

# ANÁLISIS DEL LITIGIO

SISTEMA DE INFORMACIÓN LITIGIOSA Y PASIVOS CONTINGENTES  
BOGOTÁ – COLOMBIA, MARZO DE 2006

Documento de Transparencia por Colombia basado en el Informe Final de la consultoría contratada con la Unión Temporal *Marta Madrid Malo – Luz Emilse Rincón*

---

Revisión y edición: *Martha Badel, Marcela Roza de Transparencia por Colombia*



# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

## INTRODUCCIÓN

Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

### **1. ANTECEDENTES ..... 4**

1.1. Antecedentes normativos para la generación y administración de la información para la Defensa Judicial de la Nación.

1.2 El Sistema de información- LITIGOB

### **2. DIAGNÓSTICO SOBRE EL LITIGOB Y SU HERRAMIENTA DE INFORMACIÓN, SISTEMA DE PLEITOS DE LA NACIÓN .....8**

2.1. La estructuración de un Sistema para la defensa judicial de la Nación.

2.2. Sistematización de opiniones de los funcionarios entrevistados

2.3. Análisis de los alcances del sistema de información, de acuerdo a su estructura

2.4. Observaciones sobre la Utilidad del Sistema de información para la estimación del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales

### **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 20**

3.1 El mejoramiento del Sistema de Información de Pleitos de la Nación

3.2 La información para un Sistema de Defensa Judicial de la Nación

3.3 La información para el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

## **Presentación**

Transparencia por Colombia presenta los resultados del estudio sobre el Sistema de Información Litigiosa y Pasivos Contingentes LITIGOB, el cual busca consolidar de manera organizada la información sobre las demandas que contra la nación tiene el Estado Colombiano. Este Sistema resulta de gran importancia para el fortalecimiento de la gerencia jurídica nacional, en tanto el país pierde de manera sistemática enormes cantidades de recursos por esta vía.

Para la Corporación el análisis del LITIGOB, tiene especial interés en la preparación del Índice de Transparencia Nacional, el cual tiene indicadores que deberían alimentarse con información suministrada por éste Sistema. Transparencia por Colombia aplica el Indicador de pagos por sentencias y conciliaciones en los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas, como un indicativo de una de las debilidades institucionales que exponen a las entidades a riesgos de corrupción, señalando aspectos gerenciales que es necesario fortalecer para minimizar o controlar tales riesgos.

Transparencia por Colombia espera que el diagnóstico sobre el LITIGOB y su herramienta central, el Sistema de Pleitos de la Nación, así como las recomendaciones básicas de este estudio, puedan aportar a la Dirección de Defensa Judicial del Ministerio del Interior y de Justicia, encargada de administrarlo, elementos para implementar acciones que en corto tiempo le permitan al LITIGOB ofrecer a las entidades públicas y a la ciudadanía información sistematizada, completa y oportuna sobre las características de las demandas que tiene la nación en su contra, con los consecuentes beneficios que esto tiene para el Estado y para la sociedad civil que hace control social.

Margareth Flórez  
Directora Ejecutiva  
Transparencia por Colombia

## INTRODUCCIÓN

### Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

La Corporación Transparencia por Colombia ha desarrollado el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, que mide los riesgos de corrupción que pueden tener cada entidad pública asociados a tres factores indicativos de una gestión transparente: Visibilidad: busca identificar que tan pública es la gestión de las entidades, como se atienden y se generan espacios institucionales a los ciudadanos, para que estos a través de su relación con el Estado puedan formarse juicios externos y controvertir la gestión de las entidades calificadas. A mayor visibilidad, menores los riesgos de corrupción. Sanción: bajo la premisa que las sanciones penalizan conductas que, desde la perspectiva institucional riñen con la normatividad vigente y desestimulan las prácticas indebidas. A mayores sanciones menores riesgos de corrupción. Institucionalidad: evalúa el cumplimiento de los procedimientos establecidos para alcanzar la misión de las entidades, sobre la base de que este cumplimiento limita el margen de discrecionalidad de los funcionarios, de los representantes políticos y de los particulares en ejercicio de las funciones públicas reduciendo los riesgos de corrupción. A mayor institucionalidad en las entidades públicas, menor probabilidad.<sup>1</sup> En este último factor se incluye como Indicador los pagos por sentencias y conciliaciones realizados por las entidades por concepto de acciones contractuales, como proporción del presupuesto de la entidad.

En el Índice publicado para el año 2003 el cálculo de este indicador tuvo problemas para un gran número de entidades, debido, fundamentalmente, a la aparente ausencia de información reportada por las mismas a la Dirección de Defensa Judicial del Ministerio de Interior y Justicia - DDJ, que tiene la competencia para recabar, organizar y analizar la información enviada por las entidades sobre el tema. Esto obligó a la Corporación Transparencia por Colombia a acudir a otras fuentes de información, como la Contaduría General de la Nación – CGN<sup>2</sup>, para la construcción de los Índices de 2004 y 2005 que están en proceso de elaboración y publicación

Sin embargo, existen ciertas limitaciones para el uso de esta información, ya que la Contaduría encierra en un mismo rubro el Total de Pagos y de Pasivos Reales, mientras que el indicador incluido en el Índice, hace referencia solamente al valor de los pagos.

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre la construcción e interpretación del Índice, remitimos a la consulta de documentos como el anteriormente citado y a la página Web de la Corporación.

<sup>2</sup> La CGN expide la Circular externa 034 de 2000 que establece los mecanismos contables relativos al reconocimiento de las compensaciones y pago de sentencias y conciliaciones judiciales. Lo que es un Pasivo para las entidades cuando se ven obligadas a hacer un reconocimiento por demandas y pleitos en contra de la Nación, es un Crédito en sus cuentas a partir de los recursos que la Dirección de Crédito Público reconozca como deuda pública por el pago de las mismas con base en un fallo ejecutoriado.

*“ La Entidad debe constituir la responsabilidad contingente por el valor de las pretensiones originadas en actos procesales de terceros contra el ente público, en el momento de conocimiento del acto de notificación de la demanda. Con el fallo desfavorable en primera instancia que se produzca, se hará el reconocimiento del pasivo estimado; con la conciliación o la sentencia debidamente ejecutoriada se procede al registro del pasivo real. Cuando existe diferencia en el monto de la provisión para contingencias producto de subestimaciones o sobrestimaciones debe procederse a la contabilización del ajuste por la diferencia afectando las cuentas de actividad, financiera, económica y social.”*

*(...) “Cuando la Nación reconozca como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales, se origina una operación de enlace entre la Dirección General de Crédito Público y el organismo encargado del pago de la sentencia o conciliación judicial”*

En consecuencia, la Corporación Transparencia por Colombia tiene particular interés en la información que puede ser obtenida a través del Sistema de Información Litigiosa y Pasivos Contingentes- LITIGOB, que administra la DDJ, no solamente por la depuración de los datos que esto posibilitaría, dando mayor potencia al indicador estimado en el Índice de Integridad, sino por el acceso que permitiría a la ciudadanía al conocimiento sobre este tema tan sensible, que representa un monto importante de recursos públicos.<sup>3</sup> Esta es la razón de ser de la consultoría contratada por la Corporación para el examen de la operación de dicho sistema, cuyas consideraciones y recomendaciones finales se presentan en el presente documento.

---

<sup>3</sup> Según cifras de la CGN, en el año 2003 las entidades públicas afrontaban un monto total de \$854,789,315,000 por pasivos y pagos de sentencias y conciliaciones, cerca del 4% del presupuesto total apropiado en ese año.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. Antecedentes normativos para la generación y administración de la información para la Defensa Judicial de la Nación.

La preocupación acerca de introducir mecanismos de control en la actividad litigiosa de la Nación y prevenir el desbordamiento de las erogaciones de recursos públicos por este concepto, ha recorrido una larga ruta antes de verse concretada en un sistema de información que permita el conocimiento necesario y soporte la adopción de medidas, para minimizar el riesgo del daño antijurídico y de las subsiguientes demandas en contra del Estado.

De hecho, se podría decir que el estado de desarrollo del sistema de Defensa Judicial de la Nación, al menos en lo que atañe al sistema de información que debe constituir su soporte natural, se encuentra en una etapa de implementación que dificulta la adopción de medidas preventivas de gran calibre, como la anteriormente mencionada, es decir, la prevención de actuaciones que puedan conllevar un daño antijurídico o como el diseño de estrategias eficaces que permitan a la Nación sortear sus pleitos de manera exitosa, aunque en otros frentes, distintos a la información, el Sistema de Defensa Judicial de la Nación ha avanzado con acuerdos y convenios que permitirán mejorar la capacidad de las entidades públicas en estos temas. Pero a no dudarlo, disponer de información es un elemento central para llegar a este tipo de decisiones, y en el camino hacia ello, para optimizar la situación litigiosa del Estado, reduciendo los costos asociados a la misma.

Desde el año 2000 se ha planteado la necesidad de recopilar información de la actividad litigiosa del Estado, pero solamente hasta el año 2003 y especialmente el 2004, se diseña y pone en operación un mecanismo de recaudo, el cual aún, sin embargo, está en proceso de ajuste y de depuración, aunque las entidades debían producir información sobre demandas y procesos y sus valoraciones, para fines de programación presupuestal y como reporte a otras entidades, como la Contraloría General de la República – CGR- , la Procuraduría General de la Nación – PGN- o la Contaduría General de la Nación - CGN-.

Recapitulando acerca de la base normativa que ha tenido el desarrollo del sistema de información sobre la actividad litigiosa del Estado, es posible remontarse al Decreto 1214 de 2000<sup>4</sup>, que en su artículo 10 establece que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho recopilará la información relacionada con las conciliaciones y el estado de los procesos en los que sean parte las entidades y organismos de Derecho Público de los órdenes nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. También, procesará la información de los demás municipios o entidades que de conformidad con el decreto constituyan el Comité de Conciliación.

---

4 El Decreto 1214 de 2000 determinó que las tareas encaminadas a la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de las entidades se considerarían como indicadores de gestión.

Con base en esta información, (...)” *la Dirección de Defensa Judicial de la Nación elaborará anualmente un informe para el Gobierno Nacional con el fin de proporcionar herramientas para la formulación y ejecución de políticas y planes de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico estatal. Igualmente, evaluará la eficacia de la conciliación en asuntos contenciosos administrativos, el impacto de la legislación en esta materia y si es del caso propondrá medidas para asegurar la eficiencia de la normatividad existente o las reformas normativas pertinentes.*”

**El Artículo 11 del Decreto 1214 DE 2000 establece el Formato Único de Actividad Litigiosa<sup>5</sup>**, como mecanismo para consignar la información sobre los procesos de los que trata el artículo 10. Además, el Decreto en su conjunto, establece las orientaciones básicas que permiten estructurar un sistema de Defensa Judicial para la Nación.

**En la Ley 790 de 2002**, se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública; mediante esta Ley se otorgaron facultades a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, para, entre otras competencias: a) diseñar políticas de defensa judicial de la Nación; b) proponer medidas de prevención del daño antijurídico estatal; c) analizar las causas de mayor conflictividad litigiosa y proponer estrategias para resolverlas; d) diseñar mecanismos para el control y seguimiento de las actuaciones judiciales desarrolladas por otros organismos y e) administrar un sistema de información sobre los procesos en los cuales intervienen organismos públicos.

**En la Ley 819 de 2003**, por la cual se adopta el plan de Desarrollo 2003-2006, se plantea adelantar una política única de defensa judicial de la Nación, en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública. (...) *“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.”*

El artículo 1º de esta Ley, establece la obligación al Gobierno Nacional de presentar antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal a las comisiones económicas del Congreso de la República, un “marco fiscal de mediano plazo” el cual debe contener, entre otros, una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación, originados en la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones.

**El Documento CONPES 3250 del 20 de octubre de 2003** determina las líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes y señala que el programa para el fortalecimiento legal de la Nación propende por: (1) el diseño de medidas que tiendan a la prevención del daño antijurídico, (2) la defensa de los intereses del Estado, tanto de índole judicial como patrimonial y, (3) la reestructuración sistemática de carácter institucional, de recursos humanos, normativos y de infraestructura tecnológica. Para ello busca consolidar un sistema de información idóneo que provea los insumos necesarios para la toma de decisiones, así como fortalecer las instancias encargadas del diseño, coordinación y ejecución de la política.

---

<sup>5</sup> Las entidades del nivel central deberán enviar el formato diligenciado directamente a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho. En el nivel territorial, las alcaldías y gobernaciones, a través de su Comité de Conciliación, centralizarán el recibo de los informes de sus entidades descentralizadas, para remitirlos a la misma dependencia.

**El Presidente de la República, a través de la Directiva Presidencial No 01 de 2004**, señaló como responsabilidad especial de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, y de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la compilación de la información relacionada con los pasivos contingentes y la actividad litigiosa de la Nación. Con esta Directiva se expidió el Formato Único de Recaudo (y la metodología y evaluación del resultado para la valoración del riesgo contingente asociado con la actividad litigiosa), y se ordena a las entidades del orden nacional, nivel central y descentralizado presentar información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa a cargo del Estado.

Desde enero de 2005 se comenzó a implementar una herramienta en ambiente web conocida como "Sistema de Pleitos de la Nación". Este modulo hace parte del Sistema de Información Litigiosa LITIGOB a financiarse con recursos del Crédito BID 1561/OC-CO dentro del programa "Gestión Jurídica Pública".

## **1.2 El Sistema de información- LITIGOB**

Como se desprende del último párrafo del capítulo anterior, el LITIGOB, como sistema de información, contiene el módulo por el cual en la actualidad se consigna información sobre los pleitos de la Nación y se encuentra en proceso de desarrollo, financiado con recursos de crédito externo. Para los fines del presente estudio se hace referencia especialmente al "Sistema de Pleitos de la Nación", herramienta ya diseñada y en implementación – aunque aún sean requeridos ajustes en su operación-, que es la que permite el registro y consolidación de la información litigiosa.

Como se ha visto, este sistema de Pleitos de la Nación tiene su antecedente inmediato en el Formato único de Recaudo de información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa a cargo del Estado, adoptado mediante la Directiva Presidencial 01 de 2004. 6 De acuerdo con la DDJ, el formulario fue diligenciado por los apoderados de las entidades del orden nacional con un cumplimiento del 80%, y sus formatos fueron objeto de revisión y validación formal, arrojando un resultado del 68% de confiabilidad de la información reportada. 7

Posteriormente, con base en la donación y el subsiguiente convenio con PNUD / RLA y a partir del Formato Único de Recaudo, se elaboró e implementó en distintas fases el actual modulo "Sistema Pleitos de la Nación". Según la DDJ (sitio web, op cit) la información de los procesos activos de la Nación como demandado y demandante fue migrada en un 95% al Sistema Pleitos de la Nación.

Este sistema se desarrolla en ambiente web y su actualización corre a cargo de los apoderados de la Nación (de planta y externos) que incluyen los nuevos procesos y realizan la verificación y depuración de los que ya tienen a su cargo. El ingreso se hace a través de un usuario (digitando el número de tarjeta profesional) y la clave expedida por la DDJ a solicitud del apoderado.

Dado que para julio de 2005 la mayoría de apoderados no habían reportado en el sistema, la DDJ expidió en ese mes una Circular recalcando la importancia de la actualización de los procesos vía web en el

---

6 En este diseño intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Departamento Nacional de Planeación con la coordinación de la Dirección de Defensa Judicial del MIJ.

7 Ver sitio web:

[http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina4\\_subdetalle.asp?doc=504&pag=703&doc\\_ant=3&pag\\_ant=40](http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina4_subdetalle.asp?doc=504&pag=703&doc_ant=3&pag_ant=40)

El porcentaje de diligenciamiento del 80% se tomó de los Términos de Referencia para la contratación del la Segunda Fase de Litigob, pues en este sitio web se habla de un diligenciamiento del 90%, que no coincide con esta y otras evidencias documentales.

Sistema Pleitos de la Nación, y recordando el plazo establecido hasta el 31 de julio de ese año, para validar y verificar la información en él contenida. También se informaba de la firma de un convenio con la Procuraduría General de la Nación para compartir la información reportada en LITIGOB, y la próxima firma de otro Convenio con la Contraloría General de la República, buscando evitar que se *“tenga que reportar a ninguna otra entidad del Estado información relacionada con procesos judiciales distinta a la contenida en este sistema.”* (Circular de julio 2005. DDJ – MIJ)

Vale la pena mencionar que para este estudio se realizó una entrevista con el Director de la DDJ y miembros de esta dependencia el 6 de febrero de 2006, y, de acuerdo a la información suministrada por estos funcionarios, el convenio con la Contraloría seguía siendo un proyecto. Por otra parte, se manifestó que los datos registrados actualmente en el sistema estaban siendo objeto de un proceso de revisión, depuración y validación por parte de la DDJ, de lo cual habían sido informadas recientemente las respectivas entidades para su análisis y posterior ajuste.

## 2. DIAGNÓSTICO SOBRE EL LITIGIO Y SU HERRAMIENTA DE INFORMACIÓN, SISTEMA DE PLEITOS DE LA NACIÓN.

Aunque desde un punto de vista puede resultar un tanto prematuro hacer un diagnóstico sobre un sistema de información que ha venido realizando ajustes sucesivos desde el 2004 y que en su actual versión sólo inició su implementación en enero de 2005, puede parecer desde otro punto de vista, completamente oportuno realizar este análisis, por su posible contribución a la configuración de un sistema que se encuentra, justamente, en construcción.

Este segundo criterio es el que comparte esta consultoría y el que enmarca el examen de diagnóstico y posteriores recomendaciones formuladas en este Informe. Este examen se basa en tres fuentes principales:

- a. La revisión de la información documental (normas, instructivos, manuales, etc), así como estadística.
- b. Entrevistas con funcionarios del área jurídica de las entidades que presentan los montos más elevados de pasivos y pagos por sentencias y conciliaciones, con funcionarios de las entidades encargadas de la Administración del Sistema de Defensa Judicial de la Nación, por una parte ( DDJ del MIJ) y con funcionarios que trabajan en la estimación de los pasivos contingentes para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo ( Dirección de Crédito Público – MHCP).
- c. El examen y análisis de las variables contenidas en los formatos que constituyen, el Formato Único de Recaudo, primero y el Sistema de Pleitos de la Nación, posteriormente.

Por su parte, el diagnóstico como tal se estructura en torno a tres ejes principales:

1. Consideraciones en torno a la estructuración de un Sistema para la defensa judicial de la Nación.
2. Sistematización de opiniones de los funcionarios entrevistados.
3. Conclusiones con base en los anteriores elementos y el análisis de los alcances del sistema de información.
4. Adicionalmente, se harán algunas observaciones acerca de la utilidad del sistema de información, para los fines que tiene la Corporación Transparencia por Colombia, y para los cuales ha desarrollado el Índice de Transparencia de las entidades Públicas, dentro del que se inscribe el Indicador sobre la actividad litigiosa del estado.

Es conveniente iniciar este diagnóstico retomando apartes del contenido del Documento CONPES 3250 de octubre de 2003, acerca de las debilidades de la información que debería, en principio, ser una pieza capital de la estructuración de las estrategias de defensa judicial de la Nación: (...) *“No existe centralización y uniformidad en las cifras de la actividad litigiosa del estado; las entidades no tienen una estimación real de las apropiaciones presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de las sentencias y conciliaciones en cada vigencia y, en la mayoría de ellas, no hay coordinación entre la oficina jurídica y las áreas financiera y contable, ya que la primera no informa a las segundas sobre la cuantía de los procesos en curso, ni sobre los fallos en primera instancia o definitivos”*.

## 2.1. La estructuración de un Sistema para la defensa judicial de la Nación.

Como se ha mencionado anteriormente, el Decreto 1214 de 2000, ofrece directrices básicas para constituir un sistema de defensa judicial para la Nación; de una parte, establece la responsabilidad en esta materia de cada entidad, a través de los Comités de Conciliación. Por otra parte, ordena la construcción de un sistema de información que permita la generación de "conocimiento" organizado sobre la situación litigiosa estatal, dispone cuál es la entidad que debe administrar dicho sistema con el fin de disponer de información capaz de sustentar la toma de decisiones y el diseño de políticas preventivas y eficaces para defender jurídicamente los intereses de la Nación.

Adicionalmente, determina que la prevención del daño antijurídico será considerado un indicador de gestión para cada entidad,<sup>8</sup> lo cual alude a la necesidad de retroalimentación que debe proporcionar el sistema de información.

De acuerdo a una definición de "**Sistema**" recientemente realizada por esta consultoría<sup>9</sup>, este es "*el conjunto de elementos articulados por procesos, en los cuales intervienen insumos que están orientados al logro de objetivos específicos. Cada elemento del sistema es necesario para éste, pero no lo contiene. Es característica de los sistemas su capacidad de retroalimentación al sistema como un todo y a sus elementos constitutivos.*

*Lo anterior plantea que en un sistema articulado todos los elementos están motivados por objetivos específicos y particulares que se relacionan de manera coherente con el objetivo del sistema en su conjunto. En esto reside su dinámica y su capacidad de interacción y de retroalimentación.*"

Esta definición es útil para examinar la situación del sistema de Defensa Judicial de la Nación cuyo eje vendría a ser el LITIGOB en desarrollo. El Documento CONPES 3250 del 20 de octubre de 2003, anteriormente citado, señala los componentes del programa para el fortalecimiento legal de la Nación y bajo una visión de estrategia transversal integrada (...) "*busca consolidar un sistema de información idóneo que provea los insumos necesarios para la toma de decisiones, así como fortalecer las instancias encargadas del diseño, coordinación y ejecución de la política.*"

Dentro de los componentes de un sistema de Defensa Judicial de la Nación, se encuentran las distintas fases por las que atraviesa la actividad litigiosa del Estado y las distintas responsabilidades que de ellas se derivan, así como sus enlaces con las funciones propias del Estado, en el que están enmarcadas.

---

<sup>8</sup> Para los efectos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas desarrollado por la Corporación Transparencia por Colombia, sería particularmente útil incorporar el o los indicadores que permitirían establecer *el grado en que una entidad ha prevenido el daño antijurídico*. Sobre este punto se volverá en el Capítulo de Recomendaciones.

<sup>9</sup> Ver Martha Madrid Malo, Luz Emilse Rincón: *Consultoría para la evaluación del sistema de información de seguimiento a los proyectos de inversión pública -SPI-*. Informe Final. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá enero de 2006.

En primer lugar, está el papel de los órganos de control: en efecto, las demandas falladas contra la Nación pueden originarse en falencias en las actuaciones que al producir un daño patrimonial para el Estado, caen dentro de la órbita de sanción de la Contraloría General de la República. Por esto, en su proceso de Rendición de Cuentas, cada entidad debe llenar un formato (el Formato N. 9) que contiene información sobre los Procesos a favor y en contra<sup>10</sup> de la entidad.

De otra parte, la Procuraduría General de la Nación – PGN debe llevar registros actualizados de las condenas vigentes en contra de las entidades estatales, con fines preventivos y de control de gestión y tiene competencias constitucionales y legales para la implementación de estrategias, planes y programas para fortalecer la defensa jurídica y mejorar la gestión jurídica de las entidades de derecho público. En aras de dichas competencias y de optimizar la solicitud de la información requerida, en el año 2005 se firmó un Convenio entre la DDJ del MIJ y la Procuraduría que tiene entre otros, los propósitos de desarrollar programas de prevención en la comisión de faltas relacionadas con la omisión en el ejercicio de la defensa judicial y en la mora en el pago de las erogaciones patrimoniales a cargo de las entidades de derecho público, desarrollar programas de capacitación en los temas que registren la mayor conflictividad y el mayor número de condenas en contra de las entidades e impulsar la organización y especialización de las oficinas a cargo de la representación judicial de las mismas<sup>11</sup>.

Además de los órganos de control, están los organismos judiciales, como parte activa del sistema. La Rama Judicial, compuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, dispone de información en la web sobre los procesos que cursan en los juzgados y en cada uno de estos organismos. El consultante debe solamente saber el número de radicación del proceso para obtener la información necesaria sobre su estado actual. Es de suponer que dicha información se sistematiza a partir de la obtención de datos de base que suministran los juzgados y que podría ser complementaria – y en ocasiones podría sustituir parcialmente- la que se obtiene con las herramientas del LITIGOB.

También las autoridades técnicas como la Contaduría General de la Nación, que ya se ha mencionado, recaba información contable y presupuestal de todas las entidades públicas, de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado que hay en el país; dentro de su sistema contable se encuentra el asiento de los reconocimientos de las compensaciones y pagos de sentencias y conciliaciones judiciales. Para este organismo, pues, también deben las entidades de derecho público diligenciar los respectivos registros de información sobre este tema específico.

Por su parte, la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo la estimación de los pasivos contingentes de las entidades públicas nacionales, como parte de la preparación del Marco Fiscal de Mediano Plazo que debe ser presentado todos los años ante las comisiones económicas del Congreso de la República. Esta dependencia no exige información adicional a

---

<sup>10</sup> Este Formato incluye la siguiente información: Número de proceso; Identificación (Número- Fecha- Fecha Terminación); Clase de Proceso; Apoderado; Estado del proceso; Monto Provisión (Valor- Criterio Jurídico); Condición del Proceso (A favor- En contra); ciudad en la que se adelanta el proceso; Fallo o sentencia; Valor; Tiempo de duración.

<sup>11</sup> Además de contribuir a los estudios específicos que se realicen para el cumplimiento de estos y los otros objetivos del Convenio y en las labores de capacitación de funcionarios, la PGN contribuirá en el diseño y desarrollo del módulo de archivo de procesos judiciales que hará parte del sistema de información. Ver convenios Anexos.

las entidades, pero es una de las *usuarias centrales de la información que administra la DDJ y, por lo tanto, una parte importante del sistema.*

Por el lado de las responsabilidades litigiosas de las entidades públicas nacionales, a partir del 1° de marzo de 1995 los créditos judicialmente reconocidos, las conciliaciones y los laudos arbitrales deberán ser remitidos al órgano condenado u obligado el cual deberá atender el pago de la obligación con cargo a su propio presupuesto<sup>12</sup>. Por tal razón, las entidades de derecho público deben realizar las respectivas valoraciones de las obligaciones de pago que esperan recaigan contra ella en el curso de cada vigencia fiscal, para incorporar estos ítems en el presupuesto anual, lo cual las obliga a realizar una labor de vigilancia judicial y de registro de la información sobre procesos en curso, útil para estos fines. Por otra parte, como ya se ha dicho, el Decreto 1214 de 2000, le da responsabilidades claras a las distintas entidades estatales en lo que hace a la defensa judicial de sus intereses.

Todo esto hace que la información solicitada en el Sistema de Pleitos de la Nación - y antes en el Formato Único de Recaudo-, reproduzca en parte la información que las entidades producen para sí mismas, para los órganos de control y para autoridades diversas.

Esto es un hecho reconocido por la DDJ, pues como ya se ha dicho, pretende crear una única base de información útil para los otros órganos que la requieren, dentro de lo cual se enmarca el convenio firmado con la Procuraduría y el proyectado convenio con la Contraloría, aunque hoy por hoy las entidades deban continuar reportando en varios formatos y a varios organismos.

Pero tal vez menos reconocidas son las necesidades de información de las propias entidades para fines de gestión interna y de programación presupuestal y elaboración de estados contables, quienes en buena medida han desarrollado sus propios sistemas, no siempre adecuados para hacer interfase con el ambiente web del Sistema de Pleitos de la Nación, lo que las obliga a plasmar en esta herramienta, la información que ya han registrado en otra.

Esta es una falencia real del sistema y una amenaza para su institucionalización y consolidación. Se deriva de la forma peculiar en la que se originan los instrumentos orientados a la obtención de la información, en el sector público del país, pues ha sido una constante que las iniciativas se produzcan de manera aislada, se diseñen sin tener en cuenta los desarrollos existentes y relacionados, y solamente en una etapa más avanzada – y después de haber invertido gruesas sumas de dinero, esfuerzos y tiempo-, se vislumbra la necesidad y conveniencia de su articulación. En ese sentido, la etapa actual del LITIGOB, que según sus gestores es de *Desarrollo*, ofrece una oportunidad para actuar con criterios de eficiencia en el uso de los recursos, y de eficacia en la optimización de los resultados a obtener, involucrando a los principales componentes del sistema a saber: los órganos de control y las entidades públicas que asumen la defensa judicial de la Nación.

También se podría deducir de lo anteriormente señalado que el sistema de información debe tener un alcance mayor que el hasta ahora puesto en práctica (primero el Formato único de Recaudo y el Sistema de Pleitos de la Nación después), que se limita a recabar información litigiosa de las entidades pero que

---

<sup>12</sup> Decreto 4689 de 2005, que modifica el artículo 37 del Decreto 359 de 1995, por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994.

no es suficiente para responder a todas las necesidades de información que requiere un **Sistema** para la Defensa Judicial de la Nación.

## **2.2. Sistematización de opiniones de los funcionarios entrevistados**

Con base en la información obtenida de la Contaduría General de la Nación, sobre pasivos y pagos por sentencias y conciliaciones en el año 2003, la Corporación Transparencia por Colombia estimó el indicador "Pagos por sentencias y conciliaciones realizados por las entidades", como proporción del presupuesto de la entidad. El índice varía entre cero y cien, siendo mejor el desempeño de la entidad cuando se acerca a 100 y menos bueno a medida que se acerca a cero.<sup>13</sup>

Al revisar esta información se comprueba que ocho entidades públicas nacionales encierran una parte importante del "riesgo"<sup>14</sup> de que la Nación se vea obligada al pago de cuantiosas sumas de dinero como consecuencia de pleitos fallados en su contra. Aunque el monto de las demandas no necesariamente refleja los dineros que efectivamente serán pagados, ya sea como producto de procesos de conciliación o como efecto de los fallos ejecutoriados, sí es un indicador que aproxima al peso relativo de cada entidad en la carga financiera que esto representa para el Estado.

Las entidades que presentan un mayor peso relativo de los pasivos y pagos por sentencias y conciliaciones respecto a su presupuesto total ( y, en ese orden de ideas, que tienen un índice inferior a 50 ) son las siguientes ocho: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional- Comisión Nacional de Televisión -Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACA- Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales-Ministerio de Comunicaciones -Ministerio de Defensa- Ministerio de Hacienda- Ministerio de Transporte.

El monto de sus pasivos y pagos por sentencias y conciliaciones asciende a \$619.139.461.000 que representa el 62% de los pasivos y pagos sumados de todas las entidades para el año 2003. A propósito de esto, es de notar que si se centrara el esfuerzo de todo el sistema de Defensa Judicial – estudios, capacitación, mejoramiento de procesos- en estas ocho entidades, se resolvería o mitigaría una parte muy importante del problema que esto representa para la Nación.

El criterio adoptado para seleccionar las entidades a visitar fue el anteriormente descrito, y por eso se escogieron: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Transporte<sup>15</sup>.

Las entrevistas a las entidades que deben reportar al Sistema permiten hacer los siguientes comentarios<sup>16</sup>:

---

<sup>13</sup> Para una ampliación acerca del cálculo del indicador remitimos a consultar las publicaciones del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2002 y 2003 y la página web de la Corporación Transparencia por Colombia.

<sup>14</sup> Se utiliza el término "riesgo" porque como ya se ha dicho, el ítem calculado por la Contaduría suma tanto los pasivos (en ese sentido, sumas que no necesariamente se harán efectivas), como los pagos efectuados.

<sup>15</sup> Es de anotar que CORPOBOYACA presentaba dificultades de acceso; la Comisión Nacional de Televisión no pudo ser consultada dentro del tiempo del estudio; el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales es un fondo de una entidad en liquidación. También vale la pena poner de presente que pese a los muchos intentos, fue imposible concertar una cita con el Ministerio de Defensa.

- a. En primer lugar, la percepción sobre las falencias del sistema varía mucho entre una entidad y otra, lo que podría explicarse por dos factores centrales, a manera de hipótesis: el tipo de procesos que cada entidad enfrenta, y el soporte tecnológico y computacional del que está provista.
- b. En efecto, hay variedad de pleitos y procesos que entrañan procedimientos distintos y, por tanto, hace necesario cierto tipo específico de información<sup>17</sup>. En otras palabras, la creación de una herramienta estandarizada puede haber descuidado un tanto estas especificidades – particularmente si, como parece, las entidades no fueron consultadas sobre sus necesidades de información y/o sobre cómo las venían resolviendo<sup>18</sup>. Esto a su vez propicia que las entidades acudan a herramientas propias de información (literal d., planteado más adelante) y perciban el sistema de Pleitos de la Nación como insuficiente para resolver sus necesidades internas de gestión.
- c. Es conveniente llamar la atención sobre un punto que excede de los alcances del propio sistema que se comenta, y por ende, de esta consultoría, pero que encierra cierto interés: se trata de la poca coherencia que exhibe con frecuencia la jurisprudencia en el país, que ante situaciones similares produce fallos bastante diferentes y a veces, hasta contradictorios, por parte de distintos organismos judiciales o distintos jueces, lo cual obstaculiza que se puedan prevenir ciertas situaciones de riesgo a partir del examen de los procesos fallados y de su caracterización o tipificación.
- d. Como ya se mencionó antes, en general, todas las entidades tienen algún grado de desarrollo de herramientas de información propias sobre su actividad litigiosa; es sobre la base de este sistema que se toman decisiones al interior de las mismas. En ese sentido, perciben el LITIGOB como una exigencia externa más, que se suma a los otros reportes que deben realizar, por ejemplo, a la CGR, al Ministerio de Hacienda, y no lo ven como una herramienta útil para sus fines de gestión.

---

<sup>16</sup> Es de anotar que en casi todas las entidades en las que pudo realizarse una entrevista (4), excluyendo aquellas que tienen funciones específicas por Ley ( Dirección de Crédito Público y Dirección de Defensa Judicial de MIJ), el sistema LITIGOB no parecía ser muy consultado ni explorado. La percepción de esta consultoría es que más bien las entidades se limitan a actualizar la información en la herramienta, porque están obligadas a ello. Esto hace que las opiniones de los funcionarios entrevistados puedan estar sesgadas por elementos subjetivos y prevenciones, y no fundamentadas en un continuo trasegar con la herramienta. Como LITIGOB tampoco ofrece la posibilidad de hacer consultas abiertas al público en la web, muchas de estas opiniones no pudieron ser validadas por la consultoría.

<sup>17</sup> En todo caso, como se verá en las Recomendaciones, los eventuales ajustes al sistema LITIGOB probablemente requerirán de una consultoría jurídica especializada, que a partir de tipificar los distintos tipos de negocios judiciales que llevan las entidades, defina los indicadores básicos que son requeridos, y con base en los cuales se debe solicitar la información, a fin de dotar a la Nación de políticas y estrategias preventivas en esta materia.

<sup>18</sup> Aunque, como se verá en las Recomendaciones y como se menciona en las precedentes consideraciones sobre el sistema de Defensa Judicial, un sistema de información integral tiene que basarse en los aspectos comunes y no en las especificidades de la información que se genera y construir a partir de aquella los indicadores apropiados para el sistema como un todo, lo que no riñe con la construcción de indicadores específicos e información también específica por parte de las distintas entidades o elementos del sistema.

- e. En relación con lo anterior, se considera que se deberían unificar o estandarizar los requerimientos de información que distintos organismos requieren de las entidades públicas, ya que cada una de ellas se ve obligada a registrar buena parte de la información varias veces en distintos formatos.
- f. En varias entidades existe la percepción de que una limitante importante del sistema es que solamente tenga en cuenta los procesos activos, pues en mayor o menor medida, en todas ellas existe interés por prevenir situaciones riesgosas de fallos adversos, lo cual haría indispensable clasificar y aprender del pasado.
- g. Aunque no en todas las entidades hay una percepción similar sobre la capacitación recibida en el uso de la herramienta, se podría decir que parecen haber falencias en los procesos de información, inducción y de soporte técnico, por parte de la entidad encargada de la administración del sistema, la DDJ.
- h. También es necesario discutir acerca de la pertinencia del ambiente web desarrollado para la herramienta. Aunque Internet ofrece una amplitud de posibilidades que no pueden ser desconocidas, y ha habido algunos avances en su empleo en el país, tampoco es conveniente hacer caso omiso de las muchas debilidades que aún hoy en día se tienen para lograr una utilización holgada de esta herramienta, particularmente en las entidades públicas nacionales y aún más, en el nivel subnacional.

Esto hace que la actualización de la información sea engorrosa, por dificultades en el soporte tecnológico y debilidad o inexistencia de redes adecuadas en estas entidades. Además, también hace difícil la actualización cuando esta corre por cuenta de abogados en regiones que disponen de un menor soporte en telecomunicaciones, y que no cuentan con el conocimiento o la posibilidad física de acceso a Internet.

Adicionalmente, el cambio de plataforma ocurrido en el sistema (de Excel a Web), al parecer posibilitó que una parte importante de la información histórica se perdiera, al menos para los fines del sistema como tal – aunque se conserve en los archivos de las entidades- .

### **2.3. Análisis de los alcances del sistema de información, de acuerdo a su estructura**

Dado que, como se ha dicho, el sistema de Pleitos de la Nación no tiene opción de consulta al público en general, solo ha sido posible inferir su estructura en términos de variables<sup>19</sup> y filtros de información, a partir de los Manuales de Usuario y de la información suministrada por la DDJ. También se tuvo la oportunidad de acompañar a algunos funcionarios en su ingreso y manipulación del sistema, durante las entrevistas realizadas.

Es necesario mencionar que algunas de las dificultades presentadas para la elaboración de este diagnóstico, fueron debidas principalmente a la ausencia de un sistema de consulta a través de la Web que permitiera revisar y analizar la información actualizada por las entidades al Sistema de Pleitos de la

---

<sup>19</sup> Ver el Anexo 1, donde se listan las variables que contiene el sistema.

Nación o en su defecto a la información consolidada, ya que en su momento se informó que se encontraba en proceso de validación y depuración, es de anotar que esta información procesada y consolidada fue ofrecida a la Corporación en la reunión del 16 de febrero con la DDJ, pero al término de este estudio no había sido suministrada.

Con base en estos elementos, se esbozan a continuación algunas observaciones, respecto a las posibilidades que actualmente ofrece el sistema de información:

- a. Efectivamente, el sistema de Pleitos de la Nación, al menos por el momento, no incorpora la información de *procesos que no están activos*, lo cual es una limitante en dos sentidos: de una parte, porque le resta utilidad a la herramienta para operar como sistema de información en las entidades que actualizan el sistema; y de otra parte, porque reduce su eficacia como fuente de información para adoptar correctivos y medidas preventivas.
- b. Respecto al tema de las acciones preventivas, aunque el sistema incorpora datos importantes como el Motivo del Conflicto y la Etapa en la que se encuentra, podría procurar una mayor desagregación en variables que precisaran acerca del tipo de problemas relacionados con la defensa judicial, justamente para permitir el diseño de correctivos.
- c. La estructura del sistema, aunque dispone de filtros interesantes de consolidación de la información contenida, no está diseñada para generar indicadores útiles para la adopción de medidas preventivas en las entidades o, al menos, aún su grado de desarrollo no ha permitido su utilización cabal para estos fines.
- d. En efecto, el sistema de Pleitos de la Nación al parecer carece, hasta el momento<sup>20</sup>, de un sistema de Indicadores destinados a arrojar información que posibilite la adopción de medidas de control efectivo sobre la eficacia del sistema de defensa judicial de la Nación y de prevención del daño antijurídico. Esto corrobora la caracterización de la actual fase del sistema como de "Desarrollo" así como lo antes señalado respecto a que, hasta el momento, la herramienta no provee de elementos de información que apoyen este tipo de acciones.
- e. La Dirección de Defensa Judicial del Ministerio del Interior y Justicia realiza el trabajo destinado a la prevención del daño antijurídico en las entidades, con base en otros mecanismos distintos a los que proporciona el sistema de información<sup>21</sup>. Aunque esta labor a no dudarlo es de gran importancia, el hecho de que el sistema de información por sí mismo no contribuya a ella, le resta

---

<sup>20</sup> Aunque en la entrevista con la Dirección de Defensa Judicial se habló del tema de los **Indicadores de Gestión**, y esta dependencia afirmó poseerlos y enviarlos para los fines de este estudio, no se logró acceso a ellos. Del mismo modo, en consultas en la página web de la entidad, tampoco pudo ubicarse un enlace sobre este tipo de Indicadores.

<sup>21</sup> Se dice "mecanismos distintos" porque se ha trabajado en otros frentes, también importantes para la adopción de estrategias preventivas, pero a los cuales hasta el momento, ha aportado poco el conocimiento que podría permitir un sistema integrado de información. Por ejemplo, la orientación al trabajo que deben desarrollar los Comités de Conciliación, entre otros temas. Véase al respecto la Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico, preparada por la DDJ en agosto de 2004.

eficacia al sistema y reduce los incentivos para el registro de los datos sirviéndose de la herramienta.

- f. Por último, aunque no menos importante: buena parte de la utilidad del Internet consiste en que permite el acceso de un sin número de personas a la información; sin embargo, esta herramienta (Sistema de Pleitos de la Nación), no ofrece páginas de consulta, ni dispone de reportes de salida estructurados que informen a la ciudadanía sobre lo que acontece en este campo de la actividad litigiosa del Estado.

De hecho, no ofrece posibilidades de consulta ni siquiera para los otros organismos del Estado que tienen la competencia legal para requerir información de las entidades sobre estos aspectos, como los órganos de control, o la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

El Decreto 1214 del 2000, anteriormente mencionado, que establece la normatividad aplicable en adelante a los Comités de Conciliación, contiene buena parte de **la orientación que debe regir en la estructuración del sistema de defensa judicial de la Nación**. Parte de establecer unas instancias que tienen exactamente esa función a nivel de cada entidad, al definir los Comités de Conciliación como "una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad"(ART 2)

También establece (ART 7) que " La prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades al interior de cada entidad"; esto invoca la necesidad de desarrollar un tipo de indicadores que permitan establecer cuando se considera que una entidad ha tenido resultados eficaces en la prevención del daño antijurídico. Su buen o mal desempeño al respecto, sería la base de ulteriores decisiones en materia de política de Defensa Judicial de la Nación.

Dado que en el Artículo 9 se establece que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación se debe encargar de prestar asesoría a las entidades en la conformación y el funcionamiento de los Comités, y en el diseño y puesta en marcha de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de la de prevención del daño antijurídico estatal, le cabe la responsabilidad de diseñar estos indicadores y poner en práctica el sistema de evaluación que ellos permiten.

Por su parte, la información destinada a la alimentación del sistema de Indicadores es tratada en el Artículo 10 de este Decreto, al referirse a la Red nacional de información, que debe permitir: evaluar la situación litigiosa del Estado, 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. Como se ve a partir de estas estipulaciones, el sistema de información se concibe como un instrumento que permite organizar y clasificar la información para adoptar correctivos y toda clase de medidas preventivas que en últimas, disminuyan la carga en esfuerzos y recursos que representa el daño antijurídico del Estado.

La conclusión que se puede extraer de este conjunto de disposiciones, atendiendo además a los Considerandos del Decreto en mención, es que el sistema de información no es un objetivo en sí mismo, sino el insumo fundamental para sustentar la toma de decisiones destinadas a "diseñar y desarrollar políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de prevención del daño antijurídico estatal" ( Quinto Considerando ). En ese sentido, los propósitos esbozados no se han cumplido todavía a

cabalidad, toda vez que el sistema de información aún revela algunos obstáculos para su ajuste definitivo y su institucionalización, y, como se ha dicho, no ha provisto de un sistema de Indicadores (o no están disponibles por el momento) que fundamenten el diseño y puesta en marcha de políticas.

De otra parte, el mismo Artículo 10 establece que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación con base en la información recopilada<sup>22</sup>, elaborará anualmente un informe para el Gobierno Nacional "con el fin de proporcionar herramientas para la formulación y ejecución de políticas y planes de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico estatal." Con excepción del Diagnóstico contenido en el Documento CONPES 3250/03, no se tuvo acceso a ningún informe de esta Dependencia, ni el mismo se encuentra disponible en su página web.

#### **2.4. Observaciones sobre la Utilidad del Sistema de información para la estimación del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales**

Como se ha dicho al comienzo de este Informe, la Corporación Transparencia por Colombia incluye dentro de su Índice un Indicador que se basa en el valor de los pagos por sentencias y conciliaciones realizados por las entidades por concepto de acciones contractuales.

Aunque podría decirse que el monto de los pagos efectuados es una consecuencia de la eficacia de las actuaciones previas administrativas, legales y de todo tipo que concurren al originarse una acción legal contra el Estado, así como de las estrategias de defensa legal y, en ese sentido, es un indicador del desempeño que en dichos aspectos muestran las distintas entidades, hay algunos factores que limitarían la capacidad descriptiva sobre la conveniencia de la gestión, que posee dicho indicador.

A no dudarlo, un factor de gran importancia que limita la potencia del Indicador tiene que ver con la dilación de los procesos judiciales en el país; por obra de esta circunstancia, un proceso instaurado puede recibir un fallo contrario a la Nación cuatro, cinco o hasta diez años después de haberse iniciado<sup>23</sup>. Esto significa que una entidad puede verse obligada a pagar por los fallos en su contra sobre demandas que se originaron en actuaciones en las cuales, en rigor, no tuvieron injerencia los actuales responsables legales de la misma.

Ligado a esto, no puede olvidarse de que un sinnúmero de demandas que actualmente enfrenta el Estado colombiano, tienen que ver con las medidas de re estructuración administrativa ocurrida a mediados de la década de los noventas, que implicaron la liquidación o supresión de entidades, la supresión de cargos y el retiro de un grueso número de servidores públicos bajo distintas modalidades, que han dado lugar, en ocasiones, a distintas interpretaciones jurídicas. Sobre estas actuaciones no puede establecerse tampoco una responsabilidad o negligencia de quienes constituyen actualmente los equipos de dirección de las entidades.

---

<sup>22</sup> En el Artículo 11 se habla del Formato Único de Información Litigiosa y Conciliaciones, que debe ser diseñado por la DDJ y diligenciado y remitido semestralmente por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación respectivo. Este es el formato en Excel que fue sustituido por el sistema de Pleitos de la Nación.

<sup>23</sup> Según el jefe de la División de Pasivos Contingentes de la Dirección de Crédito Público, las demandas en general se resuelven en un plazo de cuatro a cinco años, mientras aquellas que implican un volumen grande de negocios (demandas laborales) pueden resolverse en un período de diez años.

De otra parte, es posible que la jurisprudencia que exhibe el país sea tan variada y cambiante<sup>24</sup> que el grado de incertidumbre sobre el devenir y resultado de los procesos sea, por su parte, muy elevado; esto limita la capacidad de adoptar medidas de defensa judicial que se traduzcan realmente en fallos exitosos para la Nación.

Sin embargo, se podría pese a todo establecer que en ausencia de una mejor información, el Indicador de Pagos constituye un buen *Proxy*<sup>25</sup> de la gestión realizada por la entidad para actuar con eficiencia y transparencia en el tema litigioso. Lo que cabría preguntarse a continuación es si *Hay o Podría haber* una mejor información, que permita el diseño de indicadores más ajustados a lo que en realidad se busca evaluar.

Como ya se ha dicho antes, la actual herramienta para recabar la información sobre Pleitos de la Nación adolece de un sistema de indicadores que permitan, de una parte, establecer qué tan buena ha sido la gestión de las entidades en la prevención del daño antijurídico (Decreto 1214 de 2000) y de otra, adoptar y poner en marcha políticas de mejoramiento de la defensa judicial de la Nación.

Esta consultoría opina que para los fines de Transparencia por Colombia, un indicador más apropiado sería el que permitiera describir la calidad de la gestión que sobre este punto tienen las entidades, el cual debería formar parte del Sistema de Defensa Judicial de la Nación, no solamente con base en la información que se obtiene de la actual herramienta de *Pleitos*, sino también con base en la que procesa la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, para la estimación de los pasivos contingentes de Mediano Plazo. Sobre este punto se volverá en el siguiente Capítulo, que contiene las Recomendaciones de esta Consultoría.

En el entretanto, sin embargo, la Corporación debe seguir utilizando su Indicador actual, buscando su depuración, para incluir solamente el valor de los pagos sobre los cuales se ha producido un fallo ejecutoriado. El Sistema de Pleitos de la Nación incluye en el **Formato de Procesos Terminados**, el Valor Total Pagado y, en ese sentido, podría suministrar a la Corporación esta información. Por el momento, sin embargo, con base en lo que las entidades entrevistadas señalan, así como en la Guía del Abogado para el uso del Sistema de Información de Pleitos de la Nación de enero de 2005, los abogados solo deben actualizar la información de **los procesos en curso**. Es posible que el diligenciamiento de este formato esté relegado a una segunda fase de desarrollo del sistema.

---

<sup>24</sup> Esta Consultoría se limita a plantear la posibilidad de que esto ocurra, con base a opiniones de funcionarios entrevistados, pues el examen de la jurisprudencia colombiana excede a los alcances de la misma.

<sup>25</sup> Se habla de un indicador Proxy cuando sin describir exactamente la situación de la variable, se aproxima a ello.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las Recomendaciones contenidas en este capítulo se estructurarán en torno a los siguientes tres ejes, dentro de los cuales se hará una breve mención de los elementos de diagnóstico más relevantes.

- a. El mejoramiento del Sistema de Información de Pleitos de la Nación
- b. La información para un Sistema de Defensa Judicial de la Nación
- c. La información para el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

#### 3.1 El mejoramiento del Sistema de Información de Pleitos de la Nación

Como ya se ha señalado en varias oportunidades en este Informe, las normas que orientan acerca de la conformación de un sistema de información litigiosa tienen como propósito o finalidad, permitir la estructuración de un sistema de defensa judicial para la Nación.

En ese orden de ideas, la herramienta de obtención de información debe ser cuidadosamente diseñada, a fin de incluir las variables necesarias y suficientes para la construcción de los Indicadores de gestión que permitan a la postre el mejoramiento de la defensa judicial estatal. Pero, desde luego, el punto central radica en el diseño y operación del sistema de indicadores apropiado, aspecto que al parecer, no se ha desarrollado en el estado actual de avance de LITIGOB.

En lo que se refiere a las variables contenidas en el sistema de información, estas deben responder a los aspectos comunes y no a las especificidades de la actividad litigiosa de las entidades, pero debe permitir a éstas consultas útiles a fin de adoptar correctivos y medidas preventivas. El actual sistema de Pleitos de la Nación parece no haber definido su identidad y sus propósitos respecto a este punto, y menos aún, haberlos socializado suficientemente con las entidades que deben servirse de él para actualizar su situación litigiosa. Tampoco ha acudido a estas entidades, para examinar cuáles son sus requerimientos de información y qué parte de ella es útil al sistema como un todo.

La apreciación de algunas entidades respecto a que el Sistema "*no posee todas las variables requeridas*" o por el contrario, *más de las necesarias y no las que se necesitan*"<sup>26</sup> tiene que ver con esta ambivalencia del sistema que opera en la actualidad y sobre todo, con las falencias en el trabajo de articulación con los requerimientos y disponibilidades de información que tienen las entidades, para efectos de su adecuado diseño, y de las actividades de inducción y de capacitación que se han hecho para su implementación.

- De lo anterior se desprenden las siguientes **Recomendaciones**:

En el evento de que los administradores del sistema estén interesados en mejorar su utilidad para los propósitos para los que fue concebido, sería recomendable realizar una consultoría jurídica especializada, que a partir de tipificar los distintos tipos de negocios judiciales que llevan las entidades, defina los

---

<sup>26</sup> Ver en el Anexo 2 las Ayudas de Memoria

**indicadores básicos** que son requeridos, para dotar a la Nación de políticas y estrategias preventivas en esta materia, y con base en los cuales se debe solicitar la información a las entidades públicas.

Este trabajo debe hacerse en **articulación con cada una de las entidades** y, en lo posible, respetando sus actuales disponibilidades de información; en caso de que ésta sea deficiente o insuficiente, la administración del sistema debe propiciar su desarrollo al interior de cada entidad, con arreglo a los requerimientos de gestión que le son propios, y, desde luego a las necesidades del sistema de información integral.

Además, en la implementación del sistema, se debe hacer particular énfasis en la capacitación de los funcionarios encargados de desarrollar los procedimientos que permiten la obtención de información adecuada y en brindar un soporte técnico – no solamente informático- continuo y oportuno.

Uno de los aspectos que se deben tener en cuenta en la estructuración del sistema de variables y de indicadores, es que una pieza fundamental para el diseño de políticas preventivas es el **conocimiento organizado de los datos históricos**; de esta manera, deben existir indicadores que permitan describir la historia de lo actuado, **y clasificar los procesos** teniendo en cuenta no solo su etapa actual, sino si están activos, fallados o archivados. La clasificación también debe proporcionar una tipificación de los procesos y, en el caso de los fallados, lo básico de la decisión judicial y los montos asociados al pago y su relación con las pretensiones iniciales<sup>27</sup>.

Respecto al tema de la tipificación de los procesos, en la cartilla para la identificación de Tipologías del Daño Antijurídico<sup>28</sup>, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación establece una serie de pautas para que los Comités de Conciliación se orienten en esta tarea, vital para la adopción de estrategias preventivas.

Algo que llama la atención sobre el particular es que a pesar de haberse producido en el año 2004 y publicada en diciembre de 2005, la Cartilla se refiere a la información necesaria en términos que no parecen aludir ni al Formato Unico de Recaudo ni al Sistema de Pleitos de la Nación: *“Cada entidad deberá realizar un inventario, con clasificación y organización del archivo físico de sentencias, conciliaciones, y demandas o procesos en los que ha sido o es parte, siguiendo los criterios estándar de la Ley 594 de 2000 que reglamenta la Ley General de Archivos de las entidades públicas.”* ( página 15 de la versión en PDF) .

La Recomendación que cabe formular en este punto, es que en todo caso, la información, así como los procedimientos para recabarla, organizarla y registrarla obedezca a una concepción integral y sistémica,

---

<sup>27</sup> No obstante, dado que los alcances de esta consultoría no tocaban con aspectos jurídicos, lo dicho en este párrafo resulta por fuerza, limitado desde este punto de vista. Se insiste en que una consultoría jurídica especializada es oportuna para todo lo relativo al ajuste en el diseño del sistema.

<sup>28</sup> Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico. Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Agosto 2004. Cartilla dirigida a los comités de conciliación, que se publica en el Boletín Jurídico de diciembre de 2005 en el marco del convenio suscrito con la Procuraduría General de la Nación, <http://www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/CARTILLA%20INSTRUCTIVA.pdf>.

que sirva a los propósitos de las entidades y al conjunto del sistema de Defensa Judicial de la Nación. Especialmente, si se tiene en cuenta que los Comités de Conciliación son un instrumento de la defensa judicial que cada entidad debe poner en práctica.

Dentro de la mencionada Cartilla- instructivo hay partes realmente interesantes que en sí mismos establecen procedimientos útiles para el diseño y puesta en marcha de procedimientos que coadyuvan al propósito de mejorar el sistema de información para que cumpla con los propósitos para los que fue concebido. Por eso, se transcriben textualmente a continuación:

*(...) "Con base en la información recaudada y analizada es pertinente preparar por grupo y asunto una relación de tipos de conductas en los que ha incurrido la administración (...). La relación de tipos constituirá uno de los productos finales del estudio de causas de daño que se han imputado judicialmente a la administración durante un periodo determinado, facilitando analizar el título de responsabilidad patrimonial que ha señalado en juez y el tipo de condena resuelto.*

*(...) es importante que las entidades examinen individualmente los casos y se agrupen en un inventario de causas de daño antijurídico, con el fin de determinar cuantas veces ocurre la acción u omisión que da lugar a las reclamaciones y posterior condena, y determinar conforme la observación de las mismas, que herramienta resulta útil para evitar su ocurrencia, en caso de que ello resulte viable.*

*Los correctivos que las entidades diseñen, serán tantos como se hagan necesarios y su eficacia depende del seguimiento que se haga a los mismos. Ineludiblemente la acción estatal será proactiva, en tanto que se espera disminuir el número de demandas, sentencias y conciliaciones e incluirá, entre otros, un componente de formación y mejoramiento de capacidad de gestión, a través del diseño y desarrollo de planes de capacitación para los funcionarios de las áreas donde surja mayor conflictividad y el diseño de modelos de gestión y formatos estándar en el desarrollo de las actividades en las que se concluya generan un alto porcentaje de conflictividad." (páginas 26 y 27 de la versión en PDF)*

En otro apartado, en la cartilla se señala: *"Como quiera que la prevención del daño antijurídico es considerada indicador de gestión las entidades deben preparar un informe de gestión de las actividades del comité a sus miembros y remitir copia a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, en virtud de lo consagrado en el decreto 1214 de 2000 "(...) en el cual, "además de presentar la relación de conciliaciones y acciones de repetición analizadas y decididas, se debe presentar la relación de las demás actividades que contempla el Decreto 1214 de 2000, entre ellas, la identificación de causas de demandas, sentencias y conciliaciones en contra de la entidad y los correctivos que aprobó el citado comité."*

A este respecto cabe decir que si el sistema de información se concibe y se estructura con base en la concepción sistémica antes mencionada, las entidades no deben requerir presentar más informes de gestión que los que ellas mismas precisen para sus asuntos internos, puesto que dicho sistema proveería de los insumos necesarios para la operación de un sistema integral de Defensa Judicial de la Nación.

Por último, es indispensable reconsiderar el uso de un ambiente web como mecanismo único para la actualización de la información. Por lo antes señalado en el diagnóstico, en el país hay todavía bastantes limitaciones tecnológicas y de capacitación del recurso humano que hacen riesgoso basar la operación de un sistema de información de esta naturaleza en este tipo de plataformas. La Recomendación en este aspecto consiste en permitir la actualización a través de reportes computarizados que se pueden enviar

vía correo electrónico o en medios ópticos, sin dejar de usar la herramienta en la web, pero no limitando su acceso a este mecanismo.

Resulta de la mayor importancia adecuar la herramienta para que en la web se despliegue la información de consulta para la ciudadanía, útil para el conocimiento del público sobre los efectos de la situación litigiosa de la Nación, sobre las medidas preventivas y correctivas adoptadas y sobre su utilidad y eficacia, expresadas en indicadores que deben también ser diseñados para estos fines.

### **3.2 La información para un Sistema de Defensa Judicial de la Nación**

Cuando la información se considera desde el punto de vista de su capacidad de alimentar un **Sistema**, es probable que se deba hacer alusión a un sistema de información jerarquizado. Esto es así porque normalmente en los sistemas humanos, los elementos constitutivos ejercen distintas funciones en el sistema, que requieren también de distintos niveles de consolidación de la información.

Desde el punto de vista de la información, los elementos del sistema son generadores de información, usuarios de información, y administradores de información.

Las entidades públicas son a la vez generadoras y usuarias, ya que si son parte de un sistema, producen la información de base pero también deben ser retroalimentadas por el sistema para mejorar su desempeño. En un sistema de información jerarquizado, ellas producen la información del nivel más detallado, que debe servir para sus fines específicos, en primer lugar. Una porción de esta información, en su estado original o como reporte procesado de salida, es la que alimenta al resto del sistema, el cual, sin embargo, podría estar en capacidad de consultar el nivel más detallado, cuando ello sea necesario.

En ese sentido, la información a recolectar por y para el sistema, debe ser aquella que sea de interés para el conjunto del mismo y complementaria a la que las entidades pueden producir para sus fines específicos. Esto quiere decir que el diseño de la información no debe ser exhaustivo en materia de las particularidades de cada entidad (esto deben proporcionárselo ellas mismas) sino de lo que es más generalizado pero de cuya sistematización y/o consolidación, las entidades pueden extraer elementos adicionales que sustenten las decisiones de mejoramiento de su gestión.

En cuanto a las entidades que son solamente usuarias (órganos de control, Contaduría), éstas deben poder ver resueltas sus necesidades de información en la estructura del sistema diseñado. No es viable para la sostenibilidad y eficiencia del mismo, que se deban reproducir segmentos completos de información en cada entidad y aplicar recursos en el procesamiento por separado de la misma por parte de cada uno de estos órganos.

La ciudadanía se constituye también en usuaria del sistema de información; en una concepción amplia de Sistema, el control social que ésta podría estar en capacidad de ejercer debería ser un elemento constitutivo del mismo de excepcional importancia. Ya se ha dicho en el anterior apartado lo que sería necesario hacer para que el público en general tenga acceso a información útil a este propósito.

Se ha querido tratar el caso de una entidad usuaria de información como la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda de manera separada, ya que el modelo utilizado por ésta para realizar la estimación de los pasivos contingentes de la Nación, basado en el procesamiento de cada uno de los

procesos llevados por cada uno de los abogados, podría dar origen a un producto de información para cada entidad, que sería de enorme utilidad para efectos de comparación de los previsto por el modelo con lo efectivamente ocurrido, y para hacer control y seguimiento de la actividad litigiosa en cada una de ellas. Además, podría ser la base para la valoración del Indicador de gestión relacionado con la Prevención del daño antijurídico, al que se refiere el Decreto 1214 de 2000.

- En este sentido las **Recomendaciones** son las siguientes:

Estructurar el sistema de información de manera que ninguna entidad deba generar o registrar información en distintos formatos para distintos organismos, sino en una sola herramienta que debe alimentar las necesidades del conjunto de elementos constitutivos del sistema.

Efectuar un convenio entre la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, para que la información detallada y específica que por abogado y proceso, con base en datos históricos, aquella procesa, pueda constituirse en una fuente de información para la construcción de indicadores útiles para el mejoramiento de la gestión judicial de las entidades y para el mejoramiento de las acciones de Defensa Judicial de la Nación en su conjunto. A su vez, esta información, contrastada por entidad, podría mejorar el propio sistema de estimación de los pasivos contingentes de mediano plazo, que la Dirección de Crédito Público realiza anualmente.

### 3.3 La información para el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

Dado que el propósito del estudio es evaluar el LITIGOB como un sistema de información que permita avanzar a las entidades en eficiencia e integridad, es necesario hacer explícito lo que sería necesario recomendar para este propósito.

Lo que se ha dicho anteriormente contribuye de manera sustancial al mismo, pues la aplicación de una concepción de la información como insumo de un *Sistema*, es indispensable para procurar su institucionalización<sup>29</sup> y posibilitar su viabilidad y sostenibilidad futuras.

---

<sup>29</sup> Se entiende por "Institucionalización": "la apropiación que una Organización hace de normas, procesos y procedimientos, para ponerlos en práctica de manera sistemática y sin que para ello sea necesario acudir a mecanismos recurrentes de advertencia y/o control. Esto implica: de una parte, que el recurso humano es suficiente informado y motivado para llevarlos a la práctica, entendiendo por motivación, el reconocimiento de la importancia y eficacia de los procesos a implantar. En otras palabras, el consenso en torno a la utilidad de una norma, proceso o procedimiento es una condición básica para su institucionalización.

En segundo lugar, implica que se dispone de las herramientas y del conocimiento necesario para su cabal instrumentación, así como del diseño de criterios y de procedimientos homogéneos que garanticen su continuidad y consistencia.

En tercer lugar, cada actor que participa en la aplicación de las normas, procesos o procedimientos debe estar seguro del carácter de su participación y del papel insustituible que juega en este sentido.

La institucionalización se traduce en que un mismo tipo de aspectos se aborda de manera similar por parte de la Organización y bajo los mismos criterios, lo cual permite independizar su manejo de la visión personal y subjetiva del funcionario o empleado a cargo. Esto garantiza la coherencia de la Organización aunque haya movilidad del personal." (Ver Martha Madrid y Luz Emilse Rincón. Consultoría para la evaluación del Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión pública –SPI -Informe Final, enero 2006. Corporación Transparencia por Colombia

En el apartado 2.4. del Capítulo sobre el Diagnóstico, se mencionaban algunas de las dificultades que ofrece el actual Indicador utilizado por la Corporación en su Índice de Integridad, en lo que tiene que ver con el tema litigioso de la Nación, en cuanto a su capacidad descriptiva del estado de eficiencia y transparencia de la gestión de las entidades en esta materia.

En este sentido, es necesario señalar que la Corporación continuará con la tarea que ha venido realizando para alertar y prevenir sobre el riesgo de corrupción que puede tener cada entidad pública y, por tanto, seguirá estimando y calculando el Índice de Integridad con su indicador de "Valor de los Pagos por sentencias y conciliaciones". Para mejorar el carácter descriptivo del mismo, la Corporación estudiará la posibilidad de acuerdos con la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, del Ministerio del Interior y Justicia, para que se inicie el recaudo y procesamiento de la información sobre procesos fallados y se reporte el monto de lo efectivamente pagado por cada entidad, a la ciudadanía en general, a la Corporación y, desde luego, para efectos del mejoramiento del sistema de defensa judicial como un todo.