

EL SISTEMA DE DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO Y SU INCIDENCIA EN LA CRECIENTE LITIGIOSIDAD.

CAROLINA GUARÍN CORTÉS

ARTÍCULO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

2015

La pérdida de los procesos es la consecuencia lógica de la carencia de una política integral inexistencia, de un programa de Defensa Judicial que permita buscar la causa más importante de litigiosidad y prevenir los litigios y sus resultados negativos, y la falta de homogenización en la defensa de las instituciones. Partiendo de estas falencias, se estructura y desarrolla el objetivo de creación de una política integral de Defensa Judicial, que permita a la entidad en particular y en general al estado Colombiano, controlar de manera positiva la litigiosidad y presentar finalmente estrategias para la contención del aumento de las demandas; para el diseño de estrategias y criterios unificados para la defensa de los intereses públicos, y de los procedimientos para registrar, controlar, consultar, y analizar sobre la gestión jurídica pública; además de un seguimiento detallado de los procesos en curso que permita prevenir condenas desfavorables. El presente artículo, busca determinar la viabilidad de un modelo integral de defensa judicial, para el establecimiento de estrategias eficaces para la prevención de condenas por los daños antijurídicos que le sean imputables al estado, en virtud del régimen de responsabilidad estatal, así como analizar el papel que ha desempeñado la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en la disminución, mantenimiento o aumento de los índices de litigiosidad en el país.

EL SISTEMA DE DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO Y SU INCIDENCIA EN LA CRECIENTE LITIGIOSIDAD.

Carolina Guarín Cortés*

Contenido

1. Modelos o sistemas de defensa jurídica estatal en Colombia y Latinoamérica
2. El sistema integral de defensa jurídica y la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.
3. La Defensa Jurídica en Colombia y los índices de litigiosidad en virtud de la responsabilidad estatal
4. Aumento de las condenas en contra del Estado Colombiano por daños antijurídicos y el papel de la Agencia Nacional para la Defensa jurídica del Estado.

Resumen

En la actualidad, nuestro país se ha encontrado de frente con un problema de gran magnitud, como lo es el que presentan la cantidad de demandas en su contra y en contra de las instituciones de carácter público. Este es un problema que data de viejas épocas, sin embargo no había sido visto con la importancia que ameritaba, razón por la cual, se presentó un incremento significativo de las demandas en contra de la Nación y sus diferentes entidades.

La pérdida de los procesos es la consecuencia lógica de la carencia de una política integral inexistencia, de un programa de Defensa Judicial que permita buscar la causa más importante de litigiosidad y prevenir los litigios y sus resultados negativos, y la falta de homogenización en la defensa de las instituciones. Partiendo de estas falencias, se estructura y desarrolla el objetivo de creación de una política integral de Defensa Judicial, que permita a la entidad en particular y en general al estado Colombiano, controlar de manera positiva la litigiosidad y presentar finalmente

* Abogada y estudiante de la especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada.

estrategias para la contención del aumento de las demandas; para el diseño de estrategias y criterios unificados para la defensa de los intereses públicos, y de los procedimientos para registrar, controlar, consultar, y analizar sobre la gestión jurídica pública; además de un seguimiento detallado de los procesos en curso que permita prevenir condenas desfavorables.

El presente artículo, busca determinar la viabilidad de un modelo integral de defensa judicial, para el establecimiento de estrategias eficaces para la prevención de condenas por los daños antijurídicos que le sean imputables al estado, en virtud del régimen de responsabilidad estatal, así como analizar el papel que ha desempeñado la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en la disminución, mantenimiento o aumento de los índices de litigiosidad en el país.

La estructura metodológica del presente documento incluye la descripción general del concepto de Defensa Judicial, una contextualización del incremento vertiginoso en la litigiosidad de la Nación dentro del título de imputación de responsabilidad estatal, un esbozo de las políticas públicas de defensa judicial, un análisis respecto de las cifras y estadísticas existentes referentes a la litigiosidad y finalmente se establecen las características que deben identificar un modelo integrado de defensa judicial centrado en la función de prevención. Todo ello, empleando un enfoque mixto por tratarse de un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio para responder a al planteamiento respecto del modelo de defensa judicial integrado en la prevención de condenas al estado en virtud del régimen de responsabilidad estatal y la utilidad de la Agencia Nacional para la Defensa del Estado en ello.

Palabras clave:

Defensa Jurídica, Agencia Nacional para la Defensa del Estado, Litigiosidad, Responsabilidad Estatal, Daño Antijurídico, Condenas al Estado.

Summary

Now, our country has found himself against of a major problem, as is presenting the number of lawsuits against him and against the public institutions. This is a problem that dates back to old

times, but it wasn't seen with the importance it deserved, which is why; there was a significant increase in lawsuits against the government and its various entities.

The loss of the processes is the logical consequence of the lack of a comprehensive policy absence of Judicial Defense program that allows searching the major cause of litigation and prevent litigation and negative results, and the lack of homogeneity in the defense of institutions. From these shortcomings, is structured and developed the reason why, is needed creating a comprehensive policy of Legal Defense, that allows the entity in particular and in general the Colombian state, positively control of litigation and finally present strategies for containing increases demands; to design strategies and unified for the defense of public interest criteria, and procedures for recording, control, access, and analyze public legal management; plus a detailed ongoing processes that would prevent unfavorable sentences.

This article seeks to determine the feasibility of a comprehensive model of legal defense, for establishing effective mechanisms for prevention of convictions for wrongful damage, under the scheme of state responsibility, and analyze the strategies and the role played by the National Agency for the Legal Defense of the State in reducing, maintaining or increasing indexes of litigation.

The methodological structure of this document includes a general description of the concept of Judicial Defense, a contextualization of the rapid increase in the litigation of the Nation within the title of attribution of the state responsibility, an outline of public policies for legal defense, an analysis regarding existing figures and statistics concerning litigation and finally the characteristics that must identify a legal defense integrated model focused on prevention function. All this, using a mixed approach because of the process in it that collects, analyzes and links quantitative and qualitative data in one study to answer the approach towards integrated model of judicial defense in preventing convictions under the state scheme State responsibility and the usefulness of the National Agency for the Protection of State about it.

Keywords:

Legal Defense, National Agency for State Defense, Litigiousness, State Responsibility, Unlawful damage, State Convictions.

INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la constitución política de 1991, se establece el régimen la responsabilidad Estatal por acciones, omisiones o hechos imputables a la administración por la generación de un daño antijurídico. Con este nuevo enfoque de responsabilidad desarrollado en la constitución política y la evolución doctrinal posterior a ella, se generó una oleada de litigios en busca del reconocimiento y efectividad de aquellos derechos que se consideraban vulnerados, por parte de ciudadanos y abogados, y que hasta el momento no estaban claramente protegidos.

En realidad, el problema general de la litigiosidad contra el Estado en Colombia comenzó a ser objeto de investigación solo a partir de 2002. Los primeros diagnósticos comenzaron a identificar la necesidad de establecer un sistema coherente de defensa jurídica del Estado.

El fracaso reiterado de la defensa del Estado en procesos judiciales revelaba las limitaciones de la administración para la defensa de sus intereses en litigio. La litigiosidad desbordada contra el Estado afectaba además la eficacia general de la administración, pues la distraía del cumplimiento de su mandato misional al servicio de los ciudadanos inclinándola hacia una función accesoria de defensa de sus intereses patrimoniales para la que no estaba preparada, situación que se agravaba cuando dos o más entidades tenían que responder de acciones generadas por acciones u omisiones muy similares (por ejemplo, en materia de seguridad social), en ocasiones multiplicada hasta por cientos o miles de veces.

A partir de esos estudios preliminares, se fue generando un consenso acerca de la necesidad de integrar un sistema de defensa jurídica que permitiera a las entidades públicas convertirse en litigantes proactivos, y redujera los incentivos perversos que habían aumentado el número y monto de los litigios como medio de extracción de recursos públicos a favor de intereses

particulares. Era necesario establecer una estructura institucional fuerte que no solo buscara enfrentar problemas endémicos de la rama ejecutiva, sino también algunos de la rama judicial, congestionada hasta límites insostenibles.

Además, tenían que buscarse alternativas para evitar que se judicializara cualquier conflicto que la actividad del Ejecutivo pudiera generar. Se trataba de enfrentar el desafío de pasar de un modelo de gestión jurídica reactivo a uno proactivo. Este estudio resume el camino recorrido por Colombia durante los últimos años en la búsqueda de una solución para los problemas planteados y explora algunos de los caminos a seguir durante los próximos años

En 2012, el estado colombiano crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) como una unidad administrativa especial, cuyo objetivo principal es el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a fortalecer y dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la nación y el Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico.

La realidad social del Estado Colombiano, precisa de la creación de un modelo o sistema de defensa judicial, que permita el diseño de estrategias y criterios unificados para la defensa de los intereses públicos frente a la creciente litigiosidad en contra del Estado, con el fin de prevenir futuros fallos condenatorios debido al régimen de responsabilidad Estatal. Este es el objetivo fundamental de la ANDJE, y su creación es el primer paso para la institucionalización del sistema integrado de defensa judicial, que permita que todas las entidades públicas estén en sintonía en cuanto a la defensa de sus intereses.

Se trata entonces de un tema de vital importancia, tanto así que la gestión de la defensa jurídica del Estado está ocupando de manera insistente la atención en varios países latinoamericanos debido a sus importantes implicaciones tanto jurídicas como fiscales.

I. DEFENSA JURÍDICA EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA

La historia de la defensa jurídica en Colombia, inicia con la necesidad del estado de proteger sus interés teniendo en cuenta el alto número de demanda que se presentaron en su contra una vez es expedido el régimen de responsabilidad estatal. Al tratarse de una situación que revestía cierta novedad y para la cual es estado no se encontraba preparado, el resultado lógico de ello fue una oleada de condenas en contra del estado que claramente dejaba en él secuelas jurídicas y fiscales.

Ante tal situación, se crea la conciencia al interior del estado de formular políticas de defensa jurídica del estado para prevenir y mitigar las consecuencias de la creciente litigiosidad. Para enfrentar las debilidades estructurales identificadas en Colombia se comenzó por investigar la práctica de otros países en materia de defensa del Estado, en búsqueda de referentes exitosos que le permitieran al país desarrollar su propia institucionalidad para el manejo de la gestión jurídica estatal y, sobre todo, su defensa judicial (Carrillo y Varela, 2013).

Si bien, los modelos de cada país son diferentes y oscilan entre la concentración completa de las facultades de defensa en una sola institución, hasta su dispersión en un gran número de oficinas jurídicas (con diversos grados de supervisión), algunas de esas experiencias comprueban que sí es posible mantener bajo control la litigiosidad contra el Estado.

Así, nos encontramos con que de acuerdo a lo anterior, existen distintas tipologías de modelos de gestión de defensa jurídica: concentrado, híbrido y desconcentrado. El concentrado se caracteriza porque es una sola institución responsable de la gestión jurídica, el desconcentrado por la existencia de varias instituciones y el híbrido por la existencia de una institución reguladora/supervisora/coordinadora de varias instituciones/personas responsables de la gestión de defensa jurídica (ANDJE, 2012).

Es claro, que cada uno de estos sistemas o modelos de defensa jurídica, traen consigo ciertas ventajas y desventajas, lo cual implica que no cualquier modelo puede ser el adecuado y por ello deben tenerse siempre en cuenta las necesidades de cada país o institución en particular.

Modelo concentrado		Modelo desconcentrado	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Interacción permanente con otros actores. • Memoria institucional. • Carrera administrativa. • Espíritu de cuerpo (elite selecta). • Prevalencia de la perspectiva jurídica. • Mayor experticia en litigio. • Compromiso con el cumplimiento de un mandato específico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asimilación de las prácticas de otros actores. • Rigidez institucional. • Barreras de acceso a la carrera administrativa. • Espíritu de cuerpo (elite aislada). • Limitada sensibilidad para la perspectiva sectorial, económica o financiera. • Menor conocimiento de temas de fondo. • Cumplimiento del mandato específico limita espacio para métodos alternativos de solución de conflictos (MASC). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato múltiple (asesoría jurídica y defensa judicial). • Mayor apertura a los MASC. • Limitada interacción con otros actores. • Flexibilidad en asignación de recursos. • Combinación de abogados generalistas y especializados. • Combinación de abogados internos y externos. • Alta rotación del personal (renovación permanente). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato múltiple limita compromiso con litigios. • Dificultad para evaluar el uso y resultado de los MASC. • Limitado conocimiento de otros actores. • Incertidumbre sobre la calidad de los recursos. • Prevalencia de abogados generalistas (menor experticia en litigios). • Limitada supervisión de abogados externos. • Alta rotación del personal (desincentiva inversión en capacitación).

Fuente: ANDJE (2012b).

Para dar un ejemplo desde 2004, en Francia, la defensa de los entes públicos se efectúa únicamente a través de la contratación de abogados externos especialistas en el tema de cada caso, lo que ha permitido eliminar la acumulación de expedientes en las oficinas jurídicas de dichos entes y ha generado una capacidad de respuesta más oportuna, eficiente y efectiva (Bernard, 2005). En España, el manejo de la defensa jurídica de las entidades públicas es responsabilidad exclusiva del cuerpo de abogados del Estado, cuyos miembros son los únicos que pueden ejercer funciones de asesoramiento y defensa bajo la dirección del Abogado General del Estado, conforme al principio de asegurar la “unidad de doctrina”. Según cifras entregadas por la oficina del Abogado General, en el año 2007 esa entidad alcanzó una tasa de éxito del 86% respecto del universo de pleitos contra el Estado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). España ha sido también modelo en la formación y selección de los defensores de los intereses estatales.

En Latinoamérica se destaca el modelo chileno, estructurado en torno a un antiguo Consejo de Defensa Fiscal, transformado en los años 60 en el actual Consejo de Defensa del Estado. Se trata de un organismo independiente regido por su propia ley orgánica, y administrado por 12 consejeros designados por el Presidente de la República, con carácter inamovible hasta su edad de retiro forzoso, a fin de impedir interferencias de orden político. Los funcionarios del Consejo también ingresan a través de un concurso en el que se aplican criterios de evaluación que van desde la declaración del patrimonio hasta la reputación en el ejercicio de la profesión de abogado. El Consejo de Defensa del Estado actúa como un servicio público autónomo y descentralizado, y ha mostrado resultados muy positivos en los últimos años. Durante el año 2009, en la defensa judicial de los intereses patrimoniales y no patrimoniales del Estado, el Consejo obtuvo ahorros equivalentes al 97% del valor total demandado (o sea que mientras las pretensiones de los demandantes ascendían a 149 mil 164 millones de pesos chilenos, el monto de las condenas ejecutoriadas solo llegó a 4 mil 471 millones) (Consejo de Defensa del Estado, 2009). Estas experiencias sugieren que el éxito de un modelo no depende de su grado de concentración o desconcentración, sino de la calidad de los recursos humanos seleccionados para la defensa, ya sea al interior de las oficinas jurídicas, vía abogados externos individuales, o recurriendo a firmas especializadas. (Zabalo, 2013)

Para el caso colombiano, en primer lugar, era esencial superar las debilidades de su modelo radicalmente desconcentrado que había fracasado en el cumplimiento de su misión y tenía que superarse. Usando como base las experiencias internacionales y locales, y los esfuerzos de algunos años en la gestación de una política pública de defensa jurídica, Colombia desarrolló un modelo descentralizado propio que se adecuara a la realidad de un Estado unitario. (Grafe, 2014)

Modelos organizacionales para la defensa jurídica del Estado ensayados en la región

Modelo descentralizado

El modelo se caracteriza por poseer una agencia central pero con funciones bastante más acotadas que sus pares de los otros dos modelos. La institucionalidad no solamente está compuesta por un número mayor de actores sino que estos, por sus atribuciones, se encuentran en un plano de mayor simetría. (Gutiérrez, 2014)

Si para el modelo mono-institucional cuasi puro y para el mixto puede trazarse la analogía con el sistema unitario de gobierno, el modelo descentralizado se corresponde con el sistema federal, donde existe una entidad central con atribuciones que se complementan con las funciones relativamente amplias de las unidades periféricas. Las principales características diferenciales de este modelo según Carrillo y Varela (2013), son:

(i) Institucionalidad dispersa y menos asimétrica. A diferencia de los modelos previos, en cuyo caso existe un número acotado de actores –o bien el número es alto pero las funciones están muy acotadas–, el esquema descentralizado tiene como característica el hecho de que hay un número relativamente amplio de servicios jurídicos ubicados en las entidades (ministerios u otras agencias públicas) con una cartera de atribuciones relevantes, entre ellas la representación judicial.

Los servicios jurídicos de las entidades, aun cuando deban encuadrarse en el marco de la política pública de defensa jurídica dispuesta por la agencia central y acatar las estrategias de defensa, están lejos de ser un actor secundario, como resulta usual en los modelos mono-institucionales, y por su complementariedad tienen una importancia tan destacada como los servicios centrales.

(ii) Formulación y ejecución de la representación judicial. Los responsables de las funciones de formulación y ejecución de la representación jurídica se encuentran claramente diferenciados en el esquema descentralizado. A la agencia central le corresponde formular los lineamientos, protocolos y disposiciones de rectoría, pero son las organizaciones públicas demandadas o demandantes, a través de sus propios servicios jurídicos, las encargadas de la representación en tribunales, excepto en los casos en los cuales, como ocurre en Colombia, se suscriban convenios interadministrativos que habiliten a la agencia a ejercer la representación legal de las entidades públicas (Ley 1.564/12). Esto constituye una diferencia fundamental con los modelos mono institucionales (en especial el cuasi puro), en cuyo caso la formulación y ejecución se concentran en la agencia central. Si bien en el modelo descentralizado la unidad rectora puede acoplarse al proceso judicial para acompañar en tribunales a la oficina jurídica sectorial, no está en capacidad de sustituirla.

(iii) Complementariedad centro-periferia. El desdoblamiento de responsabilidades plantea un esquema de complementariedad de funciones y de actores. Al no disponer de capacidad propia de ejecución (o de poseerla pero con limitaciones), el centro formulador necesita del apoyo de la periferia, la que a su vez debe actuar ajustándose a lo determinado por la rectoría y no según sus propios criterios.

(iv) Organigrama acotado. Por último, este modelo presenta como característica una entidad rectora con organigrama acotado. Esto contrasta, en especial, con el modelo centralizado, ya que la descentralización de la representación tiene como consecuencia que el rol de área sustantiva recaiga sobre las propias oficinas jurídicas ministeriales y sólo se cuente con un cuerpo limitado de abogados del Estado. De esta forma, los modelos centralizados suelen tener dotaciones de personal más grandes (y también más caras) que los esquemas de delegación.

Estas particularidades organizacionales plantean un conjunto de desafíos, de acuerdo con Alviar, López, y Rodríguez (2005):

(i) Altos costos de coordinación. La multiplicidad de actores aumenta los costos de coordinación y transacción, que son mínimos en el modelo centralizado, y creciente, pero todavía moderados, en el modelo mixto. Debido a la dispersión institucional y a la necesaria complementariedad entre actores, producto del desacople entre planificación y ejecución de la representación, crece la dificultad para imponer estrategias de defensa a ser ejecutadas por los servicios jurídicos sectoriales, con lo cual aparece el peligro potencial de caer en la insularidad.

(ii) Capacidades organizacionales heterogéneas. La descentralización de funciones pone en primer plano la cuestión de las capacidades organizacionales de las instituciones públicas. Al no existir una agencia única que concentre las funciones de planificación, asesoría y representación, y con ello la posibilidad de conformar una plantilla de abogados profesionalizada y consustanciada con los objetivos de la organización, el sistema de defensa jurídica queda sujeto a las capacidades de ejecución de las oficinas jurídicas sectoriales. La heterogeneidad entre las mismas, derivada de la capacidad política y presupuestaria de cada institución, puede tener su impacto en la eficacia de la defensa jurídica y, por tanto, de la protección del patrimonio público.

(iii) Gestión de la información. Por último, como una consecuencia tanto del esquema de coordinación multilateral como de las capacidades organizacionales sectoriales, el modelo descentralizado presenta mayores costos para la gestión de la información de lo que puede ocurrir en los dispositivos de institucionalidad centralizada. Y si bien por lo general la agencia rectora conserva para sí la gestión de este recurso, la lógica del modelo se basa en permanentes intercambios entre el centro y las diferentes unidades de la periferia, con el consecuente incremento de costos

Sin embargo, este modelo descentralizado de atención jurídica se ha reflejado en la ausencia de estrategias jurídicas unificadas para enfrentar los casos litigiosos por parte de las entidades públicas y, como consecuencia, en un impacto fiscal cada vez más acentuado. (Panzer y Otros, 2011)

II. CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO (ANDJE)

La Ley 1444 de 2011 concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificarla estructura de la administración pública nacional. En particular, esta Ley ordenó la escisión del Ministerio de Interior y de Justicia y Derecho (MJD), encomendó a este último la dirección de la política pública sobre defensa jurídica del Estado, y creó la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” (ANDJE) como entidad ejecutora de la misma. De acuerdo a este modelo, el MJD ejercería las funciones de orientación y promoción de estudios y articulación de dichas políticas públicas, elaboraría propuestas de arreglos institucionales para la ejecución de la política de defensa jurídica del Estado, identificaría puntos críticos en su ejecución, y prepararía el estudio técnico para la creación de la ANDJE (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012).

Conforme al Decreto 4085 de 2011, la ANDJE fue establecida como una unidad administrativa especial, descentralizada, con personería jurídica, autonomía administrativa y

patrimonial. Su objetivo es el “diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación”.

El mismo Decreto 4085 definió la defensa jurídica 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”. Son intereses litigiosos de la nación: a) procesos en que una entidad de la administración pública del orden nacional es parte; b) procesos en los cuales haya sido demandado un acto proferido por una autoridad pública o un órgano estatal del orden nacional, tales como leyes y actos administrativos, así como aquellos procesos en los cuales se controvierta su interpretación o aplicación; c) procesos en los cuales se controvierta una conducta de un servidor público del orden nacional; d) procesos en el orden regional o internacional en los cuales haya sido demandada la nación; y e) los que determine el Consejo Directivo de la Agencia dentro de los lineamientos y prioridades señalados por el Gobierno Nacional (Artículo 2, Decreto 4085 de 2011).

La ANDJE fue estructurada en torno a tres áreas misionales o direcciones. La de Políticas y Estrategias tiene por funciones principales: a) formular y difundir políticas públicas para prevenir el daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado; b) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para usar mecanismos alternativos de resolución de conflictos; y c) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para participar en procesos judiciales en los que entidades públicas de nivel nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir (Artículo 18, Decreto 4085 de 2011).

A la Dirección de Defensa Jurídica corresponde: a) elaborar lineamientos para la adecuada gestión de la defensa jurídica de entidades públicas; b) difundir cambios normativos,

jurisprudenciales y de políticas de prevención y defensa jurídica relevantes entre los actores que intervienen en la defensa jurídica; c) mantener un diálogo permanente y armónico con las altas cortes; d) asumir de manera discrecional en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente, la defensa jurídica de las entidades públicas, atendiendo el impacto patrimonial, el número de procesos, la reiteración de los hechos, el objeto del proceso o su trascendencia jurídica; e) coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante organismos internacionales o extranjeros; f) interponer acciones de tutela contra sentencias de condena proferidas contra entidades públicas; g) ejercer la facultad de insistencia para la selección de sentencias de tutela para su revisión por la Corte Constitucional; h) participar en los Comités de Conciliación de las entidades u organismos del orden nacional, con derecho a voz y voto, y actuar como mediador en los conflictos que se originen entre entidades del orden nacional; i) hacer seguimiento al ejercicio de la acción de repetición por parte de las entidades del orden nacional o interponerlas directamente cuando la entidad u organismo del orden nacional no las ejerza habiendo lugar a ello. (Artículo 17, Decreto 4085 de 2011).

Por último, la Dirección de Gestión de Información (Artículo 20, Decreto 4085 de 2011) es responsable de: a) desarrollar, implementar y administrar, con el MHCP, el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de las entidades públicas; b) desarrollar, en coordinación con el MHCP, reportes de alertas para las entidades públicas cuando se detecte riesgo fiscal en procesos judiciales; c) asegurar el acceso a la información y reportes contenidos en el Sistema Único de Gestión e Información a las entidades públicas que tienen obligación o competencia para recaudar y producir información sobre la materia; y d) evaluar el resultado e impacto de las políticas relacionadas con la defensa jurídica del Estado mediante la formulación de indicadores.

III. SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFENSA JURÍDICA ESTATAL

Problemática a resolver

Usando como base las experiencias internacionales y locales, y los esfuerzos de más de 10 años en la gestación de una política pública de defensa jurídica, Colombia desarrolló un modelo híbrido propio que se adecuara a la realidad de un Estado unitario, pero descentralizado por servicios y territorialmente. Sin embargo, todavía a principios de 2011 carecía de políticas y estrategias claras para el desarrollo de la gestión de defensa jurídica pública y el mejoramiento de la coordinación existente entre las numerosas instituciones potencialmente afectadas. A falta de mecanismos eficaces de prevención del daño antijurídico, la litigiosidad contra entidades públicas había continuado creciendo en forma desorbitada (Reyes, Barrera y Mejía, 2012), debido principalmente a las siguientes causas:

- *Falta de una cultura de Buen Gobierno que permita resolver las reclamaciones de los ciudadanos al interior de las entidades públicas. El procedimiento administrativo debería ser el foro natural para resolver la mayoría de los conflictos entre los ciudadanos y las entidades públicas cuando se presentan actuaciones que pudieron vulnerar los derechos y garantías de los ciudadanos. A través del derecho de petición, de los actos administrativos que respondan a él y de los recursos a esos actos, se podría encontrar una solución ajustada a derecho, incluso a situaciones de ostensible daño antijurídico imputable a agentes de la administración (conforme a la presunción de legalidad de los actos de la administración y a la buena fe de los que participan en el proceso de formación de la voluntad administrativa). (Armenta, (2008).*

- *Falta de mecanismos de defensa jurídica articulados institucionalmente y de políticas y estrategias coherentes. El modelo absolutamente desconcentrado de defensa jurídica prevaleciente en Colombia podría llevar a que entidades demandadas con argumentos similares (por ejemplo, en asuntos laborales o de seguridad social) trataran esos casos de manera*

diferente, tanto en lo relativo a la argumentación jurídica (por ejemplo, mientras unas entidades presentan cierto tipo de excepciones, otras interponen unas diferentes) como en cuanto a la metodología de manejo del caso (por ejemplo, una entidad utiliza abogados internos y otra, externos para incidentes muy similares). Hasta cierto punto, la dispersión del número total de procesos era contrarrestada por la concentración del volumen de pretensiones en unos pocos sectores e instituciones afectados, que debería permitir el desarrollo de estrategias y políticas consistentes para todos ellos.

- Falta de una cultura de aprovechamiento de los MASC en beneficio de las entidades públicas. Aunque la experiencia en el uso de MASC en Colombia por el sector privado es una de las más notables de Hispanoamérica, el sector público ha sido más tímido en su utilización, debido principalmente a precedentes infortunados de conciliaciones y arbitrajes cuestionados con posterioridad ante tribunales domésticos e internacionales. El potencial de acuerdos extrajudiciales de menor costo y mayor beneficio para la entidad pública no ha sido ni explorado ni explotado suficientemente por temor a investigaciones disciplinarias o penales, o simplemente porque la inercia burocrática favorece continuar por una vía judicial que no solo libera de responsabilidad a los funcionarios administrativos respecto de los MASC, sino que reduce el esfuerzo durante la etapa de conciliación al cumplimiento de unas simples formalidades. Los comités de conciliación establecidos en la ley no suelen realizar una evaluación adecuada de los diversos escenarios fácticos, argumentales, probatorios o de condena, y de los costos y riesgos de cada uno, a fin de identificar oportunidades concretas de conciliación, por lo que sus resultados han sido muy escasos. (Dirección de defensa jurídica del Estado, 2010).

- Deficiencias en la cantidad y calidad de la información disponible sobre las características de los litigios contra entidades públicas (monto, riesgo, complejidad, número). A pesar de los esfuerzos del MIJ por construir el LITIGOB, este sistema experimentó numerosos tropiezos desde sus orígenes, principalmente por su inflexibilidad y complejidad, lo que generó resistencia entre las entidades públicas que debían utilizarlo. En la práctica fue abandonado en el año 2010 y la información depositada en él no solo quedó desactualizada en poco tiempo, sino que nunca fue depurada. El primer ejercicio de depuración que validó la información del LITIGOB con piezas claves de 279 expedientes reveló una disminución sustancial de las pretensiones.

- *Deficiencias en la experticia de defensa jurídica de abogados internos o externos de las entidades públicas. La falta de criterios uniformes sobre el modo de manejar los procesos se trasladó a la selección de los abogados que representaban a las entidades públicas. Unas prefirieron abogados externos especializados en el tema; otras continuaron utilizando a sus abogados internos, pero no siempre verificaron sus aptitudes para la tarea del litigio. Otra práctica frecuente era la de contratar mediante el mecanismo de “servicios personales” abogados externos para que manejaran un portafolio de proyectos. Aunque teóricamente “independientes”, en la práctica estos profesionales asumían las responsabilidades de abogados internos sin los incentivos de estabilidad y remuneración propios de los funcionarios. La defensa judicial de las entidades públicas ha sido también deficiente por falta de herramientas apropiadas, como, por ejemplo, grupos interdisciplinarios que proporcionen una visión no solo jurídica del tema, sino que atiendan a los temas técnicos de relevancia probatoria.*

- *Existencia de sectores especialmente vulnerables a demandas masivas o a responsabilidades elevadas. Ciertas entidades públicas han demostrado ser especialmente vulnerables a la litigiosidad, en especial las instituciones de seguridad social que en conjunto manejan cientos de miles de demandas por pensiones. Estas entidades necesitan de una estrategia diferente a la que puede resultar apropiada para una entidad que solo esporádicamente comparece a estrados judiciales (por ejemplo, el Banco de la República). Los pagos por sentencias y conciliaciones se han concentrado en tres sectores (Seguridad, Justicia y Seguridad Social), de modo que solo cuatro entidades acumularon el 78% de los pagos en 2011: a) Ministerio de Defensa: \$ 316.017 millones; b) Policía Nacional: \$ 168.059 millones; c) Fiscalía General de la Nación: \$ 78.738 millones; y d) Caja de Sueldos de la Policía y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares: \$ 72.188 millones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).*

- *Cambios en las tendencias de la litigiosidad como resultado de fenómenos estacionales o sistémicos. Parte del crecimiento de la litigiosidad en materia de seguridad social refleja un fenómeno demográfico (el envejecimiento de la población colombiana) que no fue anticipado oportunamente y que pudo haber dejado desfinanciadas algunas entidades del sector que no pueden atender oportunamente sus obligaciones y no tienen alternativa diferente de manejar su*

flujo de caja a través del reconocimiento gradual de los derechos respectivos. Hasta marzo de 2012 se estimaba que existían 199.379 procesos activos contra 217 entidades del nivel nacional, de los cuales más de 70.000 se dirigían contra el Instituto de Seguros Sociales (en liquidación). Conforme a los datos del Gráfico 3, más del 50% del número total de procesos involucra a entidades de seguridad social. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

- Falta de un fondo de contingencias apropiado para atender pagos de sentencias, laudos y conciliaciones. Cada entidad pública ha tenido que atender las obligaciones establecidas por decisiones judiciales o de MASC con cargo a su presupuesto, a través de ajustes internos en las partidas aprobadas por el MHCP, lo que ha generado un incentivo adicional para dilatar el impacto de los procesos, aunque a la larga signifique agravarlo como resultado de las indexaciones. Para llenar ese vacío que generaba incentivos perversos, el nuevo Código Contencioso Administrativo (Art. 194) obligó a las entidades públicas de nivel nacional a lo siguiente: a) valorar sus contingencias, y b) efectuar aportes al Fondo de Contingencias para atender las obligaciones derivadas de sentencias. Sin embargo, a mediados de 2012, el Fondo de Contingencias solo contaba con recursos para atender contingencias de contratos y operaciones de crédito público, no para otras formas de responsabilidad como sentencias o conciliaciones

- Proliferación y dispersión normativa y jurisprudencial que genera incertidumbre sobre el marco jurídico aplicable a la responsabilidad del Estado. La proliferación normativa proviene tanto del Congreso como del Ejecutivo, y se agrava por la falta de una jurisprudencia coherente, que afecta a veces al mismo órgano (una sala o subsala del Consejo de Estado emite fallos contrarios a los de la otra), o puede ocurrir entre diferentes órganos (comúnmente entre la Corte Constitucional y las otras “altas cortes”: Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura).

Incremento de la litigiosidad: factores explicativos

De acuerdo con Hammergren (2007), pueden identificarse los siguientes factores explicativos del fuerte aumento de las demandas contra el Estado en la década de 1980, básicamente

relacionados con la consolidación de los derechos en un contexto de ampliación del espacio democrático en muchos países:

(i) Incremento de la oferta de servicios judiciales. La mejora del acceso a los servicios de justicia ha posibilitado que un número creciente de ciudadanos acudan a los tribunales para tratar de obtener satisfacción a lo que consideraban una lesión a sus derechos.

(ii) Expansión de los derechos garantizados constitucionalmente y de los medios para defenderlos. En las reformas constitucionales de finales de los años ochenta y principio de los noventa se impulsaron los derechos políticos y civiles, para lo cual se estableció toda una serie de instrumentos jurídicos que facilitaron que la ciudadanía ejerciera de forma efectiva estos derechos (amparos, tutelas, etc.) En algunos países los poderes judiciales respectivos trataron de dar respuesta positiva a estas demandas, lo que por otra parte implicó crecientes compensaciones económicas por parte del Estado.

(iii) Extensión de los servicios judiciales. Particularmente importante para entender el incremento de las demandas judiciales ha sido la extensión de los servicios judiciales de cercanía a amplias capas de la población.

(iv) Mayor presencia de agencias u organismos de defensa de los derechos civiles. También se ha observado un incremento de la presencia de la sociedad civil organizada, que a través de diferentes agencias trata de restablecer los derechos y garantías.

(v) Impulso a la legislación de interés público. La presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las diversas instancias judiciales, promoviendo interpretaciones favorables para los grupos más vulnerables, también ha tenido un efecto en el aumento de los juicios interpuestos contra el Estado.

(vi) Aumento de abogados litigantes. Finalmente, la democratización del acceso a los estudios universitarios, y en particular de derecho, ha generado un fuerte incremento de la cantidad de egresados que pueden obtener la habilitación de abogados litigantes.

Sin perjuicio de lo anterior, debe reconocerse que desde finales de los años noventa hasta la actualidad las motivaciones para demandar al Estado se han modificado parcialmente. Así, empiezan a observarse acciones contra la Hacienda pública mucho más relacionadas con el (in)cumplimiento de contratos y reglas por parte del Estado. Esta nueva ola de demandas surgidas al amparo de los procesos de reforma del Estado, de apertura de las economías a la inversión exterior y de consolidación fiscal podría catalogarse como de segunda generación (Grafe, 2014). Sus causas concretas son diversas, pero pueden identificarse al menos cinco factores que pueden ser relevantes para entenderlas según Arias Pulido y Sandoval Navas (2002)

(i) Reforma del Estado. Durante los años noventa se impulsó una profunda transformación del rol de la administración pública y del peso relativo del Estado en la economía, en el marco de las nuevas políticas auspiciadas bajo el esquema del denominado Consenso de Washington. Estos cambios vinieron acompañados de modificaciones en los roles de determinadas instituciones, la reducción de la presencia del sector público en la provisión de determinados servicios, y reformas en los regímenes contractuales de las administraciones públicas, bajo el argumento dominante en aquellos momentos de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público en un contexto de mayor equilibrio de las cuentas fiscales. En muchos países de la región las decisiones adoptadas alteraron la estructura de impuestos, introdujeron nuevas tarifas sobre los servicios públicos (agua, electricidad, etc.), y modificaron los mecanismos de indexación de los salarios y pensiones, lo que supuso, entre otros efectos, un significativo incremento de las demandas contra el Estado en el entendido que los derechos contractuales preexistentes no podían ser alterados de forma unilateral por parte de la administración pública.

(ii) Retos burocráticos. Aún persisten debilidades para ejercer el buen gobierno en los asuntos públicos. Si los apoyos jurídicos sobre los que deben fundamentarse las resoluciones administrativas presentan insuficiencias, ello facilita que las partes afectadas se apoyen en estas debilidades para lograr fallos favorables en los tribunales.

(iii) Creciente complejidad técnica de la contratación pública. La región ha producido transformaciones en las modalidades de contratación del Estado y en las fórmulas de relación

del sector público con el sector privado. Este fenómeno abarca desde la progresiva “agencialización” de determinadas áreas de la administración pública (en muchos casos con su privatización), pasando por la creciente regulación de mercados en un contexto de retirada de la provisión pública, hasta contratos de concesiones en infraestructura, o formas contractuales derivadas de subastas públicas (de espectros radioeléctricos, por ejemplo). En este contexto, los asuntos que se presentan en forma de demanda ante los tribunales ostentan una mayor complejidad técnica, y en muchos casos carecen de antecedentes doctrinales y jurídicos suficientes para poder basar estrategias de defensa coherentes. Las demandas en estas áreas suelen ser de gran cuantía en términos económicos, con lo que los riesgos fiscales asociados pueden alcanzar montos considerables.

(iv) Inversiones directas del exterior. Otro de los cambios en el entorno que comenzó a perfilarse a comienzos de la década de 2000, pero que se ha generalizado intensamente en los últimos años, es la creciente apertura de las economías de la región al comercio internacional y a la inversión extranjera directa (IED), frecuentemente acompañadas de procesos de privatización. De acuerdo con los distintos países, esta apertura ha adoptado la forma de tratados de libre comercio (TLC), o de acuerdos de tarifas o regímenes preferenciales, de carácter sectorial o multisectorial. Este proceso coincidió además con una creciente entrada de IED en sectores estratégicos, que suelen caracterizarse por ser mercados regulados que en su gran mayoría requieren políticas específicas sobre la cobertura de la demanda y la calidad de las prestaciones de los servicios, tarifas, regulaciones ambientales y regímenes tributarios especiales (regalías e impuestos particulares). Ejemplos de todo ello pueden ser las concesiones públicas a agentes privados, nacionales e internacionales, en los sectores de minería, telecomunicaciones, o infraestructura (autopistas, puertos, aeropuertos, etc.).

En este contexto, de forma muy similar al caso descrito anteriormente, las agencias de defensa jurídica del Estado deben enfrentarse a nuevos asuntos de mucha mayor complejidad temática y potencialidad litigiosa, alejados de las tradicionales controversias en materia contencioso-administrativa. Por un lado, se detecta la necesidad de ofrecer asesoramiento experto a las instituciones y organismos públicos en materia de contratos y regulación. Este aspecto es central para una buena política de prevención y de fijación de garantías de seguridad

jurídicas en los actos contractuales. Por otro lado, en muchos de los casos, especialmente cuando se trata de contratos con empresas u organismos internacionales, el ámbito de los litigios se traslada de los foros judiciales nacionales a los foros internacionales, e incluye las soluciones de arbitraje de tipo de controversias en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Todo ello implica cambios sustanciales en la gestión jurídica y nuevos retos para las agencias de defensa.

(v) Mayor intensidad de la persecución de la improbidad. Por último, también en los últimos años se está produciendo, en algunos casos tímidamente, una actividad más intensa de lucha contra las prácticas corruptas en el seno de la administración pública (malversación de fondos públicos, principalmente), y una mayor beligerancia para reducir el soborno en los contratos de adquisición de bienes y servicios con el Estado. El escrutinio público en favor de una mayor transparencia de la acción política y de la gestión pública ha logrado que en buena parte de los países de la región la lucha contra el soborno y la corrupción forme parte de las prioridades políticas y sociales, por lo que cabe prever que en los próximos años se intensifiquen las acciones en defensa de los intereses públicos afectados por prácticas corruptas. En general, los organismos o agencias de defensa jurídica deben adoptar una posición activa en la defensa de los intereses del Estado, promoviendo la interposición de las demandas correspondientes, así como también asumiendo la cobranza de los montos malversados y la recuperación de los mismos mediante el embargo definitivo de bienes.

En resumen, del análisis de los factores explicativos del aumento de la litigiosidad contra el Estado pueden identificarse dos grandes tendencias: por un lado, la existencia de una lenta pero perceptible migración de las demandas relacionadas con la recuperación de los derechos civiles y la mejora de la calidad de vida, mayoritariamente presentes durante las décadas de 1980 y 1990, hacia nuevas demandas contra decisiones gubernamentales y actos administrativos en materia de derechos laborales y previsionales presuntamente conculcados; y por otro lado, un fuerte aumento de las demandas relacionadas con la actividad económica del Estado, el cumplimiento de los contratos, la provisión de servicios públicos por parte del sector privado y la regulación de determinados mercados. (Araujo Angulo, 2005).

IV. PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DEFENSA JURÍDICA DE ENTIDADES PÚBLICAS

Entre marzo y octubre de 2012, el equipo de la ANDJE se dedicó a realizar un diagnóstico de la problemática de la defensa jurídica estatal y a formular una serie de propuestas para el desarrollo de políticas públicas en esta nueva área. En tan breve plazo solo fue posible estructurar el esquema general de dichas propuestas para comenzar su debate al interior de la rama ejecutiva. Será tarea de varios años terminar la formulación e implementación de esta segunda generación de políticas públicas en el área, que deberán configurarse como “políticas de Estado” para asegurar su continuidad a lo largo de varias administraciones.

Objetivo general del sistema integrado de defensa jurídica

La creación y fortalecimiento de un sistema integrado de defensa jurídica del Estado colombiano, bajo la dirección de la ANDJE como cabeza visible, tiene por objetivo vincular a todas las entidades públicas del orden nacional y del orden territorial que así lo quieran, a través de la creación de un convenio interadministrativo que establezca un solo mecanismo permanente de consulta para el desarrollo e implementación de políticas, estrategias y directrices sobre defensa jurídica, durante todas las etapas y fases del ciclo de defensa jurídica.

La corta experiencia de la ANDJE ha evidenciado que con la estructura y funciones recibidas en sus inicios es imposible desarrollar el modelo “concentrado” de gestión jurídica, por lo que se hace necesario perfeccionar uno “desconcentrado”, dentro del cual la ANDJE es simplemente el eje rector de un sistema en el que participan todas las entidades del orden nacional, pero que queda abierta a las departamentales y municipales que quieran vincularse para “mantener la coherencia dentro de la visión de un Estado unitario y evitar que el fortalecimiento de un sistema exclusivamente nacional genere incentivos para desviar la litigiosidad hacia los entes territoriales por considerarlos más vulnerables”. (Peláez, 2013)



Fuente: ANDJE (2012b).

Elementos del sistema integrado de defensa jurídica: Mecanismos de generación de políticas

Identificación de patrones de casos frecuentes que pueden generar responsabilidad estatal. El

Sistema no cumpliría su objetivo si no atiende primordialmente a la identificación de las principales causas de daño antijurídico que pueden generar responsabilidad del Estado. La identificación de patrones de “casos frecuentes” es esencial para desarrollar una estrategia de prevención de actos u omisiones que pueden generar daños, y de defensa eficaz en el caso de que dichos actos u omisiones estén ajustados a derecho (el “litigio estratégico” no puede abordar el universo total de los casos que se puedan presentar, pero sí abordar los que responden a un patrón y generan mayor impacto (Banco Mundial, 2012)). Para identificar estos patrones, el sistema se propone desarrollar políticas y estrategias en las siguientes áreas:

Fortalecimiento de la capacidad: estadística sobre casos que pueden generar responsabilidad estatal. El desarrollo de la capacidad de las entidades públicas para generar y analizar

información estadística sobre procesos de toma de decisión, el impacto de esas decisiones, los conflictos que generan y los mecanismos que se pueden activar para la solución de esos conflictos es el primer paso en la estructuración del sistema. Sin esa información no pueden detectarse los patrones de “casos frecuentes” o desarrollarse los modelos de “litigio estratégico”.

Sin embargo, la experiencia del LITIGOB sugiere que mientras se desarrolla plenamente esa capacidad es preferible trabajar a través de muestras representativas en lugar de embarcarse en la generación de un sistema de información que no cuente con garantías suficientes de calidad de información (Maya Villazón, 2005).

Estudios sectoriales sobre fuentes comunes de responsabilidad estatal. La identificación de los patrones de “casos frecuentes” puede partir también de un análisis del impacto fiscal de los fallos de tribunales de última instancia y de decisiones legislativas sobre la responsabilidad de la administración pública (algo que una buena técnica judicial legislativa debería exigir en cualquier fundamentación o exposición de motivos). Más que análisis aislados o abstractos de estas fuentes de derecho se impone una metodología de medición de la conexión entre hechos y derecho que permita detectar los patrones buscados (demandantes y demandados frecuentes, pretensiones frecuentes, etc.) en términos de tiempo, lugar y montos. Los estudios propuestos podrían comprender varios aspectos, en conjunto o por separado, a saber (Amaya, 2009):

i) Análisis empíricos sobre muestras representativas de decisiones de altos tribunales, con énfasis en fallos de altas cortes contra entidades públicas (Consejo de Estado y Corte Constitucional) y tribunales de arbitramento en casos de derechos fundamentales, contractuales, extracontractuales, laborales y tributarios, a fin de detectar patrones y tendencias, los cuales se pueden extractar de los diferentes estudios realizados por organizaciones internacionales, entre ellas, el Banco Mundial.

ii) Identificación de la jurisprudencia relevante, reiterada o unificada sobre responsabilidad estatal. Para lograr dicha finalidad, debe integrarse tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre daño antijurídico y tasación de indemnizaciones como la de la Corte

Constitucional sobre protección de derechos fundamentales y colectivos, pero no en un modelo tradicional de tratado académico o de relatoría, en su lugar, debe entenderse como herramienta amigable para toma de decisiones que vincule hechos y fallos, decisiones jurídicas con impacto fiscal, y se difunda entre las instancias asesoras y decisorias de entidades públicas como llegan a afirmarlo Reyes, Barrera y Mejía.

iii) Análisis de casos de responsabilidad estatal en el Sistema Interamericano de Derechos

Humanos (SIDH). Litigar en tribunales internacionales demanda un esfuerzo adicional para adaptarse a sus propias reglas, diferentes a las del litigio local. Experiencias recientes demuestran que no puede improvisarse la representación del Estado colombiano en estos casos, sino que se requiere identificar los expertos colombianos o extranjeros apropiados para ejercerla con suficiente anticipación y evitar la confusión entre los mecanismos y argumentos de defensa propios del derecho interno, y los adecuados para un fuero internacional. “Un observatorio permanente del estado actual de los procesos y las posibilidades de solución amistosa es indispensable para evitar resultados sorpresivos y desfavorables y potenciar al máximo los mecanismos extrajudiciales que el propio sistema interamericano impulsa, tanto en la Comisión como en la Corte” (Galvis Patiño, 2011).

iv) Análisis de muestras representativas de informes de comités de conciliación de entidades públicas. La conciliación en Colombia es una promesa no realizada. Muy a pesar de los esfuerzos hechos por el legislador y los órganos de control, los resultados aún son escasos. Casos célebres de conciliaciones que conducen a investigaciones disciplinarias o penales inhiben el ánimo de conciliar de los funcionarios públicos. “El rastreo de experiencias más recientes y exitosas podría romper con ese patrón adverso a la conciliación y proponer las reformas legales que sean necesarias para “blindarla” de acuerdo a un protocolo caracterizado por la transparencia y la revisión por instancias superiores e independientes”. (Carrillo y Varela, 2013)

v) Evaluación de posibles responsabilidades estatales derivadas de decisiones legislativas o administrativas. Con el fin de anticipar “oleadas de litigios” resultantes de vacíos normativos o interpretaciones contradictorias, todas las decisiones legislativas o administrativas deberían

considerar su impacto en términos de litigiosidad contra el Estado. A diferencia del impacto fiscal, que se mide simplemente por una estimación de los ingresos o gastos generados por la decisión en el corto, mediano y largo plazo, esta evaluación ex ante debería considerar no solo cómo encaja la nueva decisión con el resto del entorno normativo del país, sino también cómo por vía de interpretaciones alternativas se pueden generar efectos negativos sobre los intereses de las entidades responsables de su ejecución. Los posibles “costos ocultos” o “riesgos remotos” asociados a la decisión también deberían anticiparse a través de la formulación de escenarios alternativos que consideren diversos factores externos (a la institución, al sector, e incluso al país) con posible impacto sobre la ejecución de la medida. Un análisis de este tipo es imperativo para cualquier decisión que genere obligaciones de pagos periódicos a cargo del Estado, como medidas en campos salariales, prestacionales y pensionales. (Leal, 2006)

Diseño de una metodología de evaluación de costos y riesgos potenciales de responsabilidad estatal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha avanzado significativamente en la adopción de criterios para la evaluación temprana de los posibles costos y riesgos asociados a conflictos derivados del daño antijurídico. Sin embargo, dicha metodología está basada en un cálculo actuarial sobre la indexación de las posibles condenas y un cálculo probabilístico sobre la posibilidad misma de dichas condenas. Podría perfeccionarse a nivel de cada institución afectada, y en casos que por su complejidad o por su monto así lo ameriten, mediante una estimación de: i) Costos: tiempo y salarios de funcionarios administrativos y judiciales; impacto sobre la reputación de la entidad y del Gobierno en general; honorarios de abogados externos y auxiliares de la justicia; y ii) Riesgos: posibilidad de pérdida parcial o total de un proceso judicial que surja del conflicto, basada en la experiencia de cada institución y no solo en la del Estado en general, como en el caso de la metodología del MHCP; duración esperada del proceso judicial; impacto de la indexación sobre el monto inicial de la pretensión en el presupuesto de la entidad; y generación sistemática de precedentes contra la administración pública. (Word Bank, 2005).

La precisión y detalle de esta metodología dependerá de la disponibilidad de información estadística y la construcción de series que cubran varios años; en un escenario ideal deberá incluir variables no solo fiscales, sino también sociales y ambientales que, aunque son de difícil medición, pueden adoptar metodologías internacionales.

Mecanismos de enlace para la coordinación de la defensa jurídica. Es imperativo desarrollar herramientas de enlace entre la ANDJE y las oficinas jurídicas de las entidades públicas, mediante designación de funcionarios encargados de canalizar intercambio de información que se comuniquen permanentemente a través de canales de uso exclusivo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (Veleño Quintero, 2010).

La ANDJE debe tener acceso a toda la información que manejan las oficinas jurídicas de miembros del sistema, pero debe ser cuidadosa al seleccionar los casos en los que asume el manejo directo. Sin embargo, la función de enlace de la ANDJE y las oficinas jurídicas puede ser no menos importante en la medida en que facilita un flujo de información y conocimientos relevantes de carácter permanente que debe permitir el mejoramiento de los procesos de tomas de decisión de ambas partes, esto es, regulador y regulados.

Creación de una comunidad de expertos en defensa jurídica. Mediante la prestación de servicios de gestión del conocimiento, la ANDJE debe generar una comunidad de abogados internos y externos de entidades públicas interesados en compartir información sobre temas comunes y en constituir “grupos de tarea” designados únicamente para cumplir dicha función a solicitud de la Agencia.

Esta comunidad puede convertirse en el semillero de cuadros para la ANDJE y las oficinas jurídicas de las entidades públicas, y puede integrarse a través de herramientas informáticas de bajo costo (página web especializada, conversaciones en línea sobre temas seleccionados, encuentros periódicos, observatorio de la gestión jurídica). Como lo sostienen Carrillo y Varela, eso debe también facilitar la identificación de especialistas en asuntos complejos y el proceso de selección de abogados externos.

Mecanismos de mejoramiento de la interacción entre entidades públicas y ciudadanos. La mayor parte de los conflictos puede prevenirse en sede administrativa, desde el primer momento de la interacción entre las entidades y los ciudadanos, a través de un relacionamiento equilibrado

que no solo cumpla con los mandatos constitucionales y legales sobre respeto y colaboración recíprocos, sino que busque generar un ambiente de diálogo transparente y eficaz que deje satisfechas las expectativas del ciudadano. Por ello, tiene que ser parte del sistema de gestión jurídica el desarrollo de mecanismos estandarizados y amigables de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, entre otros, el uso de un lenguaje sencillo en todos los actos y contratos administrativos, los folletos informativos, las comunicaciones oficiales y las páginas web, para facilitar la comprensión de las decisiones de las entidades por parte de sus usuarios y reducir el margen de interpretación en caso de conflicto. Esta función deberá coordinarse con varias instituciones, principalmente con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), cuyos programas de “ciudadano digital” van orientados en el mismo sentido, y con la Agencia de Contratación Pública, que ya ha establecido un nuevo portal caracterizado por el uso de formatos amigables.(Gutiérrez, 2014)

Métodos alternativos de solución de conflictos (MASC). Fortalecimiento de oficinas de peticiones/quejas/reclamos o defensorías del usuario. El ejercicio del derecho constitucional de petición puede ayudar a prevenir conflictos si la petición, queja o reclamo (PQR, como se acostumbra decir en Colombia) es atendida oportuna y claramente por las entidades públicas. El uso frecuente de este derecho comprueba su popularidad entre los ciudadanos, y el manejo interno de la entidad pública podría identificar los riesgos asociados a esta responsabilidad estatal. Por consiguiente, es esencial potenciar las oficinas responsables de PQR (generalmente la Oficina Jurídica) o de las Defensorías del Usuario (oficinas separadas) de las instituciones del Estado como mecanismos de prevención del daño antijurídico o de conflictos derivados de él. (Jiménez Salazar, 2010)

Procedimientos estandarizados de defensa judicial: Sistema Integral

La ANDJE debe ejercer activamente su función de expedición de protocolos para el manejo estandarizado de la defensa judicial de casos de alto impacto, principalmente casos de carácter masivo, generados por hechos antijurídicos similares/iguales (por ejemplo, asuntos salariales, prestacionales o pensionales; casos tributarios). Estos protocolos pueden desarrollarse sobre las siguientes bases: i) Categorización y evaluación de casos. Selección de estrategias de defensa

consistentes con una clasificación de casos, basada en complejidad e impacto. ii) Validación de estrategias de defensa jurídica. La ANDJE puede operar como “cámara de compensación” de mejores prácticas en materia de defensa jurídica, basada en la información que le proporcionan las oficinas jurídicas que regula. (Vásquez, 2012)

La verdadera importancia del trabajo reside en la demostración que se hace de la necesidad de contar con una verdadera política de defensa del Estado; que como toda política deberá ser integral. Así, tenemos que, la gestión de la defensa jurídica del Estado está siendo de manera insistente el centro de atención en varios países latinoamericanos, debido a sus importantes implicaciones tanto jurídicas como fiscales.

Por eso se quiso hacer énfasis en la necesidad de crear un marco conceptual que luego de la racionalización normativa pueda dar verdadero soporte filosófico y académico frente al tema. Precisamente lo que se quiere prevenir es la tendencia a crear aparentes soportes como sucede con muchos de los aspectos en donde se sustenta la política de seguridad democrática. (Mejía, 2007)

Estado colombiano ha trabajado de manera cuidadosa en el establecimiento de estrategias de promoción por vía legislativa implantando un sinnúmero de fundamentos legales con los cuales busca que la gestión pública y la transparencia sean el fundamento de la acción de todos los órganos de poder del país.

A pesar de la prevalencia de diferentes mecanismos constitucionales y legales para defender los intereses de la nación, de manera un tanto aislada o soslayada se tienen criterios jurídicos que bien contemplados podrían establecer el pleno marco jurídico que requiere la agencia para su desempeño, conforme a la gestión y labor que debe desempeñar el aparato estatal. (Gutiérrez, 2014)

Desde este punto de vista, la defensa jurídica del Estado debe ser proactiva y no reactiva, es decir que la función fundamental del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, consiste no en

“apagar incendios” sino en plantear estrategias de mediano y largo plazo en las que el Estado incremente su capacidad de prever y prevenir conflictos jurídicos, reducir el daño antijurídico causado, coadyuvar a la prestación más eficientemente de los servicios estatales y, finalmente, hacer del Sistema un recurso adicional en los procesos de democratización política y económica de la ciudadanía dentro de su órbita de competencia. Para lograr estos objetivos, al tenor de lo expuesto por Vásquez, además de un replanteamiento de la estructura y funciones de coordinación del Sistema, se necesita también de un mejoramiento de los procesos de reclutamiento, conservación y capacitación.

Surge así la necesidad de hacer más eficiente y eficaz la gestión pública judicial, lo que podrá lograrse a través de las siguientes acciones, contenidas en el documento “El fortalecimiento de la gerencia jurídica pública como herramienta para la protección del patrimonio público” (Maya Villazón, 2005):

- *Diseñar e implementar modelos de buenas prácticas de gestión en lo público, a través de los cuales se prevenga la acusación de daños antijurídicos que generen responsabilidad patrimonial al Estado, tanto en materia administrativo-laboral como en asuntos contractuales y extracontractuales, por la acción u omisión de las autoridades públicas y sus agentes.*
- *Optimizar la capacidad de las entidades públicas para actuar en tales procesos judiciales, a través de una seria, planificada y rigurosa estrategia de defensa litigiosa.*
- *Emplear las acciones de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, como mecanismos útiles para la recuperación de los recursos que las entidades públicas han tenido que erogar patrimonialmente, debido al actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes.*
- *Implementar sistemas de información que permitan el monitoreo de la actividad litigiosa y de la gestión jurídica de los abogados a cargo de la representación judicial.*

- *Racionalizar la carga laboral para evitar que los abogados que tienen a su cargo la representación judicial tengan un excesivo número de procesos a su cargo.*
- *Capacitar y especializar el recurso humano a cargo de la representación judicial.*
- *Definir el contingente judicial e implementar mecanismos internos que eviten la mora en el pago de sentencias condenatorias y de conciliaciones extrajudiciales, dada la frecuente ausencia de apropiaciones presupuestales para el cumplimiento de tales obligaciones, que ocasiona el pago de un valor superior en 66.5% al inicialmente fallado o conciliado.*
- *Generar compromiso institucional en los comités de conciliación para obtener una mayor eficacia y descongestión real de los despachos judiciales, mediante el uso de la conciliación y de la transacción.*

En este sentido, compete a la ANDJE, como eje central de la defensa jurídica del Estado, y dentro del esquema de un sistema integrado para la defensa jurídica, además de implementar herramientas para la eficacia y eficiencia, pero en consonancia con ellas, también debe este ente:

- i) promover la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los casos de alto impacto;
- ii) adoptar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre actividades de defensa jurídica que permitan el seguimiento de la ciudadanía y de organismos no gubernamentales sobre casos de alto impacto.

Además de ello, el modelo propuesto para un sistema integrado, debe contemplar Estrategias Unificadas frente a precedentes judiciales desfavorables, esto se traduce en que la ANDJE no debe limitarse a una actitud pasiva frente a los fallos adversos de los altos tribunales. Aunque sea respetuosa de sus decisiones, puede y debe controvertirlos por los medios legales, e incluso, frente a una serie de precedentes desfavorables, puede promover un cambio de jurisprudencia que beneficie los intereses del Estado.

Por consiguiente, la ANDJE debe impulsar la evaluación de precedentes jurisprudenciales desfavorables para las entidades públicas en temas como responsabilidad objetiva por actividad peligrosa, daño especial, culpa presunta, deberes de inspección, vigilancia y control, o tasación de indemnizaciones, y preparar estudios técnicos sobre doctrina y derecho comparado orientados a promover un cambio en la jurisprudencia y su aplicación consistente. La jurisprudencia no está escrita en piedra; refleja realidades económicas y sociales cambiantes en Colombia y en el resto del mundo, y debe actualizarse permanentemente para bien del Estado y de la sociedad.

Por otro lado, es fundamental el fortalecimiento de la gestión de información para la vigilancia judicial, La ANDJE debe construir y mantener bases de datos actualizadas en tiempo real que, como mínimo, incluyan información sobre: estado de los procesos, medición de los tiempos procesales, y señales de “alerta temprana”, todo ello en alianza con las oficinas jurídicas de las entidades públicas miembros del Sistema de Defensa Jurídica y la rama judicial. (Gutiérrez, 2014)

Finalmente, una función crítica del Sistema Integrado de Gestión Jurídica propuesto será el seguimiento y evaluación por parte de la ANDJE del desempeño de las oficinas jurídicas miembros del sistema. En esta tarea deberían idealmente participar, además de los otros miembros del sistema, instituciones independientes, organizaciones de la sociedad civil y expertos independientes colombianos e internacionales, lo cual puede ser complementado con un programa de incentivos para el cumplimiento voluntario diseñado por la misma ANDJE, para que las entidades públicas que cumplan o excedan los estándares de calidad que determine la Agencia, en términos de puntualidad, cantidad y calidad de la información que proporcionan, y del cumplimiento de sus recomendaciones como resultados de vigilancia rutinaria, auditoría de gestión o visitas periódicas, tengan un reconocimiento especial y de esta forma se estimule el cumplimiento en los estándares de integración del sistema de gestión jurídica. Se trataría de invitar a un cumplimiento voluntario de las directrices e instructivos de la ANDJE, basado en un plan de acción convenido con las entidades públicas afectadas y orientado a prevenir una intervención directa.

CONCLUSIONES

Al analizar los modelos de agencias de defensa existen pautas comunes en cuanto al diseño, lo cual permite aproximarse a una clasificación tipológica que puede ayudar a comprender las variaciones en el rol de las agencias de acuerdo con su inserción institucional. El hecho de que existan diferentes modelos no implica que ninguno de ellos ostente ventajas en términos de eficacia y eficiencia en la defensa de los intereses del Estado. Es muy probable que otros factores no vinculados al diseño pero mucho más unidos al modelo de gestión –como la definición de los productos estratégicos, la claridad de los procesos de trabajo, la pertinencia de la organización con los flujos de trabajo, los sistemas de información, la capacidad de reclutar personal abogado experto y el modelo de gestión del conocimiento– sean los determinantes de la efectividad de la agencia, como ya fue analizado previamente.

El contexto institucional en el que se desempeñan las agencias, y su rol crítico de representación de los intereses del Estado ante los tribunales, requieren para una mejora de la efectividad de la agencia, poner el foco de atención fundamentalmente en el modelo de gestión y en los procesos de trabajo, incorporando los avances conceptuales más modernos de administración pública.

La Defensa Jurídica del Estado a la par con la Responsabilidad del Estado deben ser banderas de un mismo propósito, más que la consumación de un caso, sobre si alguna de las partes pierde. La realidad es que la brecha prevaleciente entre ambos frentes, no permite comprender lo que implica efectivamente que en el marco de la Constitución y la Ley, ambas terminen beneficiadas en términos generales de lo que implica llevar el Estado a juicio, para la demanda como para la defensa, en tanto, a través de dichos juicios se pretende resarcir no solo un daño, sino orientar la labor del Estado, quien está expuesto ante todo lo que debe hacer.

Se desconoce el derecho a la plena defensa jurídica y patrimonial del Estado, en particular, en el marco del sistema jurídico continental europeo frente al sistema *common law* (anglosajón). En

este sentido, es de reiterar que la idea por ejemplo del derecho administrativo es el de informar al Estado, precisamente para corregir, enmendar o facultarlo para que comprenda los diversos requerimientos a los que está expuesto por parte del ciudadano o la sociedad, por cuanto el Estado no lo sabe todo, y como tal, cualquier bache o circunstancia no puede convertirse en una demanda o querrela en contra de este. Por ende, es de comprender que en ningún caso el Estado puede evadir la responsabilidad cuando está sea evidente o demostrada en casos concretos, sin embargo, el tratamiento sobre ellos debe ser consecuente con la realidad económica, fiscal, jurídica y política del país, aspectos que poco son consultados a la hora de proceder a sentenciar al Estado.

El papel del Consejo de Estado en la materia y de las autoridades e instancias encargadas de velar por la gestión del Estado en diversos trámites y propósitos, deben alertar precisamente en cuanto a las implicaciones que tiene para el Estado, la negligencia o inconformidad con respecto a sus actuaciones respecto. Por ende, es relevante que los análisis sujetos a la teoría de la información hagan carrera en la administración pública estatal, debilidad que es la más evidente a la hora de tener claro las razones por las cuales es demandado, o en su defecto, salir en defensa del Estado.

Es importante que la ADJE profundice en materia de las obligaciones que tienen los entes territoriales de refrendar lo concerniente a instrumentos y mecanismos de defensa del Estado. No solo, en correspondencia con los intereses de carácter nacional e internacional, sino, bajo las disposiciones y obligaciones a las que están expuestos los estamentos públicos que representan al Estado. Así que, el tema no solo pasa por la concepción en el frente central, sino en la exploración que debe hacerse en materia de la connotación que trae dicho proceso en los fines y funciones públicos territoriales.

La ANDJE comenzó la preparación de una generación de políticas públicas de defensa jurídica, basadas en investigaciones lideradas por connotados expertos nacionales e internacionales, con énfasis en casos de alto impacto en materia de responsabilidad del Estado en asuntos laborales, contractuales y extracontractuales. Naturalmente, la construcción del Sistema Integrado propuesto es un proceso de corto a mediano plazo, el cual será responsabilidad

principal de la ANDJE, pero requiere de una efectiva coordinación interinstitucional. También será esencial involucrar instituciones académicas y de la sociedad civil que contribuyan con una perspectiva independiente al análisis de la problemática de la defensa jurídica.

La agenda pendiente de defensa jurídica del Estado en Colombia es descomunal. No será fácil edificar el sistema propuesto. Los incentivos de algunos actores clave permanecen orientados hacia el aprovechamiento a corto plazo de las vulnerabilidades de las entidades públicas demandadas en Colombia. Sin embargo, la creación de la ANDJE como resultado de una primera generación de políticas públicas sobre la materia señala el compromiso de las autoridades colombianas con una visión de largo plazo. El salto a la segunda generación exigirá el compromiso renovado de administraciones sucesivas y del apoyo de la ciudadanía en general. La ANDJE, como líder de un Sistema Integrado de Defensa Jurídica, puede convertirse en una “isla de excelencia” del sector público colombiano y demostrar que sí es posible enfrentar el enorme desafío de la litigiosidad desbordada, a través de políticas y estrategias claras, fruto de investigaciones rigurosas basadas en información confiable, y de una generación gradual de consensos con actores públicos y privados.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2012). Acuerdo Número 006 de 2012. Diario Oficial. Edición 48.623 (Nov. 23 de 2012).

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2012), “Los 536 procesos judiciales más costosos para la nación: informe de recaudo y validación de información”, Bogotá, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Dirección de Gestión de Información. Primer informe.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2012), “Propuesta de política pública de defensa jurídica del Estado”, Bogotá, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Dirección de Políticas y Estrategias.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007), “La defensa judicial y extrajudicial de los intereses de los Estados iberoamericanos: una experiencia a partir de los modelos de defensa jurídica del Estado”, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alonso Guzmán, María Constanza (2010), Bases de la política de prevención del daño antijurídico, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia.

Alviar G. Helena, Diego López M. y César Rodríguez G., Bogotá, (2005), “¿Justicia mediante litigio? Reparación y extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado”, Bogotá, Centro DJS. Documento final de informe de consultoría.

Amaya C, Rubén. (2009). *Responsabilidad patrimonial del Estado, su impacto en el poder judicial de baja California*. México: Instituto de la Judicatura del Estado, en http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/instituto/responsabilidad_docx.pdf

Araujo Angulo, Dionisio Enrique. (2005) Ponencia: “hacia la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública. PANEL: Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional en Colombia Área: Perspectivas, desafíos e innovaciones en la gestión pública.

Arias Pulido Armando Enrique y Sandoval Navas Luis Alberto, (2002) “La nación demandada: un estudio sobre el pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales en finanzas públicas”, en revista de la Contraloría General de la República, ed. 291, Bogotá, agosto 2002.

Armenta, Angélica María (2008). El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: El título jurídico de la imputación. *Revista Vía Iuris*. (Nº 6), pp. 88-112, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3293455>

Banco Mundial (2011), “Diagnóstico de la congestión en los juzgados civiles municipales de Bogotá”, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial (2011), “Diagnóstico de la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa de Bogotá”, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial (2012), “Plan especial de descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa: fase de diagnóstico”, Bogotá, Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe.

Bernard, Yohann (2005), Políticas de defensa judicial y de prevención de la responsabilidad del Estado francés, Bogotá

Carrillo, Fernando y Varela, David Fernando (2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: situación y perspectivas de una política pública en Colombia. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. (Nº 56), pp. 123-176, en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/056-Junio-2013/Carrillo%20et%20al.pdf>

Consejo de Defensa del Estado (Chile) (2009), “Balance de gestión integral 2009”, Santiago, Consejo de Defensa del Estado.

Contraloría General de la República (Colombia) (2003), “Sentencias y conciliaciones en las entidades del sector defensa, justicia y seguridad: ¿el Estado condenado?”, Bogotá, Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Dirección de Estudios Sectoriales.

DECRETO 4085 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos y de la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 1 de noviembre de 2011. D. O. 48240. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011).

Dirección de defensa jurídica del Estado. (2010). Una Aproximación a la eficacia e impacto de la Conciliación como requisito de procedibilidad en lo Administrativo. Documento 5876.

Galvis Patiño, María Clara (2011), La Procuraduría General de la Nación y los casos ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, Bogotá, Procuraduría General de la Nación.

González M., Oscar. (2006). *Derecho Administrativo. Responsabilidad del Estado. Derecho Administrativo*. Chile: Universidad Central de Chile.

Gutiérrez, Jahir A. (2014). Estructura reglamentaria de la agencia para la defensa jurídica y patrimonial del Estado en Colombia. *Revista Vía Iuris*, 2014 (Nº16), pp. 51-69.

Grafe, Fernando y Strazza, Luciano (2014). ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gómez, L. I. D. (2012). Grupo de Conciliación. Informe sobre la Actividad Conciliatoria de las Entidades Estatales. *El derecho de la contratación pública. 1ª ed.* Colombia: Legis.

Hammergren, Linn A. 2007. “Judicialization of Administrative Claims: The Economic, Social, and Political Impacts of Legal Actions against the Government.” Washington, D.C.: Banco Mundial. (Documento sin publicar.)

Jiménez Salazar, Andrés (2010), Los mecanismos alternativos de solución de conflictos en asuntos laborales del Estado, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia.

Maya Villazón, Edgardo José. (2005) El Fortalecimiento De La Gerencia Jurídica Pública Como Herramienta Para La Protección Del Patrimonio Público, en <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.procuraduria.gov.co>

Mejía, A. J. C. (2007). Situación, perspectivas y estrategias frente a la defensa del Estado. *Prolegómenos. Vol. 10 (Nº 20)*, pp. 27-55.

Ministerio del Interior y de Justicia (2004). Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico. Recuperado 2 noviembre 2012 en http://www.defensajuridica.gov.co/saladeprensa/Boletines-prensa/Documents/manual_prevenci%C3%B3n_v4_imprensa.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia) (2011), Metodología: valoración de pasivos contingentes por procesos judiciales y conciliaciones en contra de las entidades estatales, Bogotá, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Subdirección de Riesgo.

Ministerio del Interior y de Justicia (Colombia) (2008), “Estudio técnico de fortalecimiento del Ministerio del Interior y de Justicia”, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia.

Ministerio del Interior y de Justicia (2010), Informe sobre la actividad conciliatoria de las entidades estatales: una aproximación a la eficacia e impacto del requisito de procedibilidad en lo administrativo, Bogotá (Colombia), Ministerio del Interior y de Justicia.

Ministerio del Interior y de Justicia (Colombia) y Banco Mundial (2010), “Memorias del Proyecto Fortalecimiento Institucional del Sistema de Gestión de Demandas Legales”, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia; Banco Mundial.

Ministerio de Justicia y del Derecho (Colombia) (2012), “Creación de la nueva Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho (Estudio Técnico).

Pantzer, Robert (2011). Programa De Fortalecimiento A La Defensa Jurídica Del Estado. Propuesta De Préstamo. Documento Del Banco Interamericano De Desarrollo Colombia, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36983030>

Peláez, G. J. C. (2013). Auditoría General de la República. Oficina de estudios especiales y apoyo técnico. Documento técnico de base del proyecto “defensa jurídica pública de la auditoría general de la república y de los órganos de control fiscal territorial: un desarrollo del programa pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción” contrato 048 de 2012. Bogotá.

Pérez López, Miguel. (2008). La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. N° 28.

Reyes Guillermo Francisco, Barrera Mónica y Mejía Álvaro. (2012). Hacia Un Nuevo Modelo De Gestión Jurídica Publica En Los Departamentos De Colombia. CPE Consultoría Jurídica Y Proyectos Estatales.

Vásquez Ríos, Freddy. (2012). Situación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado: ¿Es un Sistema proactivo? Retos y perspectivas de cambio. Perú: Gestión Pública y Desarrollo, en http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2012/feb/revges_1461.pdf

Veleño Quintero, Martha Yaneth (2010). Gerencia jurídica pública: conceptualización para la construcción de la política pública alrededor del concepto de “gerencia jurídica pública”, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda

Veleño Quintero, Martha Yaneth (2012). Agencia de defensa jurídica del estado. “Jornadas internacionales de derecho penal”. Universidad del Rosario. Octubre 10 de 2012. Bogotá.

World Bank (2003), Program Document of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors. Colombia-Mexico Country Management Unit. Latin America and the Caribbean Region (Report N° 25476 CO). Washington, en http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LCR_RefGd_Eng.pdf

World Bank (2005), Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century, Washington, World Bank, en <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf>

Zabalo, Patxi. (2011) América Latina Ante Las Demandas Inversor. Editorial Hegoa. Universidad del País Vasco (España). Sociedad de economía mundial, disponible en <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19133/original/AmericaLatinanatedemandasInversor-Estado.pdf>