo en todas las materias propias de la defensa judicial del Estado; organiza el funcionamiento del Departamento y de las Unidades a su cargo; revisa y aprueba los Informes de Cumplimiento de Sentencia; visa, según corresponda, la documentación que se someta a la firma del Presidente del Servicio y, además, revisa y firma el despacho propio de la División, Unidad de Medio Ambiente y Departamento de Control y Tramitaciones Judiciales; asiste permanentemente a Comités internos de índole administrativo; autoriza las bajas de las Causas de Atención Selectiva; asiste a las sesiones del Consejo con derecho a voz, cuando el Presidente lo estime necesario, y a las sesiones de las Secciones y, por último, administra el Sistema informático de Gestión de Causas</p>

¹⁹⁶ En 1998 se determinó, la creación del Comité de Medio Ambiente, que sesiona una vez al mes.

ÁREA:	DE NEGOCIO
	<p>para el control de las causas y asuntos del Servicio.</p> <p>De la División de Defensa Estatal dependen jerárquicamente las 17 procuradurías fiscales del país, el Departamento de Control y Tramitaciones Judiciales, la Procuraduría de Corte y la Unidad de Medio Ambiente.</p>
<p>Departamento de Control y Tramitaciones Judiciales</p>	<p>Es la unidad de coordinación y apoyo al funcionamiento de las diversas procuradurías fiscales del país, con excepción de Santiago. Esta labor se ejerce preponderantemente respecto de las causas de atención selectiva (CAS).</p> <p>Para mantener informados al Consejo y a sus secciones especializadas sobre el estado de tramitación de los asuntos en que interviene el Servicio, los abogados del departamento estudian las consultas efectuadas por las procuradurías fiscales, las exponen a estas instancias y dan a conocer a los consultantes las decisiones adoptadas. Por ende, es su labor organizar el funcionamiento de las secciones, preparar las tablas con las causas que se tratarán en sus reuniones y redactar las actas de las sesiones.</p> <p>Coordina la presentación de acuerdos de transacción judicial o de facilidades de pago, que son informadas primeramente a la Sección Tributaria Previsional ANAP Transacciones y, posteriormente, al Consejo, quien, en conformidad a la Ley Orgánica del Servicio, es el encargado de cursar la aprobación o rechazo a estas solicitudes.</p>
<p>Procuraduría de Corte Suprema y Tribunales Superiores</p>	<p>Esta repartición tiene como función ejercer el control y la tramitación de todos los asuntos que son de conocimiento de la Corte Suprema y demás tribunales superiores de Santiago en que el CDE es parte o puede corresponderle intervenir.</p> <p>Para ello, debe verificar diariamente el ingreso de los asuntos antes descritos en los libros de la Corte Suprema y tribunales superiores, con el objetivo de controlar las notificaciones de resoluciones sobre asuntos judiciales a cargo del Servicio y comunicarlas oportunamente a los abogados que atienden las causas en cuestión.</p> <p>Es su labor advertir oportunamente las fechas de vencimiento de los plazos en causas en que interviene el Servicio, informar de los asuntos que figuren en tabla para su alegato en estos tribunales, además de aquellos que sean agregados de manera extraordinaria, y enviar copia de los fallos que se dicten a los abogados a cargo de los respectivos procesos, así como a las instancias directivas superiores</p>

ÁREA:	DE NEGOCIO
<p align="center">Unidad de Medio Ambiente</p>	<p>La Unidad de Medio Ambiente tiene la misión de obtener la reparación de los daños ambientales inferidos al medio ambiente o a uno o más de sus componentes y, en los casos que proceda, además, obtener la indemnización de los perjuicios causados al patrimonio ambiental del país, mediante el ejercicio de acciones judiciales en beneficio de la sociedad en su conjunto y del Estado de Chile.</p> <p>La Unidad funciona desde 1998 y entre sus principales funciones se encuentra asumir la defensa del Estado en los juicios medioambientales, como demandante o demandado; asesorar a las procuradurías fiscales en la defensa del Estado en los juicios medioambientales de regiones; y recopilar y evaluar los antecedentes de eventuales casos de daños al medio ambiente.</p> <p>La Unidad comunica periódicamente al Comité de Medio Ambiente, entre otros temas, los requerimientos recibidos por el Servicio; la información sobre daños ambientales detectados por la Unidad; el estado y avance de los casos en curso que la repartición sustancia y el estado de tramitación de los juicios vigentes.</p> <p>Los abogados de la Unidad coordinan con los organismos públicos competentes en materia medioambiental visitas a los lugares donde se ha producido un daño ambiental, mantienen contacto con entidades públicas y privadas que desarrollan actividades relacionadas con la preservación y cuidado del medio ambiente, prestando permanente atención a las nuevas normativas y conceptos que se formulen en el área, ya sea dentro o fuera del país.</p>
<p align="center">Unidad de Mediación por daños en salud pública</p>	<p>La Unidad de Mediación por daños en salud pública del Consejo de Defensa del Estado es responsable de elaborar los procedimientos y administrar los recursos destinados a la operación del sistema de mediación prejudicial entre los usuarios (as) del sistema de salud público y la red de prestadores de estos servicios.</p> <p>La Ley 19.966 señaló que serán susceptibles de mediación por el Consejo de Defensa del Estado, sólo aquellos reclamos por daños producidos con ocasión de prestaciones de salud realizadas en los establecimientos de salud pública.</p> <p>La mediación es un procedimiento diferente a una confrontación, que promueve la comunicación directa entre la persona que reclama y/o su representante y la persona que representa al establecimiento de salud donde ocurrieron los hechos, para que, con la ayuda del mediador (a), puedan llegar a una solución del conflicto. El mediador (a) citará a una o varias audiencias con el fin que las partes expongan el conflicto, propongan las medidas de solución y lleguen a acuerdos. La mediación</p>

ÁREA:	DE NEGOCIO
	no es un juicio, porque las decisiones no son adoptadas por un tercero ajeno a las partes involucradas
ÁREA:	ESTRATÉGICA
DIVISIONES	PARTICULARIDADES
<p>Unidad de Auditoría Interna</p>	<p>Tiene la misión de otorgar apoyo al Presidente(a) del Consejo de Defensa del Estado mediante una estrategia preventiva, proponiendo como producto de su acción políticas, planes, programas y medidas de control para el fortalecimiento de la gestión y el resguardo de los recursos que le han sido asignados. Depende directamente del jefe del Servicio.</p> <p>Con ese objetivo, esta repartición debe evaluar el grado de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que se utilizan los recursos humanos, financieros y materiales del Servicio. Promover que se establezcan mecanismos de autocontrol en las unidades operativas de la organización, verificando la existencia de adecuados sistemas de información, su confiabilidad y oportunidad.</p> <p>También es su función verificar el seguimiento de las recomendaciones y observaciones hechas a la administración sectorial, para su asimilación, y participar en el Comité de Auditoría Ministerial.</p> <p>En el cumplimiento de sus funciones elabora programas e informes de auditoría y propone al jefe del Servicio el Plan Anual de Auditoría. Debe, asimismo, otorgar permanente y oportuno aseguramiento del proceso de Gestión de Riesgo de la Institución. Recientemente, se le ha asignado la tarea de apoyar el proceso de implementación de la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, velando por la observancia de sus normas</p>
<p>Subdepartamento de Planificación</p>	<p>Esta unidad tiene la misión de elaborar y proponer las definiciones estratégicas del Servicio; diseña y administra, para fines de evaluación, el sistema de información de gestión institucional, correspondiente, además, formular y evaluar proyectos de inversión de infraestructura, de tecnologías de información y de estudios relacionados con el desarrollo de la gestión interna.</p> <p>Coordina y supervisa la ejecución de los programas de mejoramiento de la gestión, correspondientes al programa marco básico y avanzado, asegurando la incorporación gradual y sostenida del enfoque de procesos en la institución; administra los sistemas de gestión de riesgos y de la calidad; preparando informes periódicos con los resultados relevantes de la gestión institucional.</p>

ÁREA:	DE NEGOCIO
	<p>Cumple actividades de supervisión general respecto del Subdepartamento de Informática.</p>
<p>Subdepartamento de Informática</p>	<p>A cargo de esta unidad se encuentra el análisis y propuestas de políticas de desarrollo tecnológico en sistemas de información y comunicaciones, que debe asumir el Servicio, las que, una vez aprobadas, debe gestionar, dirigiendo y controlando la ejecución de proyectos informáticos en sus componentes de hardware, software y financiero.</p> <p>Realiza el servicio de mantención, soporte y ayuda a los funcionarios y establece los mecanismos que resguarden la seguridad y reserva de la información del CDE contenida en soportes electrónicos y el respaldo de la misma, para proteger su integridad.</p> <p>Participa en la elaboración de los proyectos informáticos de la institución y de las bases administrativas y técnicas de las propuestas de sistemas y equipamiento computacional, representando al Servicio como contraparte técnica para los proyectos informáticos que se desarrollen en forma externa. También desarrolla aplicaciones de menor envergadura, de acuerdo a las necesidades que se presenten, y define y propone para su aprobación las normas y procedimientos destinados al uso adecuado del equipamiento computacional y de los sistemas aplicados por parte de los funcionarios</p>
<p>Departamento de Estudios</p>	<p>Tiene como función principal apoyar al Servicio, a través de la preparación de informes en derecho y de asesorías jurídicas en general. Una labor de particular importancia está constituida por las publicaciones a su cargo, tanto internas (Boletín Bibliográfico, Boletín Informativo y Boletín Legislativo) como externas (Memoria del Consejo de Defensa del Estado y Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado).</p> <p>Su creación se remonta a 1972. Originalmente estaba a cargo de la biblioteca y de la asesoría a los abogados del Servicio, en el ámbito normativo y jurisprudencia. A comienzos de la década del 90, la Ley N° 19.202 creó el actual Departamento de Estudios, del cual dependían funciones que, con el tiempo, se han constituido en autónomas: Capacitación, Informática y Planificación</p>
<p>Subdepartamento de</p>	<p>Integra el Departamento de Estudios. Entre otras funciones, mantiene un registro</p>

ÁREA:	DE NEGOCIO
<p>Legislación y Biblioteca</p>	<p>actualizado de la legislación nacional para fines de consulta de los funcionarios de la Institución; prepara y ordena los oficios circulares; clasifica, archiva y, en su caso, distribuye copias de los fallos importantes que se dicten en los asuntos judiciales a cargo del Servicio.</p> <p>La Biblioteca del CDE, dependiente de este Subdepartamento, está encargada de otorgar información en las diversas áreas del Derecho, para lo cual dispone de una colección de aproximadamente 10.000 volúmenes, los cuales constituyen el fondo bibliográfico de la Institución</p>
<p>Unidad de Comunicaciones</p>	<p>La Unidad de Comunicaciones tiene la misión de elaborar, difundir y supervisar las comunicaciones internas y externas del CDE, tanto en lo que se refiere a la generación y edición de contenidos, como a todas las actividades institucionales que requieran de apoyo en comunicaciones.</p> <p>Sus funciones son administrar, gestionar y establecer los mecanismos e instrumentos de comunicación interna y externa del Consejo; coordinar las relaciones con los encargados de comunicaciones de otras instituciones y colaborar en aquellas actividades que comprometan la participación del Presidente o directivos del CDE. La Unidad debe elaborar las estrategias en comunicación para la entrega de información precisa y atingente que permitan responder tanto las consultas de los medios de comunicación, como de los públicos internos y externos del Servicio</p>
ÁREA:	DE APOYO
DIVISIONES	PARTICULARIDADES
<p>Departamento de Administración General</p>	<p>Tiene la misión de administrar efectiva y eficientemente los recursos físicos y presupuestarios del Consejo de Defensa del Estado, constituyendo una estructura de apoyo para el funcionamiento del Servicio en su conjunto.</p> <p>Sus funciones son apoyar al área jurídico judicial del Servicio, en relación con las necesidades específicas de recursos materiales y presupuestarios; gestionar la ejecución de actividades propias de su función y de proyectos específicos; velar por el buen manejo de los recursos a su cargo; apoyar a las otras unidades del Servicio; supervisar el cumplimiento de la normativa vigente en lo relativo a la adquisición de bienes y servicios, a los sistemas de contabilidad gubernamental y presupuestario, y de remuneraciones.</p> <p>A su cargo se encuentran los subdepartamentos Administrativo y de Contabilidad y</p>

AREA:	DE NEGOCIO
	Presupuesto
Subdepartamento Administrativo	Entre las principales labores del Subdepartamento Administrativo se encuentran la adquisición de bienes y servicios; el control de los bienes muebles e inmuebles; la distribución y control de materiales de uso o consumo corriente; además de la mantención de las dependencias y despacho de correspondencia de las oficinas centrales del organismo. Este Subdepartamento es responsable del PMG "Sistema de Compras y Contratación del Sector Público".
Subdepartamento de Contabilidad y Presupuestos	El Subdepartamento de Contabilidad y Presupuesto tiene a su cargo el pago de remuneraciones y demás beneficios a los funcionarios; el pago a proveedores y fondos fijos; la preparación del proyecto de presupuestos; la ejecución, administración y control de los recursos presupuestarios asignados; además de la elaboración de la contabilidad y los informes financieros y de gestión. Se encuentra a su cargo el PMG "Administración Financiero - Contable".
Subdepartamento de Recursos Humanos	<p>Tiene la misión de proponer e implementar políticas internas de gestión de personas que permitan obtener, desarrollar y mantener a un personal alineado y comprometido con el Servicio, eficiente y eficaz en las funciones asignadas y con altos niveles de satisfacción en el desempeño de su trabajo.</p> <p>Es responsable de la gestión de los procesos de concursos, nombramientos y demás movimientos de personal. Asimismo, debe gestionar, administrar y actualizar permanentemente la documentación e información del personal del Servicio.</p> <p>Asociado al cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) promueve, por una parte, la gestión del desarrollo de las personas, mediante el diseño, implementación y evaluación de los planes de capacitación y sus respectivas actividades y, por otra, tiene a su cargo la gestión del proceso de evaluación del desempeño que a partir de lo establecido en la reglamentación vigente, concluye con la confección del escalafón de mérito del Servicio.</p> <p>Del Subdepartamento de Recursos Humanos depende el Servicio de Bienestar, unidad encargada de promover la calidad de vida de sus funcionarios a través de las distintas instancias que permite su reglamentación.</p>

Donde haya una Corte hay una oficina del Consejo y la provisión de funcionarios se realiza de acuerdo con la carga de trabajo dimensionada para cada zona.

A veces los archivos son microfilmados y guardados en depósitos especiales. Lo cierto es que, como norma general, no se pretende tener inmuebles ocupados con carpetas. Se observan todas las seguridades para el sistema computacional. Cada quien en el Consejo tiene su *password* que le permite acceder, con limitaciones, a los servidores. Dependiendo del rol que desempeñe cada funcionario se tiene acceso a las causas, como es el caso de auditoría interna que puede acceder a todas las causas, pero el Procurador de Arica entra solo a las suyas. Los abogados que llevan una causa entran, cada uno, a su causa. En general se le permite a cualquiera que tenga necesidad de acceder a los archivos pero siempre con la debida autorización. Algunos procesos se conservan en secreto o con debida reserva y, por lo mismo, los procedimientos a través de los *password* son complejos pero funcionan bien (Szczaranski, 2005, p.14).

Todas las causas están incluidas en el sistema; las de la justicia ordinaria; contenciosa; administrativa, o aquellas que se encuentran en fase de investigación como ocurre con las áreas de tráfico y lavado de dinero que tienen una investigación previa que se hace con los fiscales o con la policía. También están cargados, dentro del sistema, todos los recursos bibliográficos.

Szczaranski (2005, p.14) expuso además, que la búsqueda de información dentro del sistema es muy ágil; se accede mediante muchas indicaciones alternativas: los nombres de las partes implicadas, las fechas, la materia etc. Se pueden buscar, por ejemplo, las resoluciones más recientes de la Corte Suprema incluidas las del día anterior a la consulta pero también las más lejanas en el tiempo¹⁹⁷.

¹⁹⁷ En cuanto a ese aspecto, Szczaranski (2005, p.15) manifestó que: "En lo posible hemos tratado de que se encuentre hasta la última diligencia del mismo día o, al menos, hasta la hora de cierre del día anterior."

También es posible conocer el origen de la causa: si nació por denuncia o por querrela. Se puede conocer de cuál sitio del país es la policía que actuó, quien lleva la denuncia y cuáles los actos que se han realizado hasta el momento.

El sistema se alimenta muy fácilmente por cuanto en la pantalla aparecen las preformas y el funcionario va completando con datos los espacios predefinidos. Salvo los comentarios personales, que es quizá lo único que debe escribir el funcionario, las demás alternativas de información están previstas en el programa¹⁹⁸.

Eso ha permitido vigilar la descentralización territorial integrada; y sí por ejemplo, se presentan fracasos o éxitos en alguna área especializada (nulidades de derecho público y responsabilidad objetiva del Estado, entre las que más interesan), eso queda en el sistema a disposición de los demás y, como consecuencia, a quienes tienen situaciones análogas les suena un campanazo avisándole que tienen un fallo o resolución que le es útil; eso genera uniformidad en las Doctrinas del Estado. Se garantiza de esa manera, la uniformidad en cuanto al contenido y la calidad de los planteamientos.

4.2.4.2. Componente funcional.

Por la vía de las consultorías, asesorías e informes preventivos se atiende al poder Ejecutivo y a los Ministros lo mismo que al Legislativo. Aun cuando no hay

¹⁹⁸ Szczaranski (2005, p.15), precisa: "Esto nos costó mucho porque tuvimos que imaginar hasta la más compleja de las acciones o gestiones posibles. El sistema está al día y funciona con derivaciones para todos los usuarios previstos. La Auditoria Interna, por ejemplo, está siempre monitoreando y accede a dónde quiere y cuándo quiere. En los casos cuando ésta debe revisar el proceso que se le está siguiendo a un funcionario puede revisar el caso desde el sistema y, por los datos que están ahí registrados, puede conocer todo cuanto sucedió en un expediente administrativo; evita incurrir en costos para enterarse, físicamente, de los movimientos realizados por el funcionario cuestionado a quien, probablemente tendrá que citarlo a una audiencia bilateral"

ninguna atribución propositiva, se rinde informes para una comisión e incluso se les asiste en sus juicios personales.

Defienden a la comunidad en general y no así los derechos de un ciudadano en concreto pero, cuando se trata de 10, 15 ó 20 los ciudadanos que demandan se transforman, entonces, en un interés social colectivo. Hay víctimas del terrorismo de Estado y eso pasa a ser un tema de derechos constitucionales de los ciudadanos independientemente que afecte a Pedro, Juan o Diego¹⁹⁹.

Defienden a las empresas privadas con participación del Estado y a las empresas del Estado que están transformadas en sociedades anónimas. También defiende al Banco Central, a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público; ellos también chocan, tienen reclamos de sus funcionarios, tienen derechos de propiedad.

De esa manera, se defiende cualquier interés del Estado y nunca los intereses personales de un ciudadano en particular; éste es el poder judicial del Estado y el Consejo tiene sus abogados.

El CDE ejerce la acción de reparación del medio ambiente y las indemnizaciones correspondientes.

Para todo lo anterior, se establecieron como objetivos estratégicos los siguientes:

1. Defender y proteger los intereses patrimoniales y no patrimoniales del Estado en juicio, a través del ejercicio de las acciones y defensas judiciales que

¹⁹⁹ Con relación a la defensa de la comunidad en general, Szczaranski (2005, p18), comentó: "Por ejemplo, el Consejo adelantó la causa en defensa de los derechos humanos contra los episodios dramáticos de la dictadura militar; atendemos causas en defensa de los Derechos Humanos contra el señor Augusto Pinochet Ugarte y los jefes de inteligencia en la época."

correspondan, con el propósito de evitar o mitigar los perjuicios económicos para el Fisco u otros organismos del Estado.

2. Asesorar al Estado, a través de la preparación de informes jurídicos y la difusión de doctrinas fiscales, por medio de estudios y publicaciones, con el propósito de apoyar, fortalecer la defensa fiscal y observar el cumplimiento de la normativa vigente en materias requeridas.

3. Fortalecer y asegurar la calidad del proceso de mediación en salud, a través del cumplimiento de estándares básicos, desarrollo de competencias y eficiente uso de los recursos, con el fin de propender o favorecer una solución extrajudicial de las controversias.

4. Ejercer la defensa judicial del Estado en materias medioambientales, a través de los medios establecidos en la Ley 19.300 y sus modificaciones, contenidas en la Ley 20.417, procurando obtener la reparación de los daños ambientales y, además, en los casos que proceda, la indemnización de los perjuicios causados por terceros.

5. Promover estrategias de cooperación y coordinación con otros organismos del Estado, a través de la asistencia técnica, desarrollo de proyectos, seminarios u otros, con el propósito de fortalecer las conductas de probidad y transparencia en la gestión de los recursos públicos

De esa manera se tiene como Productos del CDE los siguientes:

1. Defensa y representación en juicios que comprometan el patrimonio estatal:
 - Juicios civiles, penales e infraccionales, laborales, tributarios, aduaneros; expropiaciones; transacciones y acuerdos reparatorios celebrados; análisis previo en asuntos medioambientales y juicios medioambientales.
2. Defensa y representación en juicios no patrimoniales:
 - Defensa y representación en juicios no patrimoniales; Representación en juicios y reclamaciones reclamos originados por la aplicación de la Ley de Alcoholes.

3. Defensa y representación en causas contencioso-administrativas:
 - Recursos de protección; recursos de amparo económico; rechazo o sostenimiento de la Nulidad de Derecho Público; otros recursos contenciosos especiales.
4. Defensa y representación en acciones constitucionales y tribunales especiales:
 - Recursos de inaplicabilidad; error Judicial, acciones en materia que conoce el Tribunal de libre competencia y reclamos ante al tribunal de contratación pública.
5. Estudios, informes, publicaciones y Revista de Derecho:
 - Informes de cumplimiento de sentencias; informes en derecho; dictámenes; causas de instituciones supervisadas; refrendación de contratos; revisión de estatutos de personas jurídicas sin fines de lucro; Revista de Derecho; Protocolos de acuerdos de cooperación.
6. Servicios de Biblioteca.
7. Mediación por reclamos en contra de prestadores institucionales públicos de salud.

Por último, vale la pena resaltar que la organización del CDE tiene adoptado un modelo de gestión institucional basado en “Definiciones Estratégicas y Metas”, concebidos como una herramienta que entrega información sobre los ejes orientadores del quehacer de una organización y se obtienen a partir de un proceso de Planificación Estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual; acompañado de la implementación de indicadores de gestión del logro de resultados y productos, que se enfoca a la evaluación del desempeño de la entidad. En efecto, se encuentra un amplio desarrollo en el tema de estadísticas

de los asuntos a cargo (defensa de causas y mediación en salud), gestión de riesgos, sistema de gestión de la calidad²⁰⁰ y mejoramiento de la gestión.

4.2.5. ESTRATEGIAS DE DEFENSA

Con la implementación de la tecnología mencionada anteriormente, y con la cual se refuerza su estructura, se permite vigilar la descentralización territorial integrada y si, por ejemplo, se presentan fracasos o éxitos en alguna área especializada (nulidades de derecho público y responsabilidad objetiva del Estado, entre las que más interesan), eso queda en el sistema a disposición de los demás y, como consecuencia, a quienes tienen situaciones análogas les suena un campanazo avisándole que tienen un fallo o resolución que le es útil; eso genera uniformidad en las Doctrinas del Estado. Se garantiza de esa manera, la uniformidad en cuanto al contenido y la calidad de los planteamientos.

Todas las causas que deban pasar a una instancia diferente, son controladas por la sección especializada del Consejo en el nivel central y ahí esos planteamientos obtienen un visto bueno. En el caso de que haya que discutir con el colega de algún sitio distante se usa rápidamente la videoconferencia; y de esta manera, se supera, en beneficio de la descentralización y de la uniformidad de criterios, el problema de las demoras por las idas y venidas entre la consulta y la respuesta y, además, el desperdicio de copias y más copias.

En Chile sucede algo muy especial, que responde a la avalancha de demandas contra el sistema de salud. Ante la precisión de los protocolos era muy evidente que las reclamaciones llegaron en grandes cantidades. El legislador, entonces, resolvió que había que dar una solución alternativa para semejante problema y

²⁰⁰ El cumplimiento de las etapas del sistema permite que los funcionarios accedan a un incentivo monetario.

decidió, entonces, desjudicializar el asunto y facilitar la solución de los conflictos creando la mediación en salud²⁰¹.

De acuerdo a la Ley 19.966, la mediación es un procedimiento entre usuarios y establecimientos públicos de salud para buscar acuerdos, mutuamente convenientes, que permitan reparar el daño ocasionado con motivo de una atención en salud; y por lo tanto no es un escenario de confrontación²⁰².

De entiende como un requisito de procedibilidad, pues no se podrá recurrir a tribunales de justicia sin antes haber pasado por mediación ante el Consejo de Defensa del Estado o ante mediadores registrados en la Superintendencia de Salud, en caso de que el daño haya ocurrido en prestadores privados.

²⁰¹ De acuerdo al inciso 1º del artículo 43 de la Ley 19.966, toda persona que sienta que ha sufrido algún tipo de daño a causa de una prestación asistencial en un prestador de la red pública de salud tiene derecho a presentar un reclamo ante el Consejo de Defensa del Estado y solicitar una mediación.

²⁰² “La mediación no es un juicio, porque las decisiones no son adoptadas por un tercero ajeno a las partes involucradas, sino por ellas mismas, es decir, la persona que reclama y el (la) funcionario(a) de salud. La persona que media no cumple el rol de abogado de ninguna de las partes.” Tomado de http://www.cde.cl/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_hg_yAjT2czYwP3UG8XAYnJn38vQ38nA4MwM_1wkA68KgqysxUB4XjA0Q!!/, consultado el 2 de mayo de 2012.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

En consideración de lo expuesto en las páginas precedentes, se procede a formular y precisar los elementos que se consideran básicos para la construcción de la Defensa Judicial del Estado Colombiano.

5.1. *PRIMER ELEMENTO*: Rango Constitucional y Política Pública.

Como ya se ha mencionado la actividad jurídica y litigiosa que componen la defensa judicial del Estado colombiano, no cuenta con referentes constitucionales directos; sin embargo, se ha concluido que se involucra activamente con algunos postulados constitucionales, en especial como consecuencia de incidir de manera directa en el patrimonio público.

Por ello resulta pertinente proponer que en primera instancia, se incentive la formulación de un acto legislativo que eleve a la ***Defensa Judicial del Estado Colombiano*** a rango constitucional²⁰³. Lo anterior, en razón a ser un componente de la democracia que contribuye a la promoción y consolidación del Estado Social de Derecho, al hacerle frente en nombre de la nación a la profunda crisis fiscal que castiga la inversión social; y que adicionalmente, resulta protegiendo la integridad del orden jurídico, tanto de los derechos individuales como colectivos; garantizando de esa manera, que se haga frente a las acciones u omisiones de las autoridades públicas; convirtiéndolo en requisito ineludible de asesoramiento y representación desde la gerencia jurídica para el correcto funcionamiento de toda

²⁰³ En atención a lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia.

la Administración pública; y así, responder a los requerimientos jurídicos y sociales de la nación.

En ese sentido, romper con la noción de que la responsabilidad de defender los intereses del Estado, es exclusiva de cada órgano público²⁰⁴; y por el contrario, generar desde la constitución misma, la concepción de que tal compromiso le corresponde a toda la administración pública en general, aplicable a toda entidad estatal, ya sean entidades autónomas y territoriales o sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato Constitucional; pero que al mismo tiempo, se encuentre centralizada en un solo órgano para su ejecución bajo un postulado de unidad de criterio.

Entonces, debe promoverse la Defensa Judicial del Estado desde un criterio más amplio, entendida como un elemento de la Gerencia Jurídica Pública, que se convierta constitucionalmente en un instrumento de la función administrativa, enfocado en:

- Contribuir a que las autoridades administrativas coordinen sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (artículo 209 de la C.P.),
- Velar porqué la conducta de todo servidor público esté dirigida a la eventual defensa en juicio de los intereses de la nación; contribuyendo de esa forma al fortalecimiento del debido proceso y el derecho a la defensa del Estado.
- Sea un criterio obligatorio de la formulación de políticas en materia de renovación de la administración pública para el desarrollo y fortalecimiento del Estado; y
- La protección de los recursos públicos cuando las reclamaciones no se derivan de arbitrariedades del Estado.

²⁰⁴ Como en la actualidad se desprende de artículo 45 del Decreto 111 de 1996 concordante con el inciso 2º del artículo 33 del Decreto Distrital 714 de 1996.

Ante lo expuesto, la propuesta de acto legislativo puede corresponder a lo siguiente:

Tabla 7 – Propuesta de Acto Legislativo

<p>ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.</p> <p>Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.</p> <p><u>Igualmente, la administración pública contará con una gerencia jurídica pública con fines de asesoramiento jurídico que se deberá adoptar en toda entidad estatal y la representación judicial con unidad de criterio que se ejercerá bajo la dirección de un ente autónomo e independiente, en los términos que establezca la ley.</u></p>

A partir de lo anterior, se propone que en complemento se desarrolle una política pública que genere una comprensión clara y detallada tanto de un **Sistema Nacional de Gerencia Jurídica Pública** como de sus elementos integradores, entre ellos el de la **Defensa Judicial del Estado Colombiano**; a partir del cual, se integre, identifique y se precisen los elementos necesarios para su **universalización** en el Estado colombiano.

Para lo cual se requiere de su **institucionalización**; respondiendo a criterios serios, concretos, efectivos, coherentes e integradores de las diferentes causas; que neutralice los efectos negativos, actúe para la mitigación de los riesgos que han sido identificados que están afectando y amenazando la estabilidad fiscal y jurídica del Estado; por medio de la adopción de planes y métodos, la fijación de principios y procedimientos; la aplicación de criterios de gerencia y dirección para obtención de metas y objetivos, la administración de riesgos y la verificación y evaluación de toda la gestión.

La política pública que se propone, no debe centrarse de manera exclusiva en los dos enfoques tradicionales, esto es fortalecer la gerencia jurídica pública y la

prevención del daño antijurídico; sino que además, debe hacer un replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades; y que en especial, optimice y mejore el recurso humano, los factores estructurales y los aspectos estratégicos.

Entre otros criterios a tener en cuenta, se propone en términos generales el diseño de una política pública que:

- Promueva en la administración pública la concepción de la Gerencia Jurídica Pública, en la cual se establezca como mínimo la integración de componentes como la contratación estatal, la producción normativa, la asesoría jurídica y la defensa judicial del Estado.
- A partir de la conciencia generada, propenda por las buenas prácticas de la Defensa Judicial del Estado por medio de modelos de gestión y direccionada por un órgano exclusivo para tales fines –Abogacía General del Estado-.
- Redefina la institucionalidad de la Defensa Judicial, al igual que sus ciclos de gestión, instrumentos y estructura; en especial evite que la defensa judicial del Estado sea direccionada, asumida y adelantada por la estructura de las mismas entidades estatales de manera independiente.
- Genere un tratamiento especial al Estado como litigante, esto es que los términos para sus actuaciones procesales sean mas amplios que los de cualquier otro sujeto procesal, garantizando su efectiva participación y el concreto desarrollo de estudios como los adelantados por los comités de conciliación.
- Igualmente, disponer como tratamiento especial que las actuaciones judiciales que se adelanten en los despachos judiciales y administrativos de

forma escrita por parte de las entidades estatales, sean realizadas a través de medios electrónicos y gocen de toda validez²⁰⁵.

- Se disponga normativamente el procedimiento para el pago de sumas de dinero derivadas de sentencias condenatorias, en el cual se disponga por lo menos un (1) mes para el trámite sin que se causen intereses moratorios.
- Imponga de manera obligatoria que toda autoridad con competencia en la expedición de actos administrativos y el mismo Congreso de la República ante la expedición de leyes, tengan la precaución de someter a estudio los impactos jurídicos de sus decisiones previamente a la expedición; y en caso de ser necesario, establecer las pautas, procedimientos y estándares de indemnización por vía administrativa a los posibles afectados, sin necesidad que acudan a instancias judiciales.
- Aplique un tratamiento laboral preferencial al talento humano destinado a la Defensa Judicial del Estado Colombiano, garantizando las mejores condiciones al cuerpo de abogados, en especial en cuanto a factores salariales, capacitación, estabilidad y permanencia.
- Propender por una política criminal que aumente las penas, endurezca la agravación punitiva y eleve a delito las conductas de cualquier ciudadano, servidor público y profesionales del derecho, que estén dirigidas al ejercicio de actuaciones procesales o demandas maliciosas en busca de beneficios económicos a cargo del Estado, el abuso del derecho, el uso de estrategias perversas y la conformación de mafias defraudadoras para sacar provecho del patrimonio público a través del derecho de acción. Dentro de los delitos actuales se debe tener en cuenta el fraude procesal, el falso testimonio, el ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio, tráfico de influencias, cohecho propio o impropio, concierto para delinquir, etc.

²⁰⁵ Haciendo uso de lo previsto en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

5.2. SEGUNDO ELEMENTO: Universalización e Institucionalización.

A partir de lo propuesto anteriormente, la universalización e institucionalización del Sistema Nacional de Gerencia Jurídica Pública, en su componente de Defensa Judicial de Estado Colombiano, debe responder esencialmente a dos lineamientos, estos son: **(i)** una entidad encargada de su gestión, unificación de criterios y aplicación de manera independiente; y **(ii)** proporcionarle una estructura que responda a las necesidades de funcionamiento.

5.2.1. Entidad de Defensa Judicial del Estado colombiano.

En cuanto a la entidad encargada de su gestión, se debe tener en cuenta que se debe tratar de un organismo estatal independiente de la administración para la realización de los fines respectivos, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio; evitando de esa manera que cada entidad estatal dirija, asuma y adelante su propia defensa de manera directa; pasando a un modelo centralizado y unificado de defensa para toda entidad que tenga participación estatal.

Por lo tanto, no debería atender criterios de cuantía, impacto patrimonial, social o la materia a tratar; simplemente asumir la universalidad de la defensa judicial del Estado en todo proceso, nacional o internacional, en el que se vea involucrado los intereses de la Nación; para lo cual, debe contar con sucursales en todo el territorio nacional en los que se encuentren los despachos judiciales de conocimiento.

Para tal fin, se debe encargar de direccionar, coordinar, inspeccionar y ejecutar todo lo relacionado con la defensa, representación y asesoría judicial y extrajudicial del Estado Colombiano, asegurando la unidad de criterio.

En cuanto a su dirección se propone, en concordancia con otras propuestas, la gerencia por parte de un Abogado o Defensor General del Estado Colombiano; el cual se sugiere que sea designado por el Presidente de la República para periodos de cuatro (4) años; y especialmente, como requisito obligatorio para su postulación se observe que pertenezca previamente al Cuerpo de Abogados del Estado; ante lo cual, se debe contemplar la posibilidad de renovación del nombramiento en el cargo.

Adicionalmente, se sugiere que la entidad cuente como mínimo con las siguientes áreas:

- Subdirección de Estudios, Doctrina y Jurisprudencia: encargada de realizar el asesoramiento, análisis y estudios jurídicos a los diferentes asuntos que conoce la entidad, en especial fijar criterios técnicos de defensa a partir del análisis doctrinal y jurisprudencial con la finalidad de concretar la unidad de criterio. De esa manera, proporcionar al cuerpo de abogados las líneas jurisprudenciales a tener en cuenta en cada tipo de acción por temas y subtemas, desglosado por despachos, instancias, magistrados o funcionarios judiciales, para que cada abogado tenga certeza de la forma en que debe manejar el asunto ante la jurisdicción y despacho al que le corresponde cada asunto.

Igualmente, que le corresponda promover trabajos de investigación y la organización de actividades que tengan por finalidad ampliar el conocimiento y la difusión de materias y cuestiones jurídicas de ámbito nacional e internacional, así como la organización de actividades de formación y perfeccionamiento del Cuerpo de Abogados del Estado.

En consecuencia, se encargue de **(i)** levantar manuales de buenas prácticas jurídicas de la administración pública enfocada a la defensa

judicial del Estado; **(ii)** colabore en la construcción de las guías a seguir para el desarrollo de la defensa de las controversias judiciales más habituales y las que por su naturaleza o cuantía amenacen gravemente los intereses del Estado y **(iii)** se encargue de consolidar las pautas de prevención del daño antijurídico y previsión de lesiones a los derechos fundamentales.

Adicionalmente, recopile y difunda la legislación en general y el manejo y custodia de la biblioteca física y virtual de la entidad.

- Subdirección de apoyo a la Administración Pública: con la finalidad de establecer aspectos de coordinación entre las dependencias estatales para la ejecución de directrices enfocadas en el comportamiento de la administración pública, especialmente en asuntos contractuales y disciplinarios, de carácter preventivo tanto del daño antijurídico como de la lesión de derechos fundamentales; para que desde el inicio de las actuaciones se prevenga eventuales litigios o conflictos en contra del Estado.

- Subdirección de Defensa Judicial: encargada de la defensa judicial en general, donde se ubica el cuerpo de abogados del Estado que realiza el seguimiento y la atención de los conflictos prejudiciales y judiciales, nacionales e internacionales.

Especialmente. Le correspondería participar de la identificación de riesgos, y gestionar su autocontrol a partir de indicadores y metas.

Dicha área debería atender la siguiente subdivisión:

- Grupo de defensa ante organismos internacionales.

- Grupo de defensa en asuntos constitucionales y Derechos Humanos.
 - Grupo de defensa en asuntos de lo Contencioso Administrativos.
 - Subgrupo de Actos Administrativos.
 - Subgrupo de Responsabilidad Estatal (Salas especiales en asuntos de fuerzas militares, policía y organismos de seguridad; y responsabilidad médica)
 - Subgrupo de Contratación Estatal.
 - Subgrupo de Acciones de repetición
 - Grupo de defensa en asuntos laborales, salariales y prestacionales.
 - Grupo de defensa en asuntos civiles y comerciales.
 - Grupo de defensa en asuntos penales.
 - Unidad especial de defensa contra el fraude y la corrupción
 - Unidad especial de representación estatal en incidentes de reparación integral por daños causados al Estado con conductas criminales.
 - Grupo de defensa en asuntos de Medio Ambiente
 - Grupo de apoyo a la defensa judicial en aspectos procesales y recursos.
 - Grupo de apoyo interdisciplinario: Se sugiere tener en cuenta que cada una de las sub-áreas de la defensa judicial, debe contar con grupos interdisciplinarios que apoyen la labor de defensa, esto es profesionales de áreas como la medicina, ingeniería, económica, etc., según sea el tema central del litigio; que direccionen el manejo de asuntos técnicos proporcionando a los litigantes del Estado criterios particulares en la apreciación de pruebas y la construcción de argumentos sólidos en beneficio de la labor de defensa.
- Subdirección de Sistemas e informática: encargada básicamente de automatizar la gestión general de la defensa judicial del Estado, por medio de recursos informativos de revisión, inventario y cuantificación de procesos judiciales, difusión de doctrina y jurisprudencia, compilación interactiva de normas.

- Subdirección de contingente judicial: que de la mano con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargue de realizar el análisis y estudio del riesgo económico general e individual por cada entidad estatal, derivado de la valoración jurídica del contingente judicial y de conciliaciones para la adopción de medidas presupuestales y financieras tendientes a evitar el pago de intereses y otros aspectos por no dar cumplimiento oportuno a las condenas judiciales o arreglos conciliatorios –o cualquier otro MASC-; implementando estrategias para la exitosa conformación y administración del Fondo de asuntos contingentes litigiosos para el pago de obligaciones oportunamente²⁰⁶, en atención a lo dispuesto en los artículos 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.
- Control Interno: para efectos de lo pertinente en el autocontrol de la entidad.
- Subdirección de Planeación: que fortalezca la implementación de indicadores, metas, objetivos, determine la gerencia estratégica y demás aspectos tendientes a estructurar la implementación de planes para la adopción de decisiones y el alcance de los propósitos y objetivos de la Defensa Judicial del Estado.
- Subdirección de Recurso Humano: encargada de lo pertinente en cuanto al cuerpo de abogados del Estado.
- Subdirección Administrativa: que gestione todo lo relacionado con la estructura general de la entidad.

5.2.2. Estructura de la Defensa Judicial del Estado colombiano.

²⁰⁶ Resulta importante citar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011, p.62) que ha indicado que “Actualmente, el Fondo de Contingentes de las Entidades Estatales no se utiliza como mecanismo de mitigación del pasivo contingente por actividad litigiosa. Por lo tanto, cada entidad debe apropiarse en cada vigencia los recursos necesarios para el pago de las sentencias y conciliaciones. Estos recursos deben ser apropiados en el presupuesto de servicio de la deuda, dentro rubro de sentencias y conciliaciones. (...)”

De otra parte, la institucionalización de la defensa judicial del Estado debe gestionarse con fundamento en una estructura que responda a una visión más amplia, que cubra aspectos institucionales, administrativos, logísticos e informáticos (Alviar et al., 2005); que en términos generales responda a planteamientos como los siguientes:

- Proporcionar y desarrollar un **sistema de información y comunicación jurídica con fines de defensa judicial**, que la convierta en una gestión automatizada, auto-controlada y tendiente a la unificación de criterios; que responda a las necesidades de mejorar la eficiencia del Estado²⁰⁷ con la implementación de bases de datos y la interoperabilidad gubernamental²⁰⁸.
- Profesionalizar las labores de archivo y seguimiento del trabajo jurídico, que permita modernizar y monitorear los datos relativos, en especial el número de procesos que se encuentran en cabeza de cada profesional litigante.
- Construir manuales de técnica jurídica de estricto cumplimiento por parte de los miembros del cuerpo de abogados.
- Establecer con claridad las responsabilidades de los miembros de la Defensa Judicial; determinando con claridad la forma en que se realizará el ciclo de gestión con la participación de los Comités de Conciliación, los Representantes Legales de las Entidades, los abogados internos y la Agencia o entidad que se encargue de la defensa judicial del Estado.

²⁰⁷ De acuerdo con uno de los tres objetivos estratégicos que se plantean en la Agenda de Conectividad Colombiana, enfocado al mejoramiento de la eficacia del Estado que busca la concepción y el establecimiento de procesos al interior de las entidades del Estado que permitan la integración de los sistemas de los diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna en las instituciones públicas y por consiguiente la eficacia del Estado. (Pastrán; 2010, p.74)

²⁰⁸ Al respecto Pastrán (2010, p.89-90) indica:

Este componente de la *Agenda de Conectividad*, esta orientado a generar entre las entidades públicas mayor y mejor comunicación, para facilitar el desarrollo más eficiente de la función pública y así ofrecer calidad en la prestación de los servicios, con mejores dispositivos de control, concepto entendido de manera amplia y extensiva a los niveles de la Teoría General del Estado, intra e interorgánicamente. Se encamina al desarrollo de sistemas de información al interior de los entes gubernamentales, interconectados a través de una red rápida y segura, con estándares de intercambio de información entre las instituciones de manera eficiente y segura, tanto para la provisión de servicios a los ciudadanos como para el desarrollo de las actividades propias de la Administración Pública.

- Establecer estándares de capacidad y oportunidad para la atención de asuntos judiciales y prejudiciales, de esa manera se establezca un criterio para determinar cuándo y cómo se debe proporcionar apoyo en la gestión.
- Crear y permitir acceso amplio a la información especializada que requieren sus profesionales, en especial de actualidad jurídica, tales como jurisprudencia reciente y la compilación normativa, cumpliendo con criterios precisos y detallados en procura de mejorar la gestión.
- Diseñar y poner en marcha procesos de informatización relevantes y eficientes que le permitan poseer información actualizada y confiable sobre decisiones de defensa a judicial que brinden seguridad jurídica para el actuar.
- Contar con un Talento humano especializado en la defensa judicial del Estado, conformando el Cuerpo de Abogados del Estado (CAE), dedicados exclusivamente a tal fin, los cuales no se deben involucrar en ningún otro asunto jurídico de las entidades estatales y que se desarrolle las pautas que se exponen a continuación.

5.3. *TERCER ELEMENTO:* Cuerpo de abogados.

Considerado como uno de los elementos más importantes, se propone gestionar la consolidación de un **Cuerpo de Abogados del Estado (CAE)**, entendido como una especialidad de la administración pública, que cuente con la más alta calidad académica y profesional, en el que prepondere el mérito antes que cualquier otro criterio; y en el cual, quede desprovista cualquier posibilidad de libre nombramiento y remoción de los cargos destinados a la operatividad y gestión de la defensa judicial del Estado.

Lo anterior debe estar acompañado de un Sistema de gestión del talento humano que observe como mínimo las siguientes pautas:

- Desarrollar el sistema de gestión del talento humano en competencias tanto comportamentales como funcionales, basados en estándares estrictos.
- Generar estabilidad en la defensa de los intereses del Estado, a partir de un cuerpo de abogados permanente y consolidado.
- Que la Selección obedezca a un exigente proceso en el cual el aspirante demuestre excelencia académica con un alto grado de conocimientos en derecho, un alto sentido de la función pública en cuanto a la juridicidad de los actos y operaciones de la administración y el desarrollo de criterios de experiencia en el manejo de la defensa judicial.
- Prohibir su participación, asesoría e inclusión en asuntos o demandas en contra del Estado.
- Que su permanencia sea el resultado de la vinculación a una planta de personal con características especiales e inscripción en la carrera administrativa.
- Que la evaluación de la Gestión del desempeño se fundamente en aspectos exigentes del seguimiento a las pautas establecidas para el desarrollo y resultados de la defensa judicial del Estado, por ejemplo, el simple vencimiento de un término para ejercer la defensa del Estado sea motivo suficiente para calificar de manera negativa su gestión.
- Que se observe un amplio espectro de formación y capacitación permanente para mantener actualizado el cuerpo de abogados del Estado; y que sea el mismo Estado, el que vela por la profesionalización del recurso humano.
- En cuanto a la capacitación, que adicionalmente se exploren programas de creatividad y argumentación jurídica, pensamiento estratégico y la retroalimentación permanente de experiencias exitosas.

- Mantener activo un programa de incentivos que permita la fidelidad del cuerpo de abogados y los mantenga en condiciones satisfactorias, por ejemplo con primas de éxito, primas de gestión y buen desempeño, bonificaciones consistentes en dinero o días libres.
- Que se tenga en cuenta las necesidades en recurso humano, para la previsión del CAE; con especial atención en el cálculo de los empleos necesarios y la identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal requerido para la defensa judicial del Estado para periodos anuales, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación.
- Minimizar al máximo la contratación de prestación de servicios jurídicos y de asesoría para la defensa judicial del Estado. Que su utilización sea la excepción a la regla general y su viabilidad responda exclusivamente a aspectos que requieran conocimientos técnicos y especializados que no sean suplidos por el personal de planta.

5.4. CUARTO ELEMENTO: Oferta académica.

Al respecto, se propone incentivar al sector académico en derecho de la educación superior para la promoción de programas de posgrado con los cuales los profesionales que conforman el talento humano de la administración o quienes aspiren pertenecer a ésta, tengan referentes con los cuales se pueda realizar un proceso de profesionalización propia de los operadores jurídicos y abogados defensores del Estado.

De esa manera, se pretende que el sector educativo contribuya a fortalecer las bases tanto de la Gerencia Jurídica Pública, como específicamente de la Defensa Judicial del Estado; forjando la capacidad para generar, transferir, apropiar y

aplicar el conocimiento jurídico que permita crear un espacio de renovación y actualización metodológica que responda a las necesidades de formación del sector público, el desarrollo y el bienestar social.

La contribución del sector académico de educación superior, debe tener como objetivo la generación de conocimientos jurídicos más avanzados y específicos, destinados a la configuración de competencias para afrontar en forma crítica la precaria asesoría jurídica y la deficiente defensa judicial; para que de esa manera, se concrete la perspectiva futura de la abogacía del Estado; en la cual, se resalte una serie de valores fundamentados en la Constitución Política, la ley y en conceptos basados en el rigor jurídico y el espíritu crítico, ejerciendo un equilibrio entre la responsabilidad individual y la social, y el compromiso implícito en el desarrollo del derecho público.

Asimismo, gestionar la profundización de los conceptos jurídicos para el desarrollo de competencias específicas hacia el perfeccionamiento de los abogados y la cualificación para los litigantes del Estado²⁰⁹. Y por que no, ampliar y desarrollar los conocimientos jurídicos para la solución de los problemas que afectan a la defensa judicial del Estado; y de esa manera, dotar a los abogados litigantes de lo público de los instrumentos básicos que los habilite como investigadores de la abogacía del Estado o que le permitan profundizar teórica y conceptualmente la Defensa Judicial del Estado²¹⁰.

En consecuencia a lo expuesto, se sugiere:

- Enfatizar en estudios de la formulación y ejecución tanto de políticas de prevención del daño antijurídico como de la defensa enfocada en el

²⁰⁹ Lo cual se concretaría con programas de especialización de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 1295 de 2010 “*Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.*”

²¹⁰ Lo cual se puede desarrollar por medio de programas de maestría de acuerdo con lo indicado en el artículo 24 del Decreto 1295 de 2008.

asesoramiento y representación judicial y extrajudicial de los intereses del Estado desde una formación crítica en el manejo de situaciones que involucren el riesgo patrimonial de la administración pública por actividades prejudiciales y acciones judiciales.

- Impulsar al interior de las facultades de Derecho la necesidad de contar con programas que se enfoquen en el contexto de la Gerencia Jurídica Pública, solucionando la necesidad y exigencia que se ha creado de un conocimiento más concreto en el desarrollo de la actividad jurídica vista como una gerencia; es decir, que incite al actual profesional del derecho a involucrarse en una coalición con la teorías de la administración, *planificación, organización, dirección y control* de los recursos (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, y de conocimiento) de la defensa judicial del Estado, para obtener el máximo beneficio posible, económico o social, aterrizado a la gestión de proyectos y la administración de riesgos de la gestión jurídica, entre ellos de defensa judicial del Estado.
- Todo lo anterior, acompañado necesariamente del estudio concreto de técnicas de negociación, hermenéutica y argumentación jurídica, incentivando la crítica y análisis de las situaciones de riesgo concretas de intereses expuestos en los litigios más representativos de la administración pública, el tratamiento probatorio y el uso adecuado de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que aquejan al Estado.
- Innovar en la generación de conocimiento enfocado los profesionales del derecho en cuanto a la administración e identificación de los riesgos judiciales y procesales, su medición, análisis y cuantificación; para determinar planes de respuesta, guías de manejo y control, tendientes a mejorar la defensa de los intereses del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, se plantea la construcción de programas que integren lineamientos como los siguientes:

Tabla 8 – Lineamientos Programas Académicos

ÁREAS	ESPECIFICIDADES
Profundización	<ul style="list-style-type: none"> - Hermenéutica y argumentación jurídica - Técnicas de redacción escrita y expresión oral - El texto jurídico - Identificación y contención de riesgos jurídicos para su administración y manejo - El daño antijurídico y la violación de derechos fundamentales - La función pública - Experiencias exitosas en la prevención del daño antijurídico (Contractual, responsabilidad extracontractual y laboral)
Administración pública y Gerencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Gerencia Pública. - Planeación, evaluación y control de la gestión (enfocada en áreas jurídicas – defensa judicial) - Teorías de la administración, <i>planificación, organización, dirección y control</i> de los recursos (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, y de conocimiento) de la defensa judicial del Estado, gestión de proyectos de gestión jurídica y/o judicial. - Administración de riesgos judiciales o procesales, su medición, análisis y cuantificación; para determinar planes de respuesta, guías de manejo y control, tendientes a mejorar la defensa de los intereses del Estado.
Procesal	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento y acciones de lo contencioso administrativo. - Representación judicial. - Acciones constitucionales (tutela, populares, de grupo y cumplimiento). - Acciones contractuales. - Principios de derecho procesal, derecho de acción, derecho procesal internacional, jurisdicción, competencia, medidas cautelares, nulidades, recursos ordinarios y extraordinarios, Caducidad de acciones. - La demanda, contestación de la demanda, impedimentos y recusaciones. - Líneas Jurisprudenciales en asuntos procesales.
Derecho administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento administrativo, responsabilidad extracontractual del Estado –línea jurisprudencia-, régimen laboral administrativo, acción de repetición, llamamiento en garantía, interpretación y hermenéutica. - Líneas jurisprudenciales en asuntos administrativos.
Derecho probatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Medios probatorios, teoría general de las pruebas, indicios, documentos, carga de la prueba, iniciativa probatoria, técnicas para la confesión y el testimonio. - Líneas jurisprudenciales en asuntos probatorios.
Derecho Civil	<ul style="list-style-type: none"> - Líneas jurisprudenciales en aspectos civiles de incidencia en la administración pública. - Procesos ejecutivos.
Mecanismos alternativos para la solución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> - Amigable composición y la administración pública. - El arbitraje. - Arbitraje internacional. - Arbitraje en materia laboral. - Conciliación judicial y extrajudicial. - La conciliación contenciosa administrativa y en materia laboral. - Conciliación Internacional. - Conciliación para la indemnización de perjuicios causados a víctimas de la violación a los derechos humanos, en virtud de decisiones de organismos internacionales de defensa de los derechos humanos. - La transacción y la administración pública. - Pactos de cumplimiento. - Técnicas de negociación

ÁREAS	ESPECIFICIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de conflictos - Los Comités de Conciliación - Mecanismos directos de solución en contratos estatales y regímenes especiales de contratación - Líneas jurisprudenciales en MACS
Contratación estatal y regímenes especiales de contratación	<ul style="list-style-type: none"> - Clausulas compromisorias - Líneas jurisprudenciales en contratación estatal y regímenes especiales de contratación. - Clausulas abusivas, equilibrio contractual e imprevisión,
Derecho constitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Estado social del derecho, derechos fundamentales, estructura del Estado, líneas jurisprudenciales, acción pública de inconstitucionalidad, entidades territoriales, interpretación y hermenéutica constitucional. - La Defensa Judicial del Estado y la Gerencia Jurídica Pública a la luz de la Constitución Política.
Idiomas	<ul style="list-style-type: none"> - Ingles legal

5.5. QUINTO ELEMENTO: Ciclo de Estrategias.

En términos generales, y tal como lo han enunciado diferentes autores, se debe pasar de una defensa judicial reactiva y puntual a una defensa judicial del Estado que atienda estrategias proactivas, preventivas y con visiones más estructurales²¹¹.

En ese sentido se propone un enfoque de estrategias direccionadas de la siguiente manera:

5.5.1. Prevención del daño antijurídico y previsión de lesión de derechos fundamentales.

La consolidación de un *Sistema de Administración del Riesgo Jurídico* encargado de gestionar la prevención de causas del daño antijurídico, el cual debe observar también la previsión de lesionar los derechos fundamentales; y de esa manera,

²¹¹ UPRIMNY YEPES, Rodrigo: DIAGNOSTICO SOBRE LA DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO; Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. (2005). Pág. 7

convertirse en el pilar de la estrategia de defensa del Estado; entendida como un sistema de gestión preventiva enfocado en el fortalecimiento de la *Gerencia Jurídica Pública*; lo cual debe involucrar la conciencia y el compromiso de los operadores jurídicos y la administración pública en general; buscando la implementación y ejecución de medidas preventivas de causas dañinas; acompañado de programas de sensibilización de la administración pública.

En esta ocasión se sugiere, que su punto de partida no sea las condenas en contra del Estado; sino que por estrategia, las entidades públicas a través de los Comités de Conciliación estén obligadas a identificar las causas y adoptar medidas desde la notificación de cualquier controversia, sea un derecho de petición, convocatoria a audiencia de conciliación o la misma acción judicial o de tutela. Lo anterior, haciendo énfasis en el factor preventivo de las estrategias en defensa del Estado.

Dichas acciones de identificación de causas, adopción de medidas y seguimiento y control de actividades, deberá estar lideradas al interior de cada entidad por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, pero las mismas deberán ir a la entidad encargada de la defensa judicial del Estado para su estudio, análisis y consolidación bajo el concepto de unidad de criterio a nivel nacional, para efectos de replantearla en caso de ser necesario, y que sean incluidas en mapas de fuentes del daño antijurídico, para facilitar su tratamiento, elaboración de estrategias y fortalecimiento de las ya establecidas; efectuar seguimiento y retroalimentación de la administración pública en general.

5.5.2. Fortalecimiento de los MASC

En primer lugar y como estrategia estatal de defensa judicial, se debe promover un fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, para

lo cual se sugiere, en concordancia con algunos autores citados previamente, la expedición de un manual de rango legal –Estatuto General de los MASC-²¹², que resulte de obligatorio conocimiento y aplicación por parte de las entidades estatales para su aplicación; en especial, para tratar los casos que frecuentemente pierde el Estado o en los cuales el riesgo de pérdida es altamente probable, en consideración al material probatorio y a la causa generadora legítima de reclamación, ya sea por **(i)** atropellos y arbitrariedades cometidas por el Estado, o por **(ii)** la expedición de normas sin estudios previos que evalúen el riesgo de litigio por causas económicas, jurídicas o sociales que generen riesgo de oleadas de litigio extractivo; y de esa manera, establecer legalmente pautas para evitar que se mantenga el curso de largos procesos y posteriores condenas en contra con cuantiosos intereses e indexaciones que sean lesivos para el patrimonio público.

En dicho manual, se debe replantear el uso de la transacción generando su viabilidad en el desarrollo de las actividades contractuales del Estado, especialmente; pero no por ello restringir su uso, para que sea un mecanismo expedito en la solución de conflictos de la administración pública y alivie la eventual congestión de la Procuraduría General de la Nación en el trámite de la conciliación contencioso administrativa; e igualmente, se incentive y determine de manera detallada la viabilidad de hacer uso de la amigable composición y el arbitraje.

En segundo lugar, se pretende establecer la necesidad de replantear el uso de la conciliación como un mecanismo frecuente, que obedezca a criterios de una línea estatal (Fajardo & Guzmán; 2010, p.53), como consecuencia del manual para conciliar que incluya los lineamientos estrictos para realizar la identificación de

²¹² Consorcio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, 2010, p.289

casos susceptibles de indemnizaciones, fijando criterios legales que faciliten la adopción de decisiones a la hora de conciliar.

En tercer lugar, en lo que respecta al Comité de Conciliación de cada entidad, imponer de manera obligatoria que en el desarrollo de las sesiones en las que se decida la procedencia de conciliar o no, participe con voz y voto un representante del Ministerio Público, encargado principalmente de verificar que los miembros de dicho comité pertenecientes a la entidad no se encuentren involucrados en conflictos de intereses con las decisiones que se deben adoptar, y en dado caso, disponer lo pertinente para evitar su participación.

De la mano con lo anterior, se propone explorar la posibilidad de proporcionar taxativamente una facultad especial a la Procuraduría General de la Nación, para que ante actos de la administración pública que entorpezcan la viabilidad solucionar un conflicto o se evidencie la negativa injustificada para proponer formulas de arreglo en uso de los MASC por parte de los miembros de los Comités de Conciliación, el Ministerio Público pueda solicitar de manera directa la procedencia y viabilidad del mecanismo alternativo de solución de conflictos y proponga una solución de arreglo o indemnización, que obligue a la entidad a asumirla y apoyarla; independientemente de la ordenación del gasto que ello implique, ante lo cual quedará obligada la entidad a cumplir.

5.5.3. Acción de repetición y llamamiento en garantía.

Al respeto, se propone replantear las funciones de los comités de conciliación y defensa de las entidades estatales, retirando las que tengan que ver con la evaluación y determinación de la procedencia tanto de la acción de repetición como del llamamiento en garantía con fines de repetición; y pasen a ser

exclusivas de una comisión conformada por la entidad que atiende la defensa judicial del Estado, la Contraloría General de la Nación y el Ministerio Público; proporcionando de esa manera un análisis ajeno a la visión de la entidad y evitando conflictos de intereses en la toma de decisiones tan importantes como el ejercicio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía.

5.5.4. Sistema de alertas.

En ese sentido se propone que el sistema de información y comunicación de defensa judicial que sea adoptado, cuente adicionalmente con un sistema de alertas que proporcione a cada abogado del Estado una notificación permanente de las causas en litigio similares a las que atiende para que se mantenga actualizado de los autos y sentencias que se emiten en los despachos judiciales.

Igualmente, se proporcione de una alerta que indique el seguimiento detallado del panorama judicial, en especial de los demandantes y los apoderados o grupo de abogados que litigan en contra del Estado, para determinar estrategias puntuales en cada caso con litigantes frecuentes.

Otra alarma que indique la estadística de demandas interpuestas sobre un mismo tema, de esa manera, cuando se acerque a un número preestablecido, por ejemplo tres (3) demandas sobre un mismo asunto, se inicie la aplicación de un protocolo previamente definido para la adopción de estrategias para enfrentarlas y prevenir su aumento.

Todo lo anterior como complemento del sistema de información y comunicación integral de la intranet gubernamental.

5.5.5. Producción y divulgación normativa.

De esa manera, se pretende generar una conciencia de la desbordada producción normativa que amenaza la misma gestión pública, por cuanto son inmanejables las disposiciones, que en algunos casos generan contrariedades o ambigüedades que ponen a la administración en un estado de riesgo permanente para la adopción de decisiones de impacto económico, social e individualmente a la ciudadanía.

Como se mencionaba anteriormente en la adopción de una política pública para la defensa judicial del Estado, se ha propuesto imponer de manera obligatoria que toda autoridad con competencia en la expedición de actos administrativos y el mismo Congreso de la República ante la expedición de leyes, tengan la precaución de someter a estudio los impactos jurídicos de sus decisiones previamente a la expedición, y en caso de ser necesario establecer las pautas, procedimientos y estándares de indemnización²¹³ por vía administrativa a los posibles afectados, sin necesidad que acudan a instancias judiciales.

Igualmente, se propone que en el escenario de las estrategias a adoptar para la defensa judicial del Estado, y en general para la gerencia jurídica pública, se institucionalice estatalmente fuente de divulgación normativa, que cuente especialmente con una base de datos de consulta interactiva vía web²¹⁴, a la que tenga acceso exclusivamente la función pública en la que se contenga toda la producción normativa y jurisprudencial más representativa del Estado colombiano que atienda criterios como:

²¹³ Al respecto el artículo 3° del proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 (Senado-143/11 Cámara acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11), el cual fue publicado mediante el Decreto 467 del 6 de marzo de 2012, pretende incluir en la reforma al artículo 90 de la Constitución Política el siguiente inciso "Artículo 90. (...) La Ley podrá regular los montos de las indemnizaciones a las cuales podrá ser condenado el Estado por los daños antijurídicos que éste cometa." Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/Marzo/06/dec46706032012.pdf>

²¹⁴ El mejor ejemplo es el componente implementado por el modelo de defensa judicial de Bogotá D.C., denominado "Régimen Legal de Bogotá D.C., compilación de normatividad, doctrina y jurisprudencia", disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>

- El texto completo de las normas y la jurisprudencia.
- Los datos generales de la misma, tales como autoridad que la emitió, fecha de expedición y publicación, etc.
- El estado de vigencia, reglamentaciones, modificaciones, derogatorias, declaratorias de inexecutable, pronunciamientos jurisprudenciales de las diferentes cortes; y estudios o análisis doctrinales de diferentes estamentos, en especial los realizados por las instancias de defensa judicial del Estado para la unificación de criterios.
- Relación y coherencia con otras normas, para establecer la articulación con el régimen normativo.
- Experiencias exitosas de defensa judicial en la aplicación de aspectos normativos, para lo cual se puede referenciar los, casos específicos, los abogados defensores a cargo y sus datos de contacto; e incluso para la consulta cargar en medios electrónicos los textos usados para tal fin, como contestaciones de demandas, alegatos de conclusión, material probatorio, entre otros.

Lo anterior, además deberá acompañarse de la obligación de las altas cortes y los diferentes tribunales en cargar electrónicamente todos los autos y sentencias emitidas en asuntos que involucren una entidad estatal, cualquiera sea su orden, ya sean entidades autónomas, territoriales o sujetas a regímenes especiales.

CONCLUSIONES

Esta investigación se preocupó por efectuar un aporte práctico al conocimiento ante la cuantiosa pérdida de recursos de la Nación colombiana a causa de condenas judiciales y la supuesta estrategia deficiente de defensa judicial del Estado; teniendo como finalidad ofrecer una exploración fructífera de la misma, durante el periodo comprendido entre los años 1.991 a 2.011.

De esa manera, el análisis efectuado permite esbozar de manera sistemática las siguientes conclusiones:

- ❖ La actividad jurídica y litigiosa que compone la Defensa Judicial del Estado Colombiano, no cuenta con un referente constitucional directo, pero es factible involucrarla activamente con algunos postulados constitucionales, como consecuencia a que incide de manera directa con el patrimonio público; y de esa manera, se debe entender que es un componente más que contribuye directamente a la promoción y consolidación del Estado Social de Derecho, por lo que debe ser promovido como tal, en razón a que favorece a la construcción de la democracia.

- ❖ Del marco normativo colombiano actual, que fue recopilado y analizado en el presente trabajo, se desprenden las siguientes generalidades:
 - La responsabilidad de defender los intereses del Estado se ha radicado en cada órgano público (artículo 45 del Decreto 111 de 1996 concordante con el inciso 2º del artículo 33 del Decreto Distrital 714 de 1996); y de esa manera, por mandato legal le corresponde a los jefes de cada órgano adoptar las medidas conducentes para efectuar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales.

- La capacidad de ser parte en los procesos en contra de las entidades públicas, incorpora las actuaciones procesales de notificación en cabeza de los representantes legales de las mismas como regla general, y dispone que dichas entidades deben estar representadas por abogados titulados y vinculados a las mismas, mediante poder otorgado en forma ordinaria, o por la manifestación expresa al momento de la notificación personal; y a partir de esto, en estricto sentido, ejercer la defensa técnica en derecho de las instituciones públicas.
 - Se evidencia que los Comités de Conciliación de cada entidad son los protagonistas de la defensa judicial del Estado colombiano, por cuanto son los que tienen a su cargo formular, orientar y ejecutar las políticas de defensa de los intereses públicos, de prevención del daño antijurídico; así como el proceder de la entidad en ejercicio de mecanismos alternativos de solución de conflictos - conciliación- y concretar el llamamiento en garantía y la acción de repetición.
- ❖ No existe una noción clara de la Defensa Judicial del Estado y se ha pretendido confundirla con la visión de la Gestión o Gerencia Jurídica Pública; por lo que se hace necesario que las autoridades competentes refuercen la adopción del tema e introduzcan en su agenda política una universalización a partir de una comprensión clara y detallada tanto de la Gerencia Jurídica Pública y de sus elementos integradores, entre ellos el de la **Defensa Judicial del Estado**; a partir de lo cual, se identifique y se precisen los elementos necesarios para su materialización e institucionalización en una Política Pública real que contrarreste el ciclo problemático e insatisfactorio de litigio que afecta a la nación; y que en consecuencia, proteja el patrimonio público.
- ❖ Tanto las disposiciones normativas como la precaria estructura de la actual defensa judicial del Estado Colombiano no ha reducido la alta contingencia litigiosa; y por el contrario, ha llevado a la percepción de una deficiente

defensa jurídica a causa de estrategias aisladas en cada institución, donde se resalta la falta de unificación de criterios y una gestión de procesos judiciales específicos de maneras diferentes, con la implementación de costosas asesorarías y gestiones profesionales por medio de abogados externos, lo cual arroja resultados desfavorables y altos costos al erario público; manteniendo como constante: las desbordantes condenas y el aumento de litigios en contra.

❖ Ese desalentador panorama se da como consecuencia de las siguientes causas:

- Las deficientes condiciones en que se encuentran los operadores jurídicos y apoderados del Estado –planta o externos- que conforman el talento humano de la defensa judicial, entre otras por las modalidades de vinculación y remuneración, la inseguridad en la permanencia y continuidad en su labor, la ausencia de criterios para su reclutamiento y selección que prefiera un personal calificado y capacitado que se dedique a la defensa judicial del Estado.
- La precaria y casi nula oferta académica de programas de posgrado para que los abogados de la administración realicen un proceso de profesionalización acorde a su labor.

Es importante efectuar un llamado al Sector de la Educación Superior por ese déficit de oferta de programas académicos direccionados a la profesionalización de los operadores jurídicos y apoderados del Estado en lineamientos específicos de la Defensa Judicial Estatal; y en general, en cuanto a la Gerencia Jurídica Pública; el cual debe empezar a perfilarse, más aún con la puesta en marcha de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación.

- La frágil estructura que funda necesidades organizacionales, funcionales e integradoras de la gestión jurídica con la administración pública – colaboración entre áreas interdisciplinarias para efectos probatorios-; lo

cual ocurre en parte, por que cada entidad tiene la obligación de gestionar su propia defensa, lo que la convierte en un modelo aislado y emancipado; pues de conformidad con sus propias necesidades debe conformar su propia organización; lo que sin duda alguna, resulta limitado por tratarse del presupuesto público que no ha tenido en cuenta resolver el problema desde lo económico, y lo cual ha conllevado a que los apoderados del Estado se encuentran solos divagando sobre lo que es o puede ser favorable para la defensa y protección del patrimonio público e interés de la nación.

- La habitual desventaja en la que se encuentra el Estado al enfrentarse ante reclamaciones ilegítimas o abusos de derecho, promovidas por corruptos, mafias organizadas y empresarios cuya riqueza y condiciones de representación jurídica generan desproporción frente a los abogados del Estado.
- La inadecuada planeación y adopción de estrategias usadas por el Estado para su defensa judicial que obedecen a criterios reactivos por requerir tratamientos inmediatos, limitándose a la prevención del daño antijurídico; aspecto atribuible no solo a los operadores jurídicos, sino a la administración pública en general, por la inexistencia de una posición unificada y coordinada para la profesionalización e institucionalización de la defensa litigiosa.

Adicionalmente, a pesar de importantes esfuerzos liderados por el mismo gobierno para establecer requisitos de procedibilidad, se observa una mínima exploración a estrategias como la solución alternativa de conflictos; lo cual se deriva del temor de los servicios públicos de comprometer el patrimonio de las entidades públicas y la ausencia de lineamientos al interior de las entidades, respecto a su procedencia; y en cuanto a MASC diferentes de la conciliación, por cuanto se ha limitado su utilización en lo contencioso administrativo, en razón a la falta de legislación específica, al tratamiento dado de exclusividad como requisito

de procedibilidad en lo contencioso administrativo a la conciliación y la represión –directa e indirecta- generada por pronunciamientos tanto jurisprudenciales como de los entes de control para su utilización por la falta de aprobación judicial posterior, entre otros aspectos.

- ❖ La deficiente gestión judicial del Estado colombiano deviene también de manera importante de la ausencia de una política pública seria, concreta, efectiva, coherente e integradora de las diferentes causas enunciadas anteriormente, que neutralice los efectos negativos, actúe para la mitigación de los riesgos que han sido identificados que están afectando y amenazando la estabilidad fiscal y jurídica del Estado; cuya dinámica, entre los años 1991 hasta el 2011, ha tenido diferentes escenarios y que en la actualidad demuestra avances en la propuesta de soluciones, pues ostenta la necesidad de contar con una Abogacía General del Estado y la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- ❖ La precaria política pública formulada en Colombia, ha girado entorno de dos enfoques persistentes que son: fortalecer la gerencia jurídica pública y la prevención del daño antijurídico; y en cuanto este último enfoque, no se evidencia antecedentes concretos de su implementación al respecto del nivel nacional, y solo con la puesta en marcha de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se pretende abarcar de manera estructurada la formulación, aplicación, evaluación y difusión de políticas de prevención del daño antijurídico.
- ❖ Igualmente se hace evidente que en la formulación de políticas, no ha existido intenciones de optimizar y mejorar el recurso humano, los aspectos estructurales y los factores estratégicos. Igualmente, no se observa iniciativas para la implementación de evaluación a las medidas que han sido adoptadas.

- ❖ Por su parte la política pública de Bogotá D.C., configura a su modelo de defensa judicial como el antecedente más sólido en Colombia y demuestra claramente la adopción de una política pública distrital que confronta el asunto de la defensa judicial del Estado integrándola a la Gerencia Jurídica Pública. Entre otros aspectos, dispone la consolidación de un cuerpo de abogados, implementa aspectos dirigidos a la informática jurídica y sistemas de información jurídica; ostenta un detallado criterio de delegaciones y asignaciones de funciones en materia de representación legal en lo judicial y extrajudicial; da importancia a estudios jurídicos; propende por la unidad conceptual y establece el funcionamiento de un Comité Jurídico Distrital. De esa manera la Secretaría General del Distrito Capital ha demostrado que es posible realizar la implementación de un modelo exitoso, pues ha mejorado ampliamente la defensa jurídica de Bogotá; criterios que ameritan ser explorados por el gobierno nacional.

- ❖ Las soluciones propuestas o adoptadas para contrarrestar los funestos efectos de la gestión en defensa judicial del Estado, han presentado un permanente fracaso o por lo menos no se obtienen los resultados esperados. Ahora con la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación se evidencia que la política pública ha tomado un curso importante, que significa un gran avance en la conciencia de la gestión jurídica del Estado; y de esa manera, con la defensa judicial del mismo. Sin embargo, inquieta que no se responda de manera contundente a la totalidad de fallas identificadas de la defensa judicial del Estado Colombiano, pues desde su inicio se prevé que se encargará de la defensa de la Nación en forma selectiva de los procesos que impliquen mayor riesgo para el Estado, sin interiorizar de manera imperativa las entidades territoriales y descentralizadas; lo cual alarma en que su operación no se distancie mucho de la anterior DDJN.

- ❖ Es claro que la defensa judicial se ha constituido en un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública a nivel mundial, a tal punto que en algunos países se ha consolidado un ente del más alto nivel para tales fines. En ese sentido, los modelos de defensa judicial de los Estados español y chileno se han caracterizado por sus resultados positivos y su aceptación como esquemas exitosos, los cuales nos demuestran:
 - Que Ambos modelos comparten como máxima estrategia garantizar la defensa jurídica de sus Estados con la unificación de criterios; logrando que los diferentes gestores funcionen como un equipo único de abogados y que sigan unos mismos razonamientos en su labor de defensa y asesoramiento.
 - Que el ingreso del personal para la defensa judicial de esos Estados a las entidades jurídicas encargadas, obedece a procedimientos estrictos de selección enfocados en obtener profesionales de altas calidades y capacidades. En cuanto a su permanencia, se resaltan las condiciones del Estado chileno, donde los abogados consejeros son designados en sus cargos hasta cumplir los 75 años removibles únicamente por solicitud del Presidente con el acuerdo del Senado, y la permanencia de los abogados defensores depende de los resultados demostrados.

- ❖ En atención a la investigación plasmada en el presente trabajo, se formula y precisa como elementos básicos para la construcción de la Defensa Judicial del Estado Colombiano los siguientes:
 - Elevar a rango constitucional la defensa judicial del Estado y a partir de ello elaborar una política pública coherente.
 - Institucionalizar la defensa judicial del Estado por medio de **(i)** una entidad encargada de su gestión y aplicación de manera independiente con la

implementación de la unidad de criterio a nivel nacional; y **(ii)** proporcionarle una estructura que responda a las necesidades de su funcionamiento.

- Disponer la creación, consolidación y profesionalización de un Cuerpo de Abogados del Estado.
- Especialmente, incentivar la oferta de programas académicos en las instituciones de educación superior con los cuales se pueda realizar un proceso de profesionalización propia de los operadores jurídicos y abogados defensores del Estado.
- Configurar un ciclo de estrategias generales de renovación y evaluación permanente que involucre por lo menos la prevención del daño antijurídico y previsión de la lesión de derechos fundamentales por parte de la administración pública, el fortalecimiento de los MASC, la acción de repetición y el llamamiento en garantía; fortalecer la gestión por medio de un sistema de alarmas de información relevante a través de un Sistema de Información Judicial y la racionalización de la producción y divulgación de la normatividad.

RECOMENDACIONES

En primer lugar, se recomienda que el mismo Gobierno Nacional se preocupe por promover la Defensa Judicial del Estado, a partir de la implementación de una Política Pública que contrarreste la problemática situación litigiosa que se presenta en la actualidad; y que para ello, se enfoque en las causas que hasta el momento no han sido tratadas, en especial las que tienen que ver con la optimización y mejoramiento del recurso humano, los aspectos estructurales, los factores estratégicos de defensa y promover la unidad de criterio nacional.

Para lo anterior, se recomienda tomar como referencia los elementos básicos que han sido formulados y precisados en el presente trabajo.

En segundo lugar, se hace necesario introducir a la Defensa Judicial del Estado en un marco de planeación estratégica y calidad, que cuente entre otros aspectos con la implementación de medidas tendientes a la evaluación constante para la obtención de resultados positivos y proporcionándole las condiciones necesarias para llevar a que el Estado cuente con el mejor bufete de abogados a su servicio.

En tercer lugar, se recomienda que el Gobierno Nacional centre sus análisis en el modelo de Gerencia Jurídica Pública desarrollado por la Secretaría General de Bogotá Distrito Capital, el cual ha mejorado ampliamente la defensa judicial de Bogotá y se utilice como referente de la gestión que se adelanta por medio de la actual Agencia de Defensa Jurídica de la Nación.

Respecto a la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación, se recomienda que sus criterios de implementación y funcionamiento sean replanteados con enfoques que respondan de manera contundente a la totalidad de fallas identificadas en el ejercicio de la Defensa Judicial del Estado Colombiano; y así, entre otros

aspectos, se evalúe la posibilidad de asumir una posición que no sea selectiva de los procesos que impliquen mayor riesgo para el Estado, sino que se despliegue de manera imperativa a las entidades territoriales y descentralizadas, y propenda por abarcar la totalidad de la Defensa Judicial del Estado Colombiano como un principio de universalidad.

Por último y en atención a las recomendaciones efectuadas, se invita al Gobierno Nacional, al Sector de la Educación Superior y a los profesionales en derecho en general a que se interesen realmente en el asunto, por que ha llegado la hora que en Colombia se empiece a fundar, instituir o erigir una *Alta Gerencia de la Defensa Judicial del Estado*; y de paso, estructurar la *Alta Gerencia para la Gestión Jurídica Pública*.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIA CONSTITUCIONAL

Constitución Política de Colombia de 1991; artículos: 1, 2, 6, 13, 83, 88, 89, 90, 119, 314, 315 núm. 3; 322.

SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL; Sentencia C-233/02. Referencia: expediente D-3704; Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 17 y 18 de la 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”; Actor: Julián Alberto Clavijo Vanegas; Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS. Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dos (2002).

Sentencia T-648/00, Referencia: expediente T-281455; Acción de tutela incoada por Rodrigo Villegas Osorno contra "Empresas Varias de Medellín". Magistrado Ponente: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Santa Fe de Bogotá, D.C., 31 de mayo de 2000.

Sentencia T-1017/99, Referencia: expedientes acumulados T-229134 y T-261098; Acción de tutela instaurada por Inés Castro De Ortiz, María Luisa Morelli Andrade, Laureano Angulo De Armas y Jaime Bejarano Linares contra los H. Magistrados del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. Santa Fe de Bogotá, D.C., 13 de diciembre de 1999.

REFERENCIA LEGAL

LEY 446 DE 1998

LEY 489 DE 1998

LEY 790 DE 2002

LEY 1437 DE 2011

LEY 1444 DE 2011

LEY 1450 DE 2011

DECRETO 111 DE 1996

DECRETO 1890 DE 1999

DECRETO 254 DE 2000

DECRETO 1214 DE 2000

DECRETO 200 DE 2003

DECRETO 1795 DE 2007

DECRETO 4530 DE 2008

DECRETO 1716 DE 2009

DIRECTIVA PRESIDENCIA 03 DE 1997

DIRECTIVA PRESIDENCIAL 02 DEL 28 DE FEBRERO DE 2003

DIRECTIVA PRESIDENCIAL 05 DEL 22 DE MAYO DE 2009

CIRCULAR 158 DE 2008 (21 de noviembre de 2008)

CIRCULAR CIR09-139-DJN-0800 (16 de febrero de 2009)

CIRCULAR EXTERNA No CIR09-222-DDJ-0350 (21 de mayo de 2009)

CIRCULAR EXTERNA CIR09-234-DDJ-0350 (18 de junio de 2009)

Documento CONPES 3250 DEL 20 DE OCTUBRE DE 2003

CIRCULAR 74 DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2002

CIRCULAR 027 DE 2003.

CIRCULAR No 8 DE 2004

CIRCULAR No 9 DE 2004

CIRCULAR No. 10 de 2004
2-2004-06103 10 de febrero de 2004

CIRCULAR NO 18 DE 2004
2-2004-12986 17 de marzo de 2004
CIRCULAR 34 DE 2004
(Agosto 4)
CIRCULAR 36 DE 2004
(Agosto 19)
CIRCULAR 048 de 2004
(Diciembre 01)
CIRCULAR 051 DE 2004
(Diciembre 07)
CIRCULAR 007 DE 2005
(Febrero 7)
CIRCULAR 017 DE 2005
(Marzo 3)

ACUERDO 001 DEL 14 DE MARZO DE 2005

CIRCULAR 24 DE 2005
(Abril 04)

CIRCULAR 026 DEL 7 DE ABRIL DE 2005

CIRCULAR 035 DE 2005 (Mayo 26)

DECRETO 203 DE 2005
(Junio 29)
DECRETO 214 DE 2005
(Julio 07)
CIRCULAR 42 DE 2005
(Agosto 01)
DIRECTIVA 009 DE 2005
(Octubre 24)
DIRECTIVA 007 DE 2005
(Noviembre 02)
DIRECTIVA 010 DE 2005
(Noviembre 04)
DECRETO 094 DE 2006
(Marzo 17)
CIRCULAR 005 DE 2006
(Febrero 17)
CIRCULAR 011 DE 2006
(Marzo 21)
DIRECTIVA 001 DE 2006
(Abril 07)

DIRECTIVA 002 DE 2006
(Abril 10)
CIRCULAR 015 DE 2006
(Mayo 30 de 2006)
CIRCULAR 016 DE 2006
(Junio 1)
CIRCULAR 019 DE 2006
(Junio 23 de 2006)
DIRECTIVA 003 DE 2006
(Junio 28)
CIRCULAR 029 DE 2006
(Agosto 24)
CIRCULAR 031 DE 2006
(Agosto 29)
CIRCULAR 033 DE 2006
(Septiembre 13)
CIRCULAR 035 DE 2006
(Septiembre 25)
DECRETO 276 DE 2006
(Agosto 4)
DIRECTIVA 003 DE 2006
(Agosto 24)
DIRECTIVA 004 DE 2006
(Agosto 24)
DIRECTIVA 004 DE 2006
(Agosto 29)
DIRECTIVA 006 DE 2006
(Agosto 29)
CIRCULAR 042 DE 2006
(Octubre 17)
CIRCULAR 049 DE 2006
(Noviembre 07)
DECRETO 276 DE 2006
(Agosto 4)
DECRETO 014 DE 2007
(Enero 04)
DIRECTIVA 001 DE 2007
(Marzo 05)
DIRECTIVA 002 DE 2007
(Abril 26)
DECRETO 267 DE 2007
(Junio 26)

INSTRUCTIVO No 1 DE 2007
(Julio 31)
DIRECTIVA 012 DE 2007
(Agosto 23)

DIRECTIVA 004 DE 2007
(Septiembre 05)

DIRECTIVA 005 DE 2007
(Septiembre 10)
RESOLUCIÓN 273 DE 2007
(Octubre 05)
CIRCULAR 043 DE 2007
(Octubre 22)
DIRECTIVA 006 DE 2007
(Octubre 24)
CIRCULAR 050 DE 2007
(Noviembre 01)
INSTRUCTIVO 03 DE 2007
(Noviembre 28)
DECRETO 580 DE 2007
(Diciembre 17)
DECRETO 581 DE 2007
(Diciembre 18)
CIRCULAR 065 DE 2007
(Diciembre 25)
CIRCULAR 066 DE 2007
(Diciembre 25)
CIRCULAR 067 DE 2007
(Diciembre 25)
CIRCULAR 064 DE 2007
(Diciembre 26)
CIRCULAR 069 DE 2007
(Diciembre 28)
CIRCULAR 072 DE 2007
(Diciembre 31)
DIRECTIVA 001 DE 2008
(Abril 16)
CIRCULAR 002 DE 2008
(Junio 4)
RESOLUCIÓN 229 DE 2008
(Agosto 29)

DIRECTIVA 008 DE 2008
(Septiembre 11)
RESOLUCIÓN 300 DE 2008
(Octubre 10)
CIRCULAR 045 DE 2008
(Noviembre 25)
RESOLUCIÓN 012 DE 2008
(Noviembre 28)
CIRCULAR 001 DE 2008
(Diciembre 02)
CIRCULAR 004 DE 2009
(Enero 30)
CIRCULAR 007 DE 2009-
(Febrero 13)
DIRECTIVA 004 DE 2009
(Septiembre 08)

DIRECTIVA 005 DEL 8 DE SEPTIEMBRE 2009

DECRETO 502 DE 2009
(Noviembre 12)
DECRETO 542 DE 2009
(Diciembre 15)
DIRECTIVA 001 DE 2010
(Febrero 19)
DIRECTIVA 001 DE 2010
(Febrero 19)
DIRECTIVA 001 DE 2010
(Marzo 02)
DECRETO 117 DE 2010
(Marzo 19)
CIRCULAR 046 DE 2010
(Junio 24)
DIRECTIVA 002 DE 2010
(Agosto 13)
DIRECTIVA 005 DE 2010
(Diciembre 03)

Proyecto de Ley No. 164 de 2005. (2005, 28 de octubre). Gaceta del Congreso (Año XIV No. 749). Senado de la República. ISSN0123-9066. Proyecto de Ley No. 164 de 2005. (2005, 28 de octubre). Gaceta del Congreso (Año XIV No. 749). Senado de la República. ISSN0123-9066.

REFERENCIA JURISPRUDENCIAL

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A"; Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN; Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 85001-23-31-000-2003-00015-01(1413-08) Actor: ERIKA MARIA NOVOA CABALLERO. Demandado: CAPRESOCA E.P.S.

REFERENCIA DOCTRINAL

Acevedo, José Manuel. (2011, 13 de marzo). ¿Quién defiende a la Nación?, El Tiempo. Recuperado de <http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/quien-defiende-a-la-nacion/9004691/1>

Advierten que abogados son responsables por mala defensa judicial del Estado: Con su patrimonio pueden responder por los errores en las acciones judiciales en favor del Estado, dice el auditor General. (2009, 29 de Septiembre). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/node/164045>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. & Veeduría Distrital. (1999-2000). Defensa Judicial de las Entidades Públicas. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez; Santa Fe de Bogotá D.C.

Alviar García, Helena; López Medina, Diego E. & Rodríguez Garavito, César. (2005). Defensa Judicial del Estado: ¿Justicia mediante el litigio? Publicado en: Dejusticia, Abril 30 de 2005 Recuperado de http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&pubicacion=59

Araujo Angulo, Dionisio Enrique. (2005). Mensaje del Ministro del Interior. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital.

Arévalo Carrascal, Fernando. (2009). La Defensa Jurídica del Estado. Memorias Foro: "Demandas contra el estado: cómo tapan la vena rota?" del ciclo "Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011". Recuperado de <http://www.forossemana.com/evento-debates-semana/memorias-foro-demandas-contra-estado/223.aspx>

Borda Villegas, Enrique. (2005). La Gerencia Jurídica y las Políticas Públicas; Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital.

Carrillo Ballesteros, Jesús María. (2006). Del Patrimonio Público una aproximación al concepto y a su contenido. Prolegómenos: Derechos y valores. (enero-junio, año/vol. IX, numero 017) p. 23-34. Bogotá, Colombia. ISSN: 0121-182X. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/876/87601702.pdf>

Castaño Curvelo, Martha Isabel. (2010). Instalación. Memorias del 7º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. p.6 a 9. Bogotá, Colombia. ISBN: 978-958-717-121-1.

Cifuentes Muñoz, Eduardo. (2005). Modelos de Gerencia Jurídica y defensa judicial del Estado – Relatoría. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital.

Chillán, Yuri. (2009). Bogotá D.C., de la gestión a la Gerencia Jurídica. “Memorias Foro: “Demandas contra el Estado: cómo tapan la vena rota?” del ciclo “Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011”. Recuperado de <http://www.forossemana.com/evento-debates-semana/memorias-foro-demandas-contra-estado/223.aspx>

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia (2010). Informe final. Recuperado de <http://www.cej.org.co/comision>

Consorcio Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Sergio Arboleda & Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad. (2010). Diagnóstico sobre demandas judiciales y arbitrales susceptibles de conciliación. Memorias del Proyecto “Fortalecimiento Institucional del Sistema de Gestión de Demandas Legales” del Ministerio del Interior y de Justicia & The World Bank. Bogotá, D.C. Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1330&idcompany=2&idmenucategory=145>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2009). La problemática de las demandas contra el Estado. Foros: “Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011” demandas contra el estado: cómo tapan la vena rota?. Recuperado de http://www.forossemana.com/doc/Doc-1856_2009101.pdf

Correa Henao, Néstor Raúl. (2004). Análisis Económico de las demandas contra el Estado. Revista de la Maestría en Derecho Económico de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, D.C. Colombia. ISSN:1692-3103. Recuperado de http://javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/cap.2Correault..pdf

Del Castillo Restrepo, Edmundo. (2009). Defensa Jurídica del Estado ¿Cuáles son las políticas y si están funcionando? La prevención, la defensa y el control de la corrupción. Memorias Foro: “Demandas contra el estado: cómo tapar la vena rota?” del ciclo “Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011”. Recuperado de <http://www.forossemana.com/evento-debates-semana/memorias-foro-demandas-contra-estado/223.aspx>

Departamento Nacional de Desarrollo. (2011). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2006) Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; Estado Comunitario: desarrollo para todos. (Tomo I) Bogotá D.C. Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=WSgQTUkodjQ%3d&tabid=65>

Fajardo Arturo, Andrés & Guzmán Gómez, Camilo. (2010). El daño antijurídico del Estado y los medios alternativos de solución de conflictos-Estado del arte. Revista Civilizar (Volumen 10 Numero 19 julio-diciembre de 2010) p. 43-64, ISSN 1657-8953. Recuperado de http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532010000200005&lng=es&nrm=

Forero Salcedo, José Rory (2010). Hacia la excelencia de la administración pública. Revista *Diálogos de Saberes* (Julio – Diciembre, numero 33 de 2010) p. 14. Bogotá, Colombia. ISSN 0124-0021

Guerra García, Yolanda M. (2007). Responsabilidad del Estado por el actuar de sus funcionarios: Introducción al estudio de la Corrupción. Trabajo de investigación Universidad Libre, Facultad de Derecho, Instituto de Postgrados, Bogotá D.C. ISBN: 958979879-9

García Villegas, Mauricio. (2011, 20 de febrero). ¿Quién controla a los abogados? El Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad Dejusticia. Recuperado de http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=cultura_juridica_y_educacion&pubicacion=1030

Martín, Sebastián & Baquer, Retortillo. (1986). La defensa en derecho del Estado: aproximación a la historia del cuerpo de abogados del estado (Primera Edición). Madrid, España. Editorial CIVITAS S.A. ISBN 84-7398-381-5

Maya Villazón, Edgardo José. (2005). El fortalecimiento de la gerencia jurídica pública, como herramienta para la protección del patrimonio público. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de

Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20763>

Mejía Azuero, Jean Carlo. (2007). Situación, perspectivas y estrategias frente a la defensa del Estado: Hacia una propuesta integral de defensa jurídica. (Primera Edición). Medellín, Colombia. Biblioteca Jurídica DIKE. ISBN 978-958-8235-72-1

Ministerio de Justicia, Gobierno de España. (2009). DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO: Memoria de la Abogacía General del Estado 2008. Edita: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica. ISBN: 978-84-7787-112-5. Recuperado de http://www.asoc-abogadosdelestado.es/pdf/normas_reguladoras.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). OBLIGACIONES CONTINGENTES: La experiencia colombiana. Serie Informe anual de obligaciones contingentes – ISBN: 978-958-9266-65-6 Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/irc/es/Obligaciones%20Contingentes%20-%20La%20experiencia%20Colombiana%20AREA%20RIESGO.pdf>

Ministerio del Interior y de Justicia & The World Bank. (2010). Memorias del Proyecto “Fortalecimiento Institucional del Sistema de Gestión de Demandas Legales”. Bogotá, D.C. Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1330&idcompany=2&idmenucategory=145>

Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Defensa Judicial del Estado 1. ¿En qué consiste la Defensa Judicial del Estado? Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1333&idcompany=2>

Molinos Cobo, Juan José (2005) El modelo del Estado español. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20763>

Orrego Morales, Camilo José. (2010) La buena Administración del Estado: Comprensión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos desde la Gerencia Jurídica Pública. Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1787DocumentNo5750.pdf>

Pastrán Pastrán, Jorge Eliécer. (2010). Del Gobierno en línea a la contratación electrónica: políticas públicas en juego. Bogotá, Colombia. Ediciones Doctrina y Ley. ISBN: 978-958-676-485-8.

Presidencia de la República; Directiva Presidencial N° 01 del 18 de febrero de 2005. Asunto: Ordenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico. Disponible en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/direc/2005/directiva_01_05.pdf

Presidencia de la República; Directiva Presidencial N° 01 del 18 de febrero de 2005. Asunto: Ordenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico. Disponible en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/direc/2005/directiva_01_05.pdf

Procesos contra la Nación ascienden a \$1.003 billones. (2011, 14 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-250803-procesos-contra-nacion-ascienden-1003-billones>

Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP (2007). Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico: Elementos para la formulación de una política de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico en la Procuraduría General de la Nación. (Primera Edición). Bogotá D.C. Imprenta Nacional de Colombia. ISBN: 978-958-8295-27-5.

Rincón, Yelinda. (2009). Hacia la consolidación de un modelo de defensa judicial del estado colombiano. Tesis de postgrado Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Rodríguez Villamizar, Germán. (2005). Intervención de Instalación en Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20763>

Roth Deubel, A. N. (2007). Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. (Sexta Edición). Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora. ISBN: 958-9136-15-X.

Sobre la defensa jurídica del Estado. (2009, 19 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo119655-sobre-defensa-juridica-del-estado>

Szczaranski Cerda, Clara Leonora (2005) El modelo de Chile. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20763>

Torres Calderón, Leonardo Augusto. (2005) ¿SE JUSTIFICA LA ACCIÓN DE REPETICIÓN? COMENTARIOS CRÍTICOS A LA LEY 678 de 2001 Y

PROPUESTAS DE REFORMA. Revista electrónica de difusión científica, Junio de 2005; Universidad Sergio Arboleda Bogotá; Colombia. Disponible en <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/SeJustificaLaAccinDeRepeticin.htm>

Uprimny Yepes, Rodrigo. (2004a). El problema de la Defensa Judicial del Estado. El Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad Dejusticia. Recuperado de [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&pública cion=8](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&p%C3%BAblica%20cion=8)

Uprimny Yepes, Rodrigo. (2004b, 15 de octubre). ¿Indefenso o Abusador? El Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad Dejusticia. Recuperado de [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&pública cion=11](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&p%C3%BAblica%20cion=11)

Uprimny Yepes, Rodrigo. (2005). Diagnóstico sobre la Defensa Judicial del Estado Colombiano. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20763>

Veleño Quintero, Martha Yaneth. (2005). El modelo de la ciudad de Bogotá DC. Memorias del 2º Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria General, Dirección Jurídica Distrital.

WEBGRAFÍA

<http://www.asoc-abogadosdelestado.es>

<http://www.cde.cl/portal>

<http://www.dnp.gov.co>

<http://www.gabrielzapatasenador.com/senador/senador/>

<http://www.litigob.gov.co/SIJ/>

<http://www.mjusticia.gob.es>

Tabla 9 - ANEXO 1 Normograma de la Gestión Judicial del Estado (Nivel Nacional)

Norma				Autoridad	Aplicación			Observaciones
Tipo	No.	Fecha	Tema		Total	Parcial	Artículos	
<u>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991</u>				ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE NTE		X	Artículos 1, 2, 6, 13, 83, 88, 89, 90, 119, núm. 7 artículo 277, 314, 315 núm. 3.	
<u>LEY 446 DE 1998</u>				CONGRESO DE COLOMBIA		X	Artículo 75	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3992
<u>LEY 489 DE 1998 (diciembre 29)</u>				CONGRESO DE COLOMBIA		X	Artículo 61º.- Funciones de los ministros (Parágrafo.- La representación de la Nación en todo tipo de procesos judiciales se sujetará a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y a las disposiciones especiales relacionadas.) Artículo 78º.- Calidades y funciones del director, gerente o presidente.	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186

<u>LEY 790 DE 2002</u>	Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República	CONGRESO DE COLOMBIA		X	Artículo 15. Defensa Judicial de la Nación.	Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1795 de 2007. Derogado parcialmente por la Ley 1444 de 2011. Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6675
<u>LEY 1437 DE 2011</u>	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	CONGRESO DE COLOMBIA		X	Artículo 159. Capacidad y representación. Artículo 160. Derecho de postulación. Artículo 303. Atribuciones del Ministerio Público	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249
<u>LEY 1444 DE 2011</u>	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	CONGRESO DE COLOMBIA		X	Artículo 1°. Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia. Artículo 4°. Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Artículo 5°. Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. Artículo 18. Facultades Extraordinarias. (Literal f.)	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=42796#22

<p><u>LEY 1450 DE 2011</u></p>	<p>Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.</p>	<p>CONGRESO DE COLOMBIA</p>		<p>X</p>	<p>Artículo 235. Defensa del Estado. Artículo 236. Inventario de procesos. Artículo 271. Concertar con la agencia responsable de la defensa judicial del Estado una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones de personal activo y la reserva de las fuerzas militares y la policía.</p>	<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101</p>
<p><u>DECRETO 111 DE 1996</u></p>	<p>Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto</p>	<p>EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p>		<p>X</p>	<p>Artículo 45</p>	<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306</p>
<p><u>DECRETO 1890 DE 1999</u></p>	<p>Por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones sobre la materia relacionadas con las entidades que integran el Sector Administrativo de Justicia</p>	<p>EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p>		<p>X</p>	<p>Artículos 2, 3, 17</p>	<p>Disponible en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/dec_retoslinea/1999/septiembre/28/dec1890281999.pdf</p>
<p><u>DECRETO 254 DE 2000</u></p>	<p>Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional</p>	<p>EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p>		<p>X</p>	<p>ARTICULO 25.- Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual</p>	<p>Reglamentado por el Decreto Nacional 414 de 2001, Modificado por el art. 13, Ley 1105 de 2006, Modificado por el art. 236, Ley 1450 de 2011.</p>

<u>DECRETO 1214 DE 2000</u>	Por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA		X	Artículo 2o. Del Comité de Conciliación. Artículo 5o. Funciones. Artículo 7o. Indicador de gestión. Artículo 8o. Apoderados. Artículo 9o. Asesoría. Artículo 10. Red nacional de información.	Derogado por el art. 30, Decreto Nacional 1716 de 2009 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3839
<u>DECRETO 200 DE 2003</u>	Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones.	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA		X	Artículo 20.	Disponible en http://www.secretariasegado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2003/decreto_0200_2003.html
<u>DECRETO 1795 DE 2007</u>	Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, y se adopta el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=24947#0
<u>DECRETO 2484 DE 2008</u>	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la defensa de los intereses jurídicos de la Nación	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	X			Disponible en http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2008/julio/09/dec248409072008.pdf
<u>DECRETO 4530 DE 2008</u>	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA		X	Artículo 5°. Estructura. Artículo 23. Funciones de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado.	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36773

<u>DECRETO 1716 DE 2009</u>	Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA		X	Artículo 16. Comité de Conciliación. Artículo 19. Funciones. Artículo 21. Indicador de gestión. Artículo 22. Apoderados. Artículo 23. Asesoría. Artículo 24. Red Nacional de Información y Parágrafo único.	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36199#30
<u>DECRETO 4085 DE 2011</u>	Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44542#0
<u>DIRECTIVA PRESIDENCIA 03 DE 1997</u>	CONFORMACION DE COMITES DE DEFENSA JUDICIAL Y CONCILIACIÓN	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6745
<u>DIRECTIVA PRESIDENCIAL 02 DEL 28 DE FEBRERO DE 2003</u>	ORDEN SOBRE MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE LAS ENTIDADES ESTATALES	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36352
<u>DIRECTIVA PRESIDENCIAL 05 DEL 22 DE MAYO DE 2009</u>	Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36300#0
<u>CIRCULAR 158 DE 2008 (21 de noviembre de 2008)</u>	Migración de información litigiosa a cargo de entidades nacionales	MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38926#0
<u>CIRCULAR CIR09-139-DJN-0800 (16 de febrero de 2009)</u>	Activación Sistema único de información "LITIGOB"	MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36888

<p><u>CIRCULAR EXTERNA</u> <u>No CIR09-222-DDJ-</u> <u>0350 (21 de mayo de</u> <u>2009)</u></p>	<p>Reporte de información litigiosa a cargo de entidades nacionales Reporte de información litigiosa a cargo de entidades nacionales</p>	<p>MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36889#0</p>
<p><u>CIRCULAR EXTERNA</u> <u>CIR09-234-DDJ-0350</u> <u>(18 de junio de 2009)</u></p>	<p>Directrices para la Defensa Jurídica del Estado y Comités de Conciliación I. COORDINACIÓN DE LA DEFENSA DE PROCESOS CON CUANTÍA SUPERIOR A 2000 SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES II) COMITÉS DE CONCILIACIÓN</p>	<p>MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36682#0</p>
<p><u>Documento CONPES</u> <u>3250 DEL 20 DE</u> <u>OCTUBRE DE 2003</u></p>	<p>LINEAS DE ACCIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA LEGAL DE LA NACIÓN Y PARA LA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES</p>	<p>CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL - CONPES</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.dnp.gov.co/Gobierno/BuenGobierno/DocumentosyNormas/DocumentosPRAP20022010/CONPESyDocumentosdepol%C3%ADtica20022010.aspx#DOCUPOLITICA</p>

Tabla 10 - ANEXO 2 Normograma de la Gestión Judicial de Bogotá D.C (Nivel Territorial)

Norma				Autoridad Emisora	Relación con el tema			Observaciones
Tipo	No.	Fecha	Tema		Total	Parcial	Artículos	
	<u>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991</u>			ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE		X	Artículos 314, 315 núm. 3; 322.	
	<u>CIRCULAR 74 DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2002</u>		Procedimiento para el pago de sentencias judiciales	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6212
	<u>CIRCULAR 027 DE 2003. (Junio 20)</u>		PRESENTACIÓN EN COPIA AUTENTICA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN SEDE DE PROCESOS JUDICIALES.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Unificada por la Circular de la Secretaría General 34 de 2004 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9362
	<u>CIRCULAR No 8 DE 2004</u> <u>2-2004-06112 10 de febrero de 2004</u>		Sentencias Judiciales en asuntos laborales – artículo 407 del Código Sustantivo del Trabajo.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11844
	<u>CIRCULAR No 9 DE 2004</u> <u>2-2004-06110 10 de febrero de 2004</u>		Intercambio de información para fortalecer la defensa judicial del Distrito Capital.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12286
	<u>CIRCULAR No. 10 de 2004</u> <u>2-2004-06103 10 de febrero de 2004</u>		PRESENTACIÓN DE PRUEBAS DOCUMENTALES EN ACTUACIONES JUDICIALES.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Unificada por la Circular de la Secretaría General 34 de 2004 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12284
	<u>CIRCULAR NO 18 DE 2004</u> <u>2-2004-12986 17 de marzo de 2004</u>		Primacía del derecho sustancial sobre las formalidades. Derecho Fundamental al Debido Proceso.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12518
	<u>CIRCULAR 34 DE 2004 (Agosto 4)</u>		Presentación en copia auténtica de los actos administrativos y unificación de Circulares 27 de 2003 y 10 de 2004	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14461#0

<u>CIRCULAR 36 DE 2004</u> (Agosto 19)	CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15205
<u>CIRCULAR 048 de 2004</u> (Diciembre 01)	SIPROJ WEB	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15285
<u>CIRCULAR 051 DE 2004</u> (Diciembre 07)	PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO, DEFENSA JUDICIAL DEL DISTRITO CAPITAL, ATENCIÓN PROCESOS JUDICIALES EN MATERIA DE VIVIENDA Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15316
<u>CIRCULAR 007 DE 2005</u> (Febrero 7)	PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO – PROCESOS DE MODIFICACIÓN DE PLANTAS DE PERSONAL	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15832
<u>CIRCULAR 017 DE 2005</u> (Marzo 3)	SOLICITUD DE INFORMACIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO Y PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15972
<u>ACUERDO 001 DEL 14 DE MARZO DE 2005</u>	Por la cual se adopta el Reglamento Interno del Comité de Conciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.,			X	ARTICULO 2º.- Funciones del Comité de Conciliación. ARTICULO 26º.- Asistencia de apoderados de la entidad a las audiencias. ARTÍCULO 27º.- Prevención del daño antijurídico y políticas para la defensa judicial de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16169

<u>CIRCULAR 24 DE 2005</u> (Abril 04)	INFORMACIÓN QUINQUENIO, LINEAMIENTOS DE DEFENSA PARA ATENCIÓN DE PROCESOS JUDICIALES Y SOLICITUD DE INFORMACIÓN.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16171
<u>CIRCULAR 026 DEL 7 DE ABRIL DE 2005</u>	IMPLEMENTACIÓN ACCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16292#0
<u>CIRCULAR 035 DE 2005</u> (Mayo 26)	COMITÉS DE CONCILIACIÓN Y SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16564#0
<u>DECRETO 203 DE 2005</u> (Junio 29)	Por el cual se efectúan unas delegaciones y asignaciones en materia de representación legal, administrativa, judicial y extrajudicial del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones en la materia	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Modificado parcialmente por el Decreto Distrital 15 de 2007, Derogado por el art. 37, Decreto Distrital 581 de 2007 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16915#0
<u>DECRETO 214 DE 2005</u> (Julio 07)	Por el cual se dictan normas relacionadas con la representación legal, en lo judicial y extrajudicial, de Bogotá, D.C., en relación con la Personería, la Contraloría y la Veeduría Distritales y se dictan otras disposiciones en la materia	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Derogado por el art. 37, Decreto Distrital 581 de 2007 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16965#0
<u>CIRCULAR 42 DE 2005</u> (Agosto 01)	PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LAS NOTIFICACIONES DE LOS AUTOS ADMISORIOS DE DEMANDAS O DE INICIO DE ACCIONES JUDICIALES A PARTIR DEL 1 DE	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Derogada por la Circular de la Sec. General 64 de 2007 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17187

	AGOSTO DE 2005.					
<u>DIRECTIVA 009 DE 2005</u> (Octubre 24)	ACCIÓN DE REPETICIÓN E INCENTIVO ACCIÓN POPULAR	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D C	X			Derogada por la Directiva Conjunta del Alcalde Mayor y la Sec. General 001 de 2010 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18051
<u>DIRECTIVA 007 DE 2005</u> (Noviembre 02)	DECRETOS DISTRITALES 203 Y 214 DE 2005, POR LOS CUALES SE EFECTÚAN UNAS DELEGACIONES Y ASIGNACIONES, Y RECONOCIMIENTO, RESPECTIVAMENTE, EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN LEGAL, ADMINISTRATIVA, JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18049#0
<u>DIRECTIVA 010 DE 2005</u> (Noviembre 04)	CADUCIDAD ACCIÓN DE REPETICIÓN	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Derogada por la Directiva Conjunta del Alcalde Mayor y la Sec. General 001 de 2010 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18051
<u>DECRETO 094 DE 2006</u> (Marzo 17)	Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.		X	Artículo 2º. Estructura Interna. (6. Dirección Jurídica Distrital - 6.2. Subdirección de Gestión Judicial) Artículo 20º. Dirección Jurídica Distrital.	Aclarado por el Decreto Distrital 169 de 2006, Derogado por el art. 38, Decreto Distrital 267 de 2007 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19725#0

					Artículo 22º. Subdirección de Gestión Judicial.	
<u>CIRCULAR 005 DE 2006</u> (Febrero 17)	FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA JUDICIAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES POR ACCIONES DE REPARACIÓN DIRECTA EN CONTRA DE LOS HOSPITALES DISTRITALES Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19298
<u>CIRCULAR 011 DE 2006</u> (Marzo 21)	SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONSOLIDACIÓN PERFIL DEL ABOGADO QUE EJERCE LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL DISTRITO CAPITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19693
<u>DIRECTIVA 001 DE 2006</u> (Abril 07)	LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DE LOS INTERESES PÚBLICOS DEL DISTRITO CAPITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20314
<u>DIRECTIVA 002 DE 2006</u> (Abril 10)	POSICIÓN DE ENTIDADES DISTRITALES EN CUANTO A LA CONCILIACIÓN Y EL PACTO DE CUMPLIMIENTO EN PROCESOS JUDICIALES EN LOS CUALES LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C., SEA COMPETENCIA	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19904#0

	DE LA SECRETARÍA GENERAL.					
<u>CIRCULAR 015 DE 2006</u> (Mayo 30 de 2006)	SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONSOLIDACIÓN HISTÓRICO APODERAMIENTO JUDICIAL, PROCESOS JUDICIALES Y CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES DE 1 DE ENERO DE 2000 A LA FECHA.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20371
<u>CIRCULAR 016 DE 2006</u> (Junio 1)	FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA JUDICIAL EN LOS PROCESOS JUDICIALES POR ACCIONES DE REPARACIÓN DIRECTA EN CONTRA DE LAS ALCALDÍAS LOCALES Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN ACTIVIDADES DE RESTITUCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20543#0
<u>CIRCULAR 019 DE 2006</u> (Junio 23 de 2006)	SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONSOLIDACIÓN PROCESOS DE TRANSACCIÓN Y TRIBUNALES DE ARBITRAMIENTO Y CRITERIOS DECISIONALES EN MATERIA DE LLAMAMIENTO EN GARANTÍA Y HONORARIOS DE LOS ABOGADOS LITIGANTES.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20474

<u>DIRECTIVA 003 DE 2006</u> (Junio 28)	NUEVOS MODULOS DE SIPOJWEB E INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA DE REGIMEN LEGAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA JUDICIAL Y LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20568
<u>CIRCULAR 029 DE 2006</u> (Agosto 24)	PROCEDIMIENTO PARA PAGO DE SENTENCIAS, CAUSACIÓN DE INTERESES MORATORIOS Y PRIMERA COPIA CON CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN Y EJECUTORIA.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21109
<u>CIRCULAR 031 DE 2006</u> (Agosto 29)	TEMÁTICAS AGENDA COMITÉ DE CONCILIACIÓN PREPARATORIO SEMANA DE LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DEFENSA JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21118#0
<u>CIRCULAR 033 DE 2006</u> (Septiembre 13)	MEMORIAS II SEMINARIO INTERNACIONAL DE GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21706
<u>CIRCULAR 035 DE 2006</u> (Septiembre 25)	ACTIVIDADES Y PROGRAMACIÓN SEMANA DE LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DEFENSA JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21700#0
<u>DECRETO 276 DE 2006</u> (Agosto 4)	Por el cual se dictan normas en relación con la promoción institucional de la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial de Bogotá, D.C., y	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20879#0

	se dictan otras disposiciones.					
<u>DIRECTIVA 003 DE 2006</u> (Agosto 24)	PRÁCTICA DE MEDIDAS CAUTELARES EN ACCIONES INICIADAS POR EL DISTRITO CAPITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22287
<u>DIRECTIVA 004 DE 2006</u> (Agosto 24)	EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES A FAVOR DEL DISTRITO CAPITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21110
<u>DIRECTIVA 004 DE 2006</u> (Agosto 29)	INSTRUCCIONES EN MATERIA DE ACCIONES DE TUTELA, CUMPLIMIENTO DIRECTO POR PARTE DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DISTRITALES DE LAS PROVIDENCIAS DE LOS JUECES DE TUTELA Y SE ESPECIFICAN TÉRMINOS PARA LA PREVENCIÓN DEL DESACATO.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21103
<u>DIRECTIVA 006 DE 2006</u> (Agosto 29)	PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA JUDICIAL EN LOS PROCESOS POR ACCIONES DE REPETICIÓN QUE ADELANTA EL DISTRITO CAPITAL.	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Derogada por la Directiva Conjunta del Alcalde Mayor y la Sec. General 001 de 2010 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21100
<u>CIRCULAR 042 DE 2006</u> (Octubre 17)	Módulo Cumplimiento de Sentencias - SIPROJWEB	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21896
<u>CIRCULAR 049 DE 2006</u> (Noviembre 07)	CONCENTRACIÓN ASUNTOS JURISDICCIONALES	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22086

<u>DECRETO 276 DE 2006</u> (Agosto 4)	Por el cual se dictan normas en relación con la promoción institucional de la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones.	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20879
<u>DECRETO 014 DE 2007</u> (Enero 04)	Por la cual se dictan normas sobre el ejercicio de la función de representación legal, en lo judicial y extrajudicial, de Bogotá, D.C	LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. €	X			Derogado por el art. 37, Decreto Distrital 581 de 2007 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22584
<u>DIRECTIVA 001 DE 2007</u> (Marzo 05)	IMPLEMENTACION SISTEMA PENAL ACUSATORIO.- EL DISTRITO CAPITAL COMO PERJUDICADO DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN EL NUEVO SISTEMA PENAL.	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23342
<u>DIRECTIVA 002 DE 2007</u> (Abril 26)	DENUNCIA DEL PLEITO Y LLAMAMIENTO EN GARANTÍA A ASEGURADORAS, SERVIDORES PÚBLICOS Y CONTRATISTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23946#0
<u>DECRETO 267 DE 2007</u> (Junio 26)	Por el cual se adopta la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.		X	Artículo 2º. Estructura Organizacional. (6. Dirección Jurídica Distrital - 6.2. Subdirección de Gestión Judicial) Artículo 26º. Dirección Jurídica Distrital. Artículo 28º. Subdirección de Gestión Judicial.	Modificado parcialmente por el art. 1, Decreto Distrital 502 de 2009. Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25506#29

<u>INSTRUCTIVO No 1 DE 2007 (Julio 31)</u>	INSTRUCTIVO CUMPLIMIENTO PRESENTACIÓN DE INFORMES LLAMAMIENTO EN GARANTÍA SERVIDORES PÚBLICOS Y CONTRATISTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL.	DIRECTORA JURÍDICA DISTRITAL.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26537#0
<u>DIRECTIVA 012 DE 2007 (Agosto 23)</u>	DEFENSA JUDICIAL - DESCUENTOS POR DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO EN CASO DE CONDENAS JUDICIALES EN PROCESOS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, EN MATERIA LABORAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Revocada por la Directiva de la Sec. General 01 de 2008 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26334
<u>DIRECTIVA 004 DE 2007 (Septiembre 05)</u>	CURSOS TALLERES EN DEFENSA JUDICIAL Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Modificada por la Directiva de la Sec. General 07 de 2007 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26599
<u>DIRECTIVA 005 DE 2007 (Septiembre 10)</u>	IV SEMINARIO DE GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA - INSCRIPCIONES ABIERTAS.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26532
<u>RESOLUCIÓN 273 DE 2007 (Octubre 05)</u>	Por la cual se regula el procedimiento para la determinación de los temas de estudios jurídicos de la Dirección Jurídica Distrital	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27037#0
<u>CIRCULAR 043 DE 2007 (Octubre 22)</u>	ABANDONO DEL CARGO- PREVENCIÓN DAÑO ANTIJURÍDICO, radicado 1-2007-7897.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27159

<u>DIRECTIVA 006 DE 2007</u> (Octubre 24)	INSTRUCCIONES Y RECOMENDACIONES MANEJO MÓDULO DE CONCILIACIÓN EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES - SIPROJ WEB Bogotá.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27152
<u>CIRCULAR 050 DE 2007</u> (Noviembre 01)	PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA CONTRATACIÓN - FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27234
<u>INSTRUCTIVO 03 DE 2007</u> (Noviembre 28)	ACTUALIZACIÓN DE ACCIONES DE TUTELA EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES SIPROJ-WEB BOGOTÁ.	DIRECTORA JURÍDICA DISTRITAL.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28644
<u>DECRETO 580 DE 2007</u> (Diciembre 17)	Por medio del cual se adopta el Manual del usuario del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB BOGOTÁ y Se dictan otras disposiciones en la materia para asegurar su funcionamiento	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28001
<u>DECRETO 581 DE 2007</u> (Diciembre 18)	Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital, y se efectúan unas delegaciones y asignaciones de funciones del Alcalde Mayor en materia de representación judicial de Bogotá D.C.	EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Derogado parcialmente por los Decretos 654 y 655, ambos del 28 de diciembre de 2011 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28000#37

<u>CIRCULAR 065 DE 2007</u> (Diciembre 25)	Estudio de análisis jurisprudencial sobre fallos emitidos en los casos de vivienda en zonas de alto riesgo en Bogotá.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28066
<u>CIRCULAR 066 DE 2007</u> (Diciembre 25)	Estudio de análisis jurisprudencial de fallos emitidos sobre las modificaciones de plantas de personal.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28067
<u>CIRCULAR 067 DE 2007</u> (Diciembre 25)	Estudio de análisis jurisprudencial de fallos en temas de impacto laboral en el sector educativo. Ver el Fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca 1933 de 2010	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28068
<u>CIRCULAR 064 DE 2007</u> (Diciembre 26)	PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LAS NOTIFICACIONES DE LOS AUTOS ADMISORIOS DE DEMANDAS O DE INICIO DE ACCIONES JUDICIALES DE ORGANISMOS DEL NIVEL CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28060
<u>CIRCULAR 069 DE 2007</u> (Diciembre 28)	CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA 002 DE ABRIL 26 DE 2007	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28141
<u>CIRCULAR 072 DE 2007</u> (Diciembre 31)	REPRESENTACION JUDICIAL E INTERVENCION DEL DISTRITO CAPITAL EN PROCESOS CONCURSALES, RADICADO 1 - 2007 - 60397.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Dejada sin efecto por el núm. 12, Directiva de la Alcaldesa Mayor Designada 012 de 2011 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28276

<p><u>DIRECTIVA 001 DE 2008</u> (Abril 16)</p>	<p>DEFENSA JUDICIAL – NO PROCEDENCIA DE DESCUENTOS POR DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO EN CASO DE CONDENAS JUDICIALES EN PROCESOS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN MATERIA LABORAL.</p>	<p>SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29756</p>
<p><u>CIRCULAR 002 DE 2008</u> (Junio 4)</p>	<p>DEFENSA JUDICIAL DE LOS INTERESES DEL DISTRITO CAPITAL.</p>	<p>ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30986</p>
<p><u>CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN CELEBRADO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Y EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.</u> (18 de julio de 2008)</p>	<p>OBJETO: El presente convenio tiene como objeto la cooperación interinstitucional en virtud de la cual la SECRETARÍA GENERAL facilitará una copia del software del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJWEB al MINISTERIO y éste a su vez facilitará una copia del Sistema LITIGOB, con el propósito de compartir los desarrollos tecnológicos y se pueda realizar la interoperatividad de los dos sistemas de información, que mediante plataforma Web permita conocer los procesos que cursan en contra de las entidades públicas, realizar su seguimiento y analizar los fallos judiciales, con el fin de lograr la optimización de la gerencia jurídica pública en el apoyo de la defensa judicial y la</p>	<p>MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA y SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31384</p>

	prevención del daño antijurídico.					
<u>RESOLUCIÓN 229 DE 2008</u> (Agosto 29)	Por la cual se ordena realizar la unificación y precisión normativa de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32285
<u>DIRECTIVA 008 DE 2008</u> (Septiembre 11)	Prevención del Daño Antijurídico - Cumplimiento de disposiciones sobre urbanismo y construcción por parte de las entidades distritales.	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32505
<u>RESOLUCIÓN 300 DE 2008</u> (Octubre 10)	Por la cual se unifican y actualizan las disposiciones normativas que desarrollan la política de prevención del daño antijurídico y la defensa judicial para Bogotá, D.C.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33226
<u>CIRCULAR 045 DE 2008</u> (Noviembre 25)	Consolidación del cuerpo de abogados del Distrito Capital.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Derogada por el Decreto 654 de 2011 Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33869

<u>RESOLUCIÓN 012 DE 2008</u> (Noviembre 28)	Por la cual se establece el formato de seguimiento y evaluación de las políticas de prevención del daño antijurídico y defensa judicial en el Distrito Capital	LA DIRECTORA JURÍDICA DISTRITAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33984
<u>CIRCULAR 001 DE 2008</u> (Diciembre 02)	FORMATO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y LA DEFENSA JUDICIAL EN EL DISTRITO CAPITAL.	DIRECTORA JURÍDICA DISTRITAL	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33985
<u>CIRCULAR 004 DE 2009</u> (Enero 30)	CONSENTIMIENTO PREVIO DE LAS PERSONAS PARA LA UTILIZACIÓN DE SUS FOTOGRAFÍAS CON FINES INSTITUCIONALES DEL DISTRITO CAPITAL	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34864
<u>CIRCULAR 007 DE 2009-</u> (Febrero 13)	CUERPO DE ABOGADOS DEL DISTRITO CAPITAL. Oferta de Diplomados y Cursos Especializados para la defensa judicial y la prevención del daño antijurídico.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35105
<u>DIRECTIVA 004 DE 2009</u> (Septiembre 08)	NUEVO MÓDULO DE "SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS DE DEFENSA JUDICIAL Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO" EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES – SIPROJ.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37284
<u>DIRECTIVA 005 DEL 8 DE SEPTIEMBRE 2009</u>	Aplicación del Decreto Nacional 1716 de 2009, sobre Comités de Conciliación y	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37369#0

	conciliación extrajudicial					
<u>DECRETO 502 DE 2009</u> (Noviembre 12)	Por medio del cual se modifican las denominaciones y las funciones de unas dependencias de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones en la materia	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.		X	<p>Artículo 1o. Modificar parcialmente el artículo 2o del Decreto 267 de 2007 (Estructura Organizacional: 6. Dirección Jurídica Distrital: 6.2. Subdirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico.- 6.3. Subdirección Distrital de Estudios e Informática Jurídica.)</p> <p>Artículo 2o. Subrogar los artículos 26, 27, 28, 29 Y 30 del Decreto 267 de 2007 (ARTÍCULO 26. Dirección Jurídica Distrital - ARTÍCULO 28. Subdirección Distrital de Defensa Judicial y de Prevención del Daño Antijurídico. - ARTÍCULO 29. Subdirección Distrital de Estudios e Informática Jurídica.)</p>	Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37761#1
<u>DECRETO 542 DE 2009</u> (Diciembre 15)	Por medio del cual se crea la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital, como estrategia de institucionalización y consolidación del cuerpo de abogados que prestan sus	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38253#0

	servicios a la entidad territorial					
<u>DIRECTIVA 001 DE 2010</u> (Febrero 19)	Instrucciones sobre defensa judicial y prevención del daño antijurídico en materia de la eficacia y garantía de derechos fundamentales, ejercidos a través de la acción de tutela.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38902
<u>DIRECTIVA 001 DE 2010</u> (Febrero 19)	Instrucciones sobre defensa judicial y prevención del daño antijurídico en materia de la eficacia y garantía de derechos fundamentales, ejercidos a través de la acción de tutela.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38902#0
<u>DIRECTIVA 001 DE 2010</u> (Marzo 02)	ESTRATEGIAS PARA LA DEFENSA JUDICIAL EN LOS PROCESOS POR ACCIONES DE REPETICIÓN QUE ADELANTA EL DISTRITO CAPITAL.	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. y SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40233#0
<u>DECRETO 117 DE 2010</u> (Marzo 19)	Por medio del cual se ordena implementar un Plan Piloto de Conciliación Judicial y Extrajudicial por parte de la Administración Pública del Distrito Capital de Bogotá	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39211
<u>CIRCULAR 046 DE 2010</u> (Junio 24)	MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO – PRESUNCIÓN DE ACEPTACIÓN DE LAS FACTURAS. Radicación 3-2010-18450	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38775

<u>DIRECTIVA 002 DE 2010</u> <u>(Agosto 13)</u>	ACTUACIÓN PREVENTIVA GESTIÓN CONTRACTUAL ALCALDÍAS LOCALES. Radicación No. 1-2010-30634.	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40232
<u>DIRECTIVA 005 DE 2010</u> <u>(Diciembre 03)</u>	JORNADAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN MATERIA CONTRACTUAL	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40899#0
<u>CIRCULAR 105 DE 2011</u> <u>(Noviembre 8)</u>	ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN PARA LAS NOTIFICACIONES DE LOS AUTOS ADMISORIOS DE DEMANDAS O DE INICIO DE ACCIONES JUDICIALES DE ORGANISMOS, ÓRGANOS Y ENTIDADES DEL NIVEL CENTRAL, DESCENTRALIZADO Y LOCALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL.	SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44693#0
<u>DECRETO 654 DE 2011</u> <u>(Diciembre 28)</u>	POR EL CUAL SE ADOPTA EL MODELO DE GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA PARA LAS ENTIDADES, ORGANISMOS Y ÓRGANOS DE CONTROL DEL DISTRITO CAPITAL	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45159#156
<u>DECRETO 655 DE 2011</u> <u>(Diciembre 28)</u>	POR EL CUAL SE EFECTÚAN UNAS DELEGACIONES EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.	ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.	X			Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45187#15

<p><u>DECRETO 690 DE 2011</u> <u>(Diciembre 30)</u></p>	<p>POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS SOBRE LA CONCILIACIÓN Y LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN EN BOGOTÁ, D.C.</p>	<p>ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.</p>	<p>X</p>			<p>Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45194</p>
---	--	--------------------------------------	----------	--	--	--