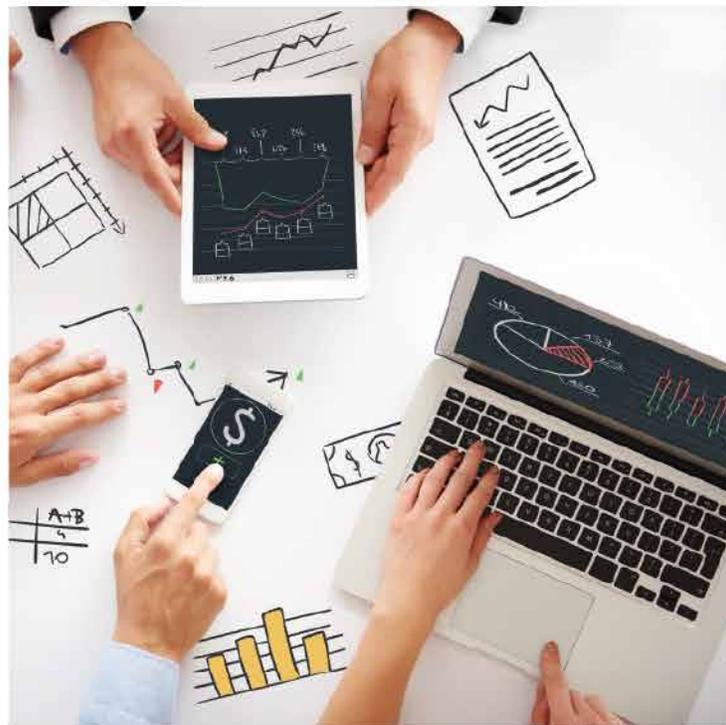




Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



www.defensajuridica.gov.co

**TASA DE ÉXITO Y
RELACIÓN CONDENA /
PRETENSIÓN EN LAS
PROVIDENCIAS
PROFERIDAS POR EL
CONSEJO DE ESTADO
ENTRE LOS AÑOS
2014 Y 2019**



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. OBJETIVOS.....	6
3. METODOLOGÍA.....	6
3.1 Caracterización de las sentencias objeto de estudio.....	7
3.2 Caracterización de los autos objeto de estudio.....	10
4. TASA DE ÉXITO DE LA NACIÓN.....	11
4.1 Tasa éxito general de la Nación.....	11
4.2 Análisis de la tasa de éxito según medios de control y temáticas destacables..	15
4.2.1 Tasa de éxito en materia de reparación directa	
i. Evolución de la tasa de éxito en materia de privación injusta de la libertad	
ii. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a actividad de la Fuerza Pública	
iii. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a acciones de Grupos Armados Ilegales	
iv. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a daños antijurídicos a conscriptos	
v. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a daños antijurídicos a reclusos	
4.2.2 Tasa de éxito en materia de acciones de grupo	
4.2.3 Tasa de éxito en materia laboral y de prestaciones sociales	
4.2.4 Tasa de éxito en acciones populares	
4.2.5 Tasa de éxito en materia contractual	
4.2.6 Tasa de éxito en temas tributarios	
5. RELACIÓN CONDENA / PRETENSIÓN.....	32
5.1 Información descriptiva de los datos analizados.....	33
5.2 Resultados de la relación Condena / Pretensión.....	34
5.2.1 Relación Condena Pretensión por causas eKogui más frecuentes	
5.2.2 Relación Condena Pretensión por medio de control y sección	
6. ANÁLISIS DE AHORRO.....	42

7. INFORMACIÓN SOBRE LAS CONDENAS Y PRETENSIONES EN CONTRA DE LA NACIÓN.....	43
7.1 Tipo de condenas.....	43
7.1.1 Tipo de condena por medio de control	
7.1.2 Tipo de condena por causa eKogui	
7.2 Tipo de pretensiones.....	46
8. ANÁLISIS GENERAL SOBRE LOS AUTOS.....	50
8.1 Autos relativos a la aprobación de las conciliaciones.....	50
8.1.1 Valores aprobados en materia de conciliación	
8.2 Autos relativos a transacciones.....	52
8.3 Liquidación de perjuicios.....	52
9. COSTAS.....	54
10. Conclusiones y recomendaciones.....	55

1. INTRODUCCIÓN

A 31 de diciembre de 2020, el valor de las pretensiones de las demandas judiciales en contra de la Nación superaba los 400,5 billones de pesos¹. Dicho monto equivale a 1,3 veces el presupuesto general de la Nación². La experiencia muestra, sin embargo, que el Estado gana un número significativo de los procesos que se inician en su contra (54%³), además de que, respecto de los que pierde, el monto de las condenas suele ser inferior a lo solicitado por los demandantes.

No obstante, pese a la importancia que tiene, la información precisa sobre la relación entre las pretensiones de los demandantes y lo que finalmente les reconoce la administración de justicia, es decir, la relación condena/preensión, no había sido materia de estudio amplio.

El dato sobre la relación condena/preensión es relevante tanto a nivel macro como micro. A nivel macro permite determinar el monto del pasivo contingente de la Nación por concepto de las demandas que enfrenta, entre otros usos relevantes. Sumado al dato relativo a la duración de los procesos judiciales, ayuda también a establecer los momentos de causación de dicho pasivo.

A nivel micro, la relación condena/preensión y su evolución en el tiempo permite implementar políticas de gerencia jurídica tales como la evaluación de la efectividad de los abogados del Estado y de las oficinas asesoras jurídicas; la identificación de los despachos judiciales en los que se presenta mayor nivel de riesgo judicial y de aquellos cuyas decisiones eventualmente se apartan de los promedios normales; la identificación de los medios de control que en mayor medida concentran la labor de la Nación en la defensa judicial ante el Consejo de Estado y los títulos de imputación que generan las condenas más gravosas; las definiciones de políticas óptimas de conciliación, para citar algunos ejemplos de especial relevancia.

La determinación de la tasa de éxito y la relación condena/preensión de las demandas en contra de la Nación constituye también un insumo para la elaboración de indicadores de ahorro potenciales y reales en materia de controversias judiciales y para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del Sistema de Defensa Jurídica⁴.

¹ Información con corte a diciembre 31 de 2020. En este monto no están incluidos dos procesos con pretensiones por \$88,9 billones y de \$3.671,1 billones. Fuente: Informe trimestral de litigiosidad, visto en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf

² En comparación con el Presupuesto General de la Nación del año 2021, que corresponde a 314,7 billones de pesos. Fuente: Decreto 1805 de 2020. Visto en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FW-CC_CLUSTER-154522%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

³ Tasa de éxito a 31 de diciembre de 2020, sin incluir Colpensiones. Fuente: Informe trimestral de litigiosidad, visto en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf

⁴ La elaboración de dicho indicador es uno de los compromisos del Modelo de Gestión Integral por resultados para la pre-

En aras de suplir este vacío, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado procedió a realizar, a través de la Universidad Sergio Arboleda, un análisis que abarcó las providencias proferidas por el Consejo de Estado entre los años 2014 y 2019 en las cuales la Nación actuó como parte demandada.

El presente documento contiene los resultados del estudio elaborado por la Universidad bajo la dirección de la Agencia. La información que contiene permite avanzar en la definición de criterios objetivos de evaluación del sistema de defensa jurídica de la Nación a la vez que proporciona datos útiles para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

2. OBJETIVOS

1. Determinar la tasa de éxito de la Nación en las demandas falladas en el Consejo de Estado.
2. Establecer la relación condena / pretensión en las demandas en las cuales participa la Nación falladas en el Consejo de Estado, según cada tipo de acción.

3. METODOLOGÍA

Para la realización del estudio se efectuó la revisión de 40.253 providencias judiciales proferidas, entre el año 2014 y 2019, por el Consejo de Estado. La revisión de las providencias permitió establecer el universo de análisis en cuanto la Relatoría del Consejo de Estado no tiene las providencias clasificadas por autos o sentencias.

Para efectos de este estudio, y una vez realizada la depuración de la información, se identificó un universo útil de 14.088 providencias distribuidas así: 13.754 sentencias y 334 autos que resuelven la aprobación de conciliaciones o transacciones, aquellas que deciden sobre el incidente de liquidación de perjuicios o de liquidación de costas procesales.

Las decisiones son de la Sala Plena y las secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Consejo de Estado. Además, solo fueron analizadas las providencias en las que, al menos, una de las entidades demandadas era del orden nacional y el proceso corres-

vención del daño antijurídico y la defensa jurídica establecido en el préstamo BID No. 4922/OC-CO, para determinar el valor de los ahorros potenciales reales, es necesario conocer la relación condena / pretensión, en cuanto las fórmulas para el cálculo del indicador utilizan como variable dicho porcentaje en los diferentes procesos judiciales

pondría a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, reparación directa, acción de grupo o acción popular.

Del análisis de las providencias se extrajo, entre otras, las siguientes variables:

- Número del radicado del proceso
- Tipo de providencia (auto o sentencia).
- Fecha de admisión de la demanda
- Nombre de la entidad pública demandada
- Nombre de la persona, empresa o entidad demandante
- Juez de primera instancia
- Fecha de la sentencia de primera instancia
- Sentido del fallo de primera instancia
- Fecha de ocurrencia del hecho generador de la demanda
- Medio de control
- Causa eKOGUI de la demanda
- Fecha de la sentencia de segunda instancia
- Determinación de las pretensiones (abstracto, valor cierto, ambos).
- Sentido del fallo de segunda instancia
- Determinación de la condena (abstracto, valor cierto, ambos).

La tasa de éxito, entendida como la relación entre el número de procesos ganados respecto de la totalidad de procesos en los que participaron las entidades públicas, se obtuvo de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, reparación directa, acción de grupo y acción popular.

El cálculo de la relación condena / pretensión requiere que la sentencia contenga información que permita cuantificar las pretensiones y las condenas. Con base en lo anterior, dicha relación se calculó, en principio, para los siguientes medios de control: reparación directa, acción de grupo y controversias contractuales. De manera excepcional, fue posible calcularla en algunos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. Para el valor de las condenas, se tuvo en cuenta el valor concedido a través del incidente de liquidación de perjuicios, cuando fue posible.

Los valores monetarios, tanto de las pretensiones como de las condenas, se presentan en pesos constantes de 2019, año utilizado como referencia para todo el análisis. Este aspecto es importante en la medida en que las pretensiones y las condenas aparecen en diferentes unidades monetarias (pesos, SMMLV, gramos oro, etc.)

3.1 Caracterización de las sentencias objeto de estudio

Respecto de las sentencias (13.754), la revisión por secciones del Consejo de Estado y por años permite realizar distintas aproximaciones. Primero, una aproximación desde el

factor orgánico por el número de sentencias proferidas por las diferentes secciones: la Sección Tercera expidió el 57,03% de sentencias -7.844-, la Segunda expidió el 25,89% - 3.561 sentencias -, la Cuarta el 9,22% de sentencias - 1.268 - y la Primera el 7,79% -1.072 sentencias-. La Sala Plena con sus 9 sentencias representan sólo el 0,07% del total.

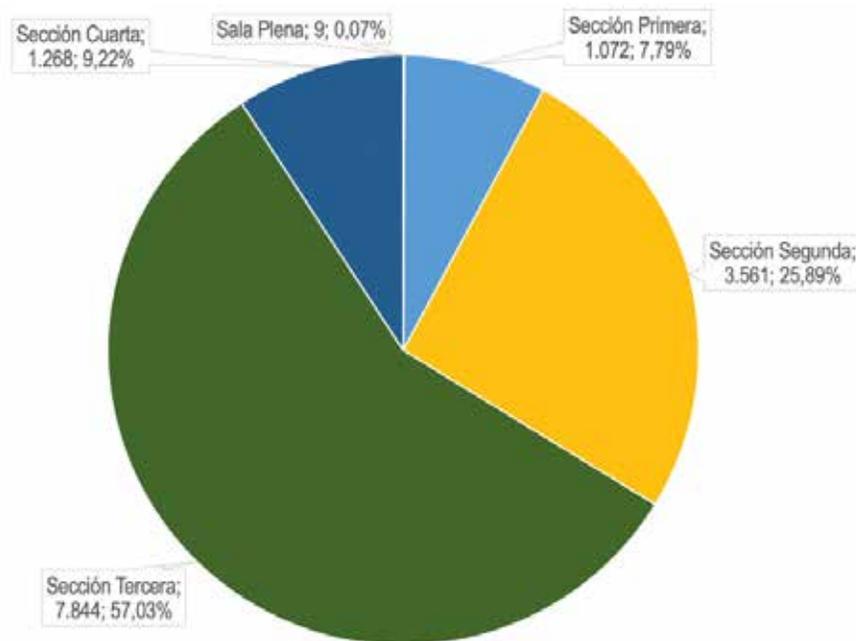


Ilustración 1. Sentencias por secciones del Consejo de Estado

La segunda aproximación se hace desde el factor temporal: de las 13754 sentencias expedidas en el universo estudiado, 12,98% corresponden al año 2014. 12,50% al año 2015. 16,65% al 2016. 21,45% al año 2017. 21,59% al año 2018 y un porcentaje del 14,83% al año 2019. Así el promedio de sentencias se ubica en los años 2016 y 2019, con subidas importantes en los años 2017 y 2018, y el número más bajo en el año 2015. Cabe resaltar que las decisiones por año son constantes en las secciones Primera y Cuarta, mientras que en la Segunda se aprecian subidas en los años 2017 y 2018, y en la Tercera igual fenómeno en los años 2016, 2017 y 2018. Picos que, de acuerdo, a los datos, coinciden con los tres años en que mayor número de sentencias fueron proferidas.

Sección / Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Sala Plena	-	-	2	1	5	1	9
Sección Primera	206	150	185	120	259	152	1.072
Sección Segunda	268	244	337	738	1.071	903	3.561
Sección Tercera	1.140	1.142	1.556	1.892	1.412	702	7.844
Sección Cuarta	171	183	210	199	223	282	1.268
Total general	1.785	1.719	2.290	2.950	2.970	2.040	13.754

Tabla 1. Sentencias por año de fallo y secciones del Consejo de Estado

En relación con los medios de control, dos tipos de acciones agrupan el 95,86% de las sentencias: Reparación Directa y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con el 53,61% y el 42,25% respectivamente. Para el primer medio de control el pico más alto es en el año 2017 y el 2019 es el punto más bajo. Para el segundo los tres primeros años son bajos y constantes, y tiene su pico en 2018. Cabe resaltar que en los años 2017 y 2018 se presenta una variación importante a la baja en materia de reparación directa y al alza en materia de nulidad y restablecimiento del derecho.

Medio de control / Año de fallo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Reparación Directa	1.052	978	1.478	1.836	1.369	660	7.373
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	652	602	742	1.039	1.505	1.271	5.811
Contractual ⁵	54	126	42	39	24	36	321
Acción Popular	25	12	28	35	71	72	243
Acción de Grupo	2	1		1	1	1	6
Total general	1.785	1.719	2.290	2.950	2.970	2.040	13.754

Tabla 2. Sentencias por año de fallo y medio de control

Los datos obtenidos del universo analizado permiten observar que las primeras diez causas eKogui representan el 54.74% de toda la muestra. De estas, la causa con mayor número de decisiones en los años revisados es **Privación injusta de la libertad** con un 28,76% del total (3955 sentencias). En la siguiente tabla se puede ver el detalle de las demás causas:

Causa eKogui	Cantidad
Privación injusta de la libertad	3.955
No reconocimiento de pensión de vejez	646
Indebida liquidación de pensión de vejez	629
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción disciplinaria	542
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	430
Violación al régimen jurídico de propiedad industrial	383
Error judicial	261
No reconocimiento de reajuste o nivelación salarial	251
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios	249

⁵ Para efectos prácticos en la presentación de los resultados de este documento, el medio de control de controversias contractuales se presenta como “Contractual”.

Causa eKogui	Cantidad
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de ventas	183
Subtotal	7.529
Otras causas eKogui	6.225
Total general	13.754

Tabla 3. Sentencias por causa eKogui

Ahora bien, la duración promedio de los procesos en los medios de control objeto de estudio es de 8,90 años, cuando interviene el Consejo de Estado. Sin embargo, es preciso destacar que la duración promedio de las controversias contractuales en las sentencias de la muestra es de 12,95 años en promedio y en las acciones de reparación directa es de 11,33 años. Estos datos son especialmente altos y están vinculados a temas con importantes efectos económicos y jurídicos. Por su parte, las acciones populares y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho tienen promedios bajos de duración.

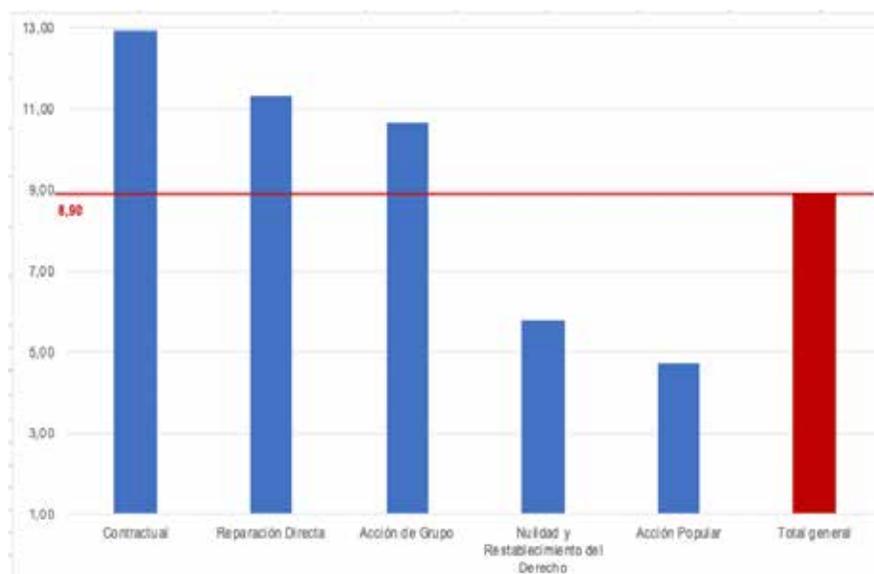


Ilustración 2. Duración promedio de sentencias por medio de control

3.2 Caracterización de los autos objeto de estudio

En cuanto a los autos objeto de estudio en la ventana de observación, su número es similar en todos los años. Aquellos relativos a la conciliación son los más importantes en número, pues corresponden a 246 de 334 lo que representa el 73.65% de la muestra. Por su parte los autos relativos a transacción son muy pocos con tan solo 2.

Tipo de auto / Año de fallo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total General
Reconoce Conciliación	41	47	35	20	17	3	163
No Reconoce Conciliación	8	6	5	13	31	20	83
Liquidación de Perjuicios	1	8	16	14	8	24	71
Costas		1	1	1	3	9	15
Transacción		1	1				2
Total general	50	63	58	48	59	56	334

Tabla 4. Distribución de los autos por año

4. TASA DE ÉXITO DE LA NACIÓN

Uno de los principales objetivos de la presente consultoría es determinar la tasa de éxito de la Nación en su calidad de parte demandada en los medios de control de: reparación directa, contractual⁶, nulidad y restablecimiento del derecho, grupo y populares. en el marco de la ventana de observación 2014-2019, y a propósito de las sentencias que se hayan proferido en la Sala Plena y Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Consejo de Estado. Para establecer el porcentaje de éxito, se han considerado las sentencias donde el Consejo de Estado niega totalmente las pretensiones de la demanda sobre la muestra total. En contraste, se considera “fracaso” y que la Nación perdió, cuando el Consejo de Estado accede completa o parcialmente a al menos una de las pretensiones de la demanda. En consecuencia, la tasa de éxito permite medir el desenlace contencioso de las demandas contra la Nación para determinar la proporción de casos exitosos, evitando apreciaciones subjetivas, así como, analizar el comportamiento litigioso de las demandas en contra de la Nación⁷.

4.1 Tasa éxito general de la Nación

La tasa de éxito promedio de la Nación, en los años 2014 a 2019, es de **49,12%**:

Medio de Control / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total general	Tasa éxito %
Reparación Directa	3.163	4.210	7.373	42,90%

⁶ Para efectos prácticos en la presentación de los resultados de este documento, el medio de control de controversias contractuales se presenta como “Contractual”.

⁷ El alcance del presente estudio no permite determinar las razones o motivos de la tasa de éxito.

Medio de Control / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total general	Tasa éxito %
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	3.320	2.491	5.811	57,13%
Contractual	200	121	321	62,31%
Acción Popular	71	172	243	29,22%
Acción de Grupo	2	4	6	33,33%
Total General	6.756	6.998	13.754	49,12%

Tabla 5. Tasa de éxito por medio de control

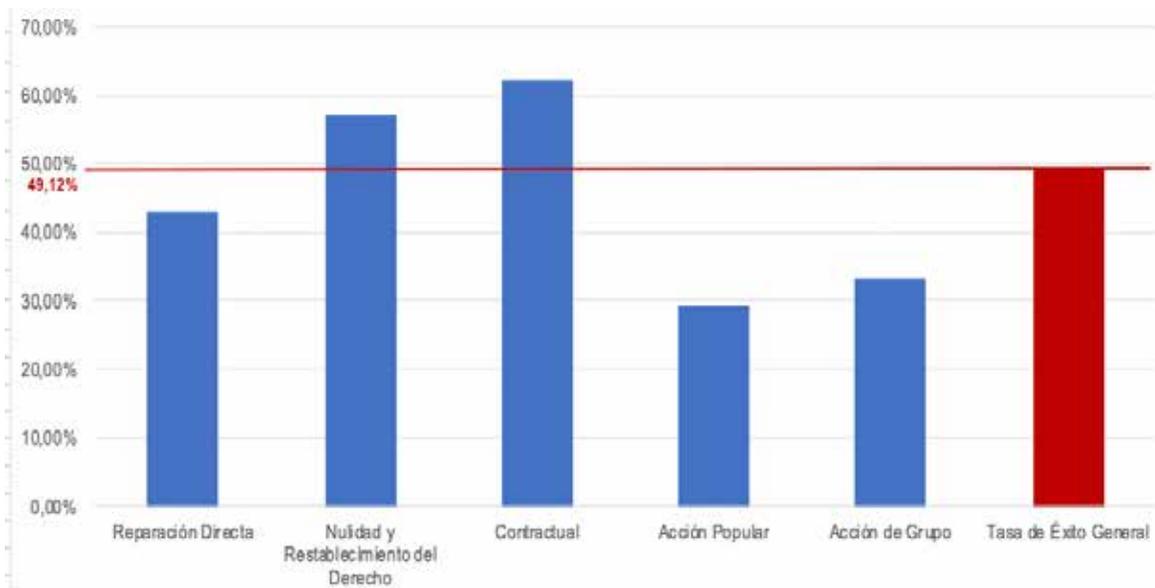


Ilustración 3. Tasa de éxito por medio de control vs. promedio general

De acuerdo con lo anterior, se puede resaltar las diferencias encontradas en la tasa de éxito en función del medio de control de la sentencia. De estos últimos, la tasa de éxito más alta corresponde al medio de control Contractual (62,31%). Mientras que, aquellos con tasa de éxito más baja son la Acción de Grupo (33,33%) y la Acción Popular (29,22%).

Es importante destacar que los medios de control que concentran la mayoría de las decisiones, Reparación Directa y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tienen tasas del 42,90% y 57,13% respectivamente.

Sentido Fallo/ Sección	Sala Plena	Sección Primera	Sección Segunda	Sección Tercera	Sección Cuarta	Total general
Éxito	7	675	2.267	3.464	343	6.756
Fracaso	2	397	1.294	4.380	925	6.998
Total general	9	1.072	3.561	7.844	1.268	13.754
Tasa éxito	77,78%	62,97%	63,66%	44,16%	27,05%	49,12%

Tabla 6. Tasa de éxito por secciones del Consejo de Estado

De manera que las secciones donde la Nación tiene una tasa de éxito más alta son la Sección Primera (con un porcentaje del 62,97% sobre 1.072 sentencias), la Sección Segunda (63,66% sobre 3.561 sentencias) y la Sala Plena (77,78% sobre 9 sentencias). En contraste, evidencian una tasa inferior al promedio: la Sección Tercera (con un 44,16% sobre 7.844 sentencias) y, especialmente, la Sección Cuarta (con 27,05% sobre 1.268 sentencias).

Al estudiar la tasa de éxito de la Nación por año se puede observar una tendencia a la mejora a partir del año 2017:

Sentido del Fallo / Año sentencia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Éxito	767	749	892	1.391	1.669	1.288	6.756
Fracaso	1.018	970	1.398	1.559	1.301	752	6.998
Total general	1.785	1.719	2.290	2.950	2.970	2.040	13.754
Tasa éxito	42,97%	43,57%	38,95%	47,15%	56,20%	63,14%	49,12%

Tabla 7. Tasa de éxito de la Nación por año

En efecto, en los años 2014 y 2015 este coeficiente se encuentra por debajo del 44% pero es estable. A partir del año 2017 (47,15%) se comienza a observar una tendencia al alza hasta llegar al 63,14% en el año 2019. Por el contrario, en el año 2016, el comportamiento de la tasa de éxito (38,95%) es atípico respecto de los años anteriores y posteriores.

Así mismo, es pertinente observar la tasa de éxito de las diez causas eKogui con mayor frecuencia, tal como se refleja en la siguiente tabla. Estas causas representan el 54,74% de la muestra final. La causa eKogui de mayor frecuencia es la de **Privación injusta de la libertad** (3.955) que equivale al 28,76% del total. Cabe anotar que la tasa de éxito de esta causa es baja (34,66%)⁸.

8 Se hace un análisis particular de esta causa en el aparte 4.2.1 punto i.

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa Éxito	Éxito	Fracaso	Total general	Tasa de éxito
Privación injusta de la libertad	1.371	2.584	3.955	34,66%
No reconocimiento de pensión de vejez	227	419	646	35,14%
Indebida liquidación de pensión de vejez	415	214	629	65,98%
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción disciplinaria	473	69	542	87,27%
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	296	134	430	68,84%
Violación al régimen jurídico de propiedad industrial	288	95	383	75,20%
No reconocimiento de reajuste o nivelación salarial	246	15	261	94,25%
Error judicial	204	47	251	81,27%
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios	72	177	249	28,92%
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de ventas	30	153	183	16,39%
Subtotal	3.622	3.907	7.529	48,11%
Otras causas	3.134	3.091	6.225	50,35%
Total General	6.756	6.998	13.754	49,12%

Tabla 8. Tasa de éxito según las principales causas eKogui

Así mismo, llaman la atención los altos niveles de la tasa de éxito de la Nación en materia de reajuste de nivelación salarial (94.25%) y en materia de legalidad de las sanciones administrativas (87.27%), lo cual asegura una importante seguridad jurídica de este tipo de actos.

Por su parte, la legalidad de los actos tributarios, la liquidación de revisión impuesto de ventas y la liquidación oficial de impuesto de renta, sufren de una baja tasa de éxito, de 16.39% y 28.92% respectivamente.

En un ejercicio hipotético en el cual la frecuencia de la causa eKogui “privación injusta de la libertad” fuera igual a cero (0), la tasa de éxito general de la Nación sería del **54,95%**. Con lo cual se tendría una perspectiva general, dado el predominio y la superioridad de esta sobre el resto de las causas.

Esta cifra es una variación importante, pues la tasa es de 49,12% y ganaría más de 5 puntos porcentuales. De igual modo, el porcentaje de éxito de la Nación en materia del medio de control de Reparación Directa pasaría del 42,90% al **52,41%**. Esto evidencia que abordar la problemática de la privación injusta de la libertad es importante, por lo que a continuación se presentan análisis específicos de este fenómeno y de otros relevantes.

4.2 Análisis de la tasa de éxito según medios de control y temáticas destacables

Para el propósito del presente estudio se hará a continuación un análisis descriptivo específico de la tasa de éxito en cada uno de los medios de control. Así mismo, en cada apartado se estudia este coeficiente de forma más particular respecto de algunos aspectos temáticos.

4.1.1 Tasa de éxito en materia de reparación directa

Son 7.373 las sentencias relativas al medio de control de Reparación Directa sobre las que se calcula la tasa de éxito. Las mismas representan el 53,61% del total de sentencias proferidas en la ventada de observación. El porcentaje de éxito de la Nación en materia de reparación directa es del 42,89%.

Sentido fallo / año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Éxito	397	337	462	753	764	450	3.163
Fracaso	655	641	1.016	1.083	605	210	4.210
Tasa de éxito	37,74%	34,46%	31,26%	41,01%	55,81%	68,18%	42,90%

Tabla 9. Tasa de éxito en materia de Reparación Directa por año

Del análisis de la tasa de éxito por año, es pertinente destacar un aumento de la tasa de éxito de la Nación a partir del año 2017, con respecto a este medio de control, similar al observado en la tasa en general ante el Consejo de Estado.

Año de radicación del proceso	Éxito	Fracaso	Total	Tasa Éxito
1990	1		1	100,00%
1991		2	2	0,00%
1992		2	2	0,00%
1993	4	13	17	23,53%
1994	9	14	23	39,13%
1995	25	27	52	48,08%
1996	35	46	81	43,21%
1997	54	66	120	45,00%
1998	67	131	198	33,84%
1999	146	187	333	43,84%
2000	146	207	353	41,36%
2001	167	268	435	38,39%
2002	196	315	511	38,36%
2003	249	317	566	43,99%
2004	216	259	475	45,47%
2005	237	333	570	41,58%
2006	198	311	509	38,90%
2007	134	173	307	43,65%
2008	273	411	684	39,91%
2009	402	561	963	41,74%
2010	268	293	561	47,77%
2011	208	205	413	50,36%
2012	92	58	150	61,33%
2013	13	8	21	61,90%
2014	10	2	12	83,33%
2015	10	1	11	90,91%
2016	1		1	100,00%
2017	1		1	100,00%
2018	1		1	100,00%
Total general	3.163	4.210	7.373	42,90%

Tabla 10. Tasa de éxito y año de radicación del proceso

De igual modo es de enfatizar que las temáticas que se resuelven en la ventana de observación provienen de demandas radicadas esencialmente entre los años 1999 a 2009 (un total de 5.706 equivalentes al 77,39% del total)⁹. Por consiguiente, es importante tener en cuenta esta realidad para efectos de adopción de políticas públicas y lineamientos respecto de la prevención del daño antijurídico, ya sea por

temas de cambios normativos y procesales, o bien por temas jurisprudenciales de aparición o desaparición de fenómenos litigiosos.

Un análisis de la tasa de éxito en materia de los títulos de imputación de la responsabilidad de la Nación permite observar que los relativos al Riesgo Excepcional (30.30%) y al Daño Especial (34.75%)¹⁰ tienen tasas bajas respecto del porcentaje de éxito promedio en materia de Reparación Directa. De estos, el Daño Especial es el más llamativo tanto por su frecuencia, como porque cubre temáticas tales como: privación injusta de la libertad¹¹, muerte a civil con arma de dotación, muerte de civil en combate, daño a bienes por obras públicas, entre otros.

Sentido Fallo / Año	Daño Especial	Error Judicial	Falla en el Servicio	Riesgo Excepcional	Total General
Éxito	607	894	1.612	50	3.163
Fracaso	1.140	913	2.042	115	4.210
Tasa de éxito	34,75%	49,47%	44,12%	30,30%	42,90%

Tabla 11. Tasa de éxito por título de imputación

Sin embargo, en todos los títulos de imputación se puede evidenciar una mejora importante en la tasa de éxito en el marco de la ventana de observación. Es así como, en todos ellos, el coeficiente registrado en el 2019 supera ampliamente tanto al promedio de cada título de imputación, como al promedio general. En materia de Daño Especial, la tasa se sitúa en el 62,52% en el año 2019. En materia de Error Judicial en 74,25%. En Falla del Servicio en 64,62% y en Riesgo Excepcional, 52,38%.

Título de imputación – año del fallo	Éxito	Fracaso	Total general	Tasa éxito
Daño especial	607	1.140	1.747	34,75%
2014	76	163	239	31,80%
2015	49	178	227	21,59%
2016	127	386	513	24,76%
2017	126	240	366	34,43%
2018	210	163	373	56,30%
2019	19	10	29	65,52%
Error judicial	894	913	1.807	49,47%
2014	45	92	137	32,85%
2015	77	155	232	33,19%
2016	134	232	366	36,61%

¹⁰ La naturaleza cuantitativa y descriptiva del presente proyecto permite establecer la tasa de éxito, no así las razones de esta.

¹¹ El uso del título de imputación para temas de Privación injusta de la libertad oscila en la jurisprudencia del Consejo de Estado entre Falla en el Servicio y Daño Especial. Para efectos de este análisis se capturó el título utilizado por el Consejo en cada sentencia.

Título de imputación – año del fallo	Éxito	Fracaso	Total general	Tasa éxito
2017	219	276	495	44,24%
2018	220	89	309	71,20%
2019	199	69	268	74,25%
Falla en el servicio	1.612	2.042	3.654	44,12%
2014	260	368	628	41,40%
2015	203	287	490	41,43%
2016	201	387	588	34,18%
2017	398	547	945	42,12%
2018	329	332	661	49,77%
2019	221	121	342	64,62%
Riesgo excepcional	50	115	165	30,30%
2014	16	32	48	33,33%
2015	8	21	29	27,59%
2016	-	11	11	0,00%
2017	10	20	30	33,33%
2018	5	21	26	19,23%
2019	11	10	21	52,38%
Total general	3.163	4.210	7.373	42,90%

Tabla 12. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito por título de imputación y año

Siguiendo el ejercicio hipotético de análisis de la tasa de éxito sin la causal eKogui de privación injusta de la libertad, se muestra la variación que habría respecto de la tasa para cada título de imputación. Por ejemplo, si se compara con la información de la tabla anterior, se puede observar que el porcentaje de éxito para los títulos de imputación de daño especial y de error judicial mejoran sustancialmente: el primero pasaría de 34,37% a 43,79%, y el segundo de 49,45% a 78,20%. Para el caso del título de imputación de falla en el servicio la variación es leve pues alcanzaría 49,78%. Lo mismo para el título de riesgo excepcional, cuyo cambio es mínimo (30,49%), pues sólo el Consejo de Estado utiliza este título para privación injusta en una ocasión¹².

¹² Consejo de Estado, sentencia 25000-23-26-000-2012-00723-01(49535) del 19 de febrero del 2018

Sentido del Fallo / título imputación	Falla en el servicio	Error judicial	Daño especial	Riesgo excepcional	Total general
Éxito	1.111	416	215	50	1.792
Fracaso	1.121	116	276	114	1.627
Tasa éxito	49,78%	78,20%	43,79%	30,49%	52,41%

Tabla 13. Tasa de éxito por título de imputación en materia de reparación directa sin causa eKogui “Privación Injusta de la Libertad”

El análisis de las causas eKogui permite observar que la más relevante es la Privación injusta de la libertad que tiene una tasa de éxito baja (34,67%), mientras la causa Defectuoso funcionamiento de la Justicia y Error Judicial tienen tasas altas, respectivamente del 68,94% y el 81,22%. En cuanto a la causa Muerte en combate con una tasa del 23,44%. En cambio, el coeficiente se encuentra por encima del promedio de la tasa general en materia de reparación para muerte por indebida prestación del servicio de salud con 51,14% y lesión por indebida prestación del servicio de salud con 63,16%. Finalmente, en materia de Daños causados a bienes por grupos armados ilegales, la tasa de éxito es del 36% y en temas de muerte de civil por grupo armado ilegal es del 47,54%.

Causa eKogui / Sentido Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total	Tasa de Éxito
Privación injusta de la libertad	1.371	2.583	3.954	34,67%
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	293	132	425	68,94%
Error judicial	199	46	245	81,22%
Muerte de civil con arma de dotación oficial	61	94	155	39,35%
Muerte por falta de adopción de medidas de protección y seguridad	43	61	104	41,35%
Muerte por indebida prestación del servicio de salud	45	43	88	51,14%
Lesión por indebida prestación del servicio de salud	48	28	76	63,16%
Muerte de civil en combate o enfrentamiento	15	49	64	23,44%
Muerte de civil por grupo armado ilegal	29	32	61	47,54%
Daños causados a bienes por grupo armado ilegal	18	32	50	36,00%
Subtotal	2.122	3.100	5.222	40,64%
Otras causas eKogui	1.041	1.110	2.151	48,40%
Total general	3.163	4.210	7.373	42,90%

Tabla 14. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito según principales causas eKogui en materia de Reparación Directa

4.2.1.1 Aspectos específicos de la tasa de éxito en materia de reparación directa

Con el fin de describir mejor la información recopilada en materia de Reparación Directa, se presentará a continuación un análisis detallado de algunos aspectos destacables, ya sea por su importancia o por su frecuencia de incidencia, como sigue: (i) tasa de éxito en materia de privación injusta de la libertad; (ii) tasa de éxito relacionadas con causas relativas a actividad de la Fuerza Pública; (iii) tasa de éxito relacionadas con causas a acciones de grupos armados ilegales; (iv) tasa de éxito relacionadas con causas relativas a daños antijurídicos a concriptos; y (v) tasa de éxito relacionadas con causas relativas a daños antijurídicos a reclusos. Este análisis de la tasa se hace por número de frecuencias y por el factor temporal¹³.

i. Evolución de la tasa de éxito en materia de privación injusta de la libertad

En materia de privación injusta de la libertad, que es la causa más frecuente en materia de reparación, es importante observar la evolución en el tiempo de la tasa de éxito de la Nación para determinar su impacto. Cabe resaltar la clara tendencia a la mejora de la tasa de éxito, pues en 2014 esta era del 10,93% y en 2019 se sitúa en el 63,93%¹⁴.

Sentido del fallo / Año	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
2014	27	220	247	10,93%
2015	69	327	396	17,42%
2016	270	760	1.030	26,21%
2017	463	793	1.256	36,86%
2018	386	396	782	49,36%
2019	156	88	244	63,93%
Total general	1.371	2.584	3.955	34,66%

Tabla 15. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en materia de privación injusta de la libertad, por año

ii. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a actividad de la Fuerza Pública

El análisis de la tasa de éxito de las diez causas eKogui con mayor número de providencias relativas a la actividad de la Fuerza Pública permite observar un coeficiente inferior al promedio general en materia de Reparación Directa al situarse en el 33,27%. La causa eKogui con mejor tasa de éxito es Lesión a civil en procedimiento de policía con 58,62%. Por su parte, la causa Lesión a civil en combate (10%) y la causa Lesión a concripto con arma de dotación oficial

¹³ Los resultados de este factor se presentan cuando se pudo evidenciar una variación o una tendencia que fuera relevante detallar como por ejemplo en materia de privación injusta de la libertad o en materia laboral.

¹⁴ El alcance del presente estudio no permite establecer las razones de esta tendencia.

Causa eKogui	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa Éxito
Muerte de civil con arma de dotación oficial	61	94	155	39,35%
Muerte de civil en combate o enfrentamiento	15	49	64	23,44%
Lesión a civil con arma de dotación oficial	18	31	49	36,73%
Muerte de civil en procedimiento de policía	19	27	46	41,30%
Muerte de civil en operativo militar	12	27	39	30,77%
Daños a bienes en combate o enfrentamiento	8	24	32	25,00%
Lesión a civil en combate o enfrentamiento	3	27	30	10,00%
Desaparición forzada	6	23	29	20,69%
Lesión a conscripto con arma de dotación oficial	8	21	29	27,59%
Lesión a civil en procedimiento de policía	17	12	29	58,62%
TOTAL	167	335	502	33,27%

Tabla 16. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas relativas de daños a civiles en razón actividad de la Fuerza Pública

iii. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a acciones de Grupos Armados Ilegales

La tasa de éxito de las diez causas con mayor número de sentencias relativas a la de Grupos armados ilegales se encuentra por debajo del promedio general en materia de reparación con el 31.19%. La causa eKogui con el porcentaje más elevado es Muerte de civil por grupo armado ilegal (47.54%), sin embargo, esta se encuentra por debajo de la tasa general de la Nación. En sentido contrario, las causas que tienen una tasa de éxito más baja son: Muerte de civil por acto terrorista contra instalaciones, personajes o elementos representativos del Estado (7.14%) y Lesión de civil por acto terrorista contra instalaciones, personajes o elementos representativos del Estado (0%).

Causas eKogui	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Muerte de civil por grupo armado ilegal	29	32	61	47,54%
Daños causados a bienes por grupo armado ilegal	18	32	50	36,00%
Muerte de civil por acto terrorista contra población civil	6	19	25	24,00%
Secuestro de civil	6	11	17	35,29%
Daños a bienes por acto terrorista contra población civil	5	11	16	31,25%
Muerte de civil por acto terrorista contra instalaciones, personajes o elementos representativos del Estado	1	13	14	7,14%
Secuestro de conscripto	1	9	10	10,00%
Lesión a civil por acto terrorista contra instalaciones, personajes o elementos representativos del Estado		9	9	0,00%
Daños a bienes por acto terrorista contra instalaciones, personajes o elementos representativos del Estado	1	7	8	12,50%
Lesión a civil por grupo armado ilegal	1	7	8	12,50%
Total General	68	150	218	31,19%

Tabla 17. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas relativas a daños a civiles por acciones de grupos armados ilegales

iv. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a daños antijurídicos a conscriptos

Del estudio de la tasa de éxito de las diez causas con mayor frecuencia relativas a daños causados a conscriptos, se observa que, en general, esta se encuentra por debajo del promedio general en materia de reparación con un porcentaje del 35%. Solo dos causas eKogui, muerte de conscripto en combate (48.15%) y muerte de conscripto por desconocidos (58.33%) son superiores al promedio. Por su parte, las causas de lesión de conscripto en combate (16.67%) y de lesión de conscripto en operativo militar (18.18%) son las que tienen una tasa de éxito más baja.

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Lesión a conscripto durante instrucción	11	30	41	26,83%
Lesión a conscripto con arma de dotación oficial	6	23	29	20,69%
Muerte accidental o fortuita a conscripto	12	17	29	41,38%
Muerte de conscripto en combate o enfrentamiento	13	14	27	48,15%
Muerte de conscripto en operativo militar	11	13	24	45,83%
Muerte de conscripto con arma de dotación oficial	8	12	20	40,00%
Lesión accidental o fortuita a conscripto	5	10	15	33,33%
Muerte de conscripto por desconocidos	7	5	12	58,33%
Lesión a conscripto en combate o enfrentamiento	2	10	12	16,67%
Lesión a conscripto en operativo militar	2	9	11	18,18%
Total	77	143	220	35,00%

Tabla 18. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas relativas a conscriptos

v. Tasa de éxito relacionadas con causas relativas a daños antijurídicos a reclusos

En materia de Daños antijurídicos a reclusos, la tasa de éxito, de las once causas en la base de datos, es baja (36,14%). Sólo dos causas se encuentran por encima del promedio general en materia de reparación: Muerte auto infligida de recluso (53,33%) y Muerte de recluso derivada de la prestación del servicio de salud (58,33%). Cabe resaltar que la causa con una incidencia más frecuente, muerte de recluso causada por otro recluso, tiene una tasa del 0%.

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Muerte de recluso causada por otro recluso		20	20	0,00%
Muerte auto infligida de recluso	8	7	15	53,33%
Muerte de recluso derivada de la prestación del servicio de salud	7	5	12	58,33%
Muerte de recluso causada por agentes del Estado	4	5	9	44,44%
Muerte de recluso causada por terceros	1	7	8	12,50%
Lesión a recluso causada por agentes del Estado	2	6	8	25,00%

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Lesión a recluso causada por otro recluso	2	3	5	40,00%
Lesión auto infligida de recluso	3		3	100,00%
Lesión accidental o fortuita a recluso	1		1	100,00%
Lesión a recluso derivada de la prestación del servicio de salud	1		1	100,00%
Muerte accidental o fortuita a recluso	1		1	100,00%
Total General	30	53	83	36,14%

Tabla 19. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas relativas a reclusos

4.2.2 Tasa de éxito en materia de acciones de grupo

Las acciones de grupo son pocas en la ventana de observación (2014-2019 con sólo 6 frecuencias y la tasa de éxito es del 33,33%. El comportamiento del porcentaje de éxito por causa eKogui en esta materia es absoluto (100% o 0% - Éxito o fracaso) debido a que cada causa tiene una sola frecuencia.

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Hacinamiento carcelario		1	1	0,00%
Privación injusta de la libertad		1	1	0,00%
Muerte de miembro voluntario de la fuerza pública en procedimiento de policía	1		1	100,00%
Daños a bienes por inundación		1	1	0,00%
Daño o amenaza ambiental por desviación del cauce de un río		1	1	0,00%
Daños derivados de acto administrativo lícito	1		1	100,00%
Total general	2	4	6	33,33%

Tabla 20. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas relativas a acciones de grupo

4.2.3 Tasa de éxito en materia laboral y de prestaciones sociales

En el presente acápite se hace un enfoque especial a los temas laborales y de prestaciones sociales por la cantidad importante de demandas que genera en contra de la Nación y por el impacto que estas tienen en materia litigiosa¹⁵. La tasa de

¹⁵ Se definen las sentencias objeto de estudio en este apartado por el medio de control (Nulidad y restablecimiento del derecho) y la sección de asuntos laborales del Consejo de Estado (Sección Segunda). En este apartado se analizan causas eKogui, tales como: No reconocimiento de pensión de vejez; Indebida liquidación de pensión de vejez; Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción disciplinaria; No reconocimiento de reajuste o nivelación salarial; No reconocimiento de

éxito general para esta temática se establece a partir de las sentencias de nulidad y restablecimiento del Derecho en la sección segunda del Consejo de Estado. Se trata de una tasa alta pues está por encima del promedio general al encontrarse en 63.66%. Cabe resaltar la tendencia positiva pues de manera constante ha ido subiendo, pasando del 47.39% en el año 2014 al 74.86% en el año 2019. Esta última cifra es notable pues se encuentra muy por encima del promedio general de la tasa de éxito de la Nación y del promedio particular de la temática.

Sentido del Fallo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Éxito	127	142	176	490	656	676	2.267
Fracaso	141	102	161	248	415	227	1.294
Tasa de éxito	47,39%	58,20%	52,23%	66,40%	61,25%	74,86%	63,66%

Tabla 21. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito por año en materia laboral y de prestaciones sociales

De la información recopilada se identificaron 113 causas eKogui de las cuales las diez principales son las que se muestran en la siguiente tabla:

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
No reconocimiento de pensión de vejez	226	418	644	35,09%
Indebida liquidación de pensión de vejez	412	214	626	65,81%
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción disciplinaria	466	68	534	87,27%
No reconocimiento de reajuste o nivelación salarial	246	14	260	94,62%
No reconocimiento de pensión de sobreviviente	68	102	170	40,00%
Configuración del contrato realidad	38	85	123	30,89%
Incumplimiento en el pago de auxilio de cesantías	31	83	114	27,19%
No reconocimiento de prima técnica	104	9	113	92,04%
Indebida liquidación del auxilio de cesantías	76	8	84	90,48%
No reconocimiento de prestaciones sociales	54	17	71	76,06%
Subtotal	1.721	1.017	2.738	62,86%
Otras causas	546	277	823	66,34%
Total General	2.267	1.294	3.561	63,66%

Tabla 22. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas en materia laboral y de prestaciones sociales pensión de sobreviviente; Configuración del contrato realidad; No reconocimiento de prima técnica; Incumplimiento en el pago de auxilio de cesantías; Indebida liquidación del auxilio de cesantías; No reconocimiento de prestaciones sociales, entre otras.

Como se puede evidenciar el tema pensional es el más importante dada la cantidad de demandas identificadas. La causa del no reconocimiento de pensión de vejez tiene una tasa de éxito baja (35,09%), además de ser la causa más importante. Esto sin tener en cuenta lo que se resuelve por medio de tutela en esta materia¹⁶. Por su parte las causas relativas a temas salariales y prestacionales tienen tasas altas como, por ejemplo, el no reconocimiento de ajuste o nivelación salarial (94,62%), salvo lo relativo al incumplimiento en el pago de auxilio de cesantías que tiene la tasa más baja con 27.19%. Dos causas eKogui son interesantes de observar, por un lado, el tema de las sanciones disciplinarias que tiene un porcentaje alto (87.27%) y el contrato realidad que tiene una tasa por debajo de la media con 30.89%.

Finalmente, si se tiene en cuenta que el promedio de la duración de los procesos en la Sección Segunda es de 5 años, se puede considerar que la muestra que se describe refleja la situación actual de los procesos relativos a temas laborales y de prestaciones sociales donde la Nación es demandada puesto que los principales años de radicación de las demandas en este caso es de 2011 a 2016.

4.2.4 Tasa de éxito en acciones populares

En materia de acciones populares la tasa de éxito combinada es baja con un 29.22%. Adicionalmente, la progresión en la ventana de observación ha tenido una tendencia a la baja, salvo en el año 2016: de 40,00% en 2014, llega a 18.06% en 2019. También puede observarse una importante alza en el número de acciones populares decididas en los años 2018 y 2019 que corresponde a las tasas más bajas.

Sentido Fallo / Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Éxito	10	2	18	10	18	13	71
Fracaso	15	10	10	25	53	59	172
Tasa éxito	40,00%	16,67%	64,29%	28,57%	25,35%	18,06%	29,22%

Tabla 23. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en acciones populares y revisiones de acciones populares por año

El análisis de las diez principales causas eKogui en materia de acciones populares y de revisión de acciones populares que resultaron del proceso de captura, evidencia grandes contrastes en la tasa de éxito. Por un lado, la causa con mayor frecuencia, la violación o amenaza al goce de un ambiente sano tiene una tasa de 9,09%. Por otro lado, tenemos la violación y amenaza a la moralidad pública que tiene una tasa alta de 84,62%.

Se identifican así mismo unas temáticas propias a las acciones populares que se

ven reflejadas en las principales causas eKogui: medioambiente¹⁷ (104), moralidad y patrimonio públicos¹⁸ (40), espacio público¹⁹ (40), seguridad y salubridad (31) y derechos de los consumidores²⁰ (11).

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Violación o amenaza al goce de un ambiente sano	7	70	77	9,09%
Violación o amenaza al goce del espacio público y a la utilización y defensa de bienes de uso publico	7	29	36	19,44%
Violación o amenaza a la seguridad y salubridad publicas	11	19	30	36,67%
Incumplimiento en el deber de seguridad y prevención de desastres	9	18	27	33,33%
Violación o amenaza a la moralidad administrativa	22	4	26	84,62%
Violación o amenaza al patrimonio publico	1	6	7	14,29%
Indebida prestación de servicios públicos domiciliarios	3	3	6	50,00%
Violación o amenaza al patrimonio cultural de la Nación		6	6	0,00%
Indebida adecuación física de construcciones para personas con alguna discapacidad	2	3	5	40,00%
Violación o amenaza a los derechos de los consumidores y usuarios	1	2	3	33,33%
Subtotal	63	160	223	28,25%
Otras causas	8	12	20	40,00%
Total general	71	172	243	29,22%

Tabla 24. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas en acciones populares

4.2.5 Tasa de éxito en materia contractual²¹

¹⁷ Nos referimos específicamente a las causas eKogui: *Violación o amenaza al goce de un ambiente sano y Incumplimiento en el deber de seguridad y prevención de desastres.*

¹⁸ Nos referimos específicamente a las causas eKogui: Violación o amenaza a la moralidad administrativa, Violación o amenaza al patrimonio cultural de la nación y Violación o amenaza al patrimonio publico.

¹⁹ Nos referimos específicamente a las causas eKogui: Violación o amenaza al goce del espacio publico, Utilización y defensa de bienes de uso publico e Indebida adecuación física de construcciones para personas con alguna discapacidad.

²⁰ Nos referimos específicamente a las causas eKogui: Indebida prestación de servicios públicos domiciliarios y Violación o amenaza a los derechos de los consumidores y usuarios.

²¹ Para efectos prácticos en la presentación de los resultados de este documento, el medio de control de controversias contractuales se presenta como “Contractual”.

El análisis de la tasa de éxito en materia contractual²² revierte una gran importancia por las implicaciones económicas que pueden tener estas controversias. Se trata de un porcentaje alto pues se sitúa por encima del promedio general²³ con 62.31%. Es relevante observar la tendencia a la baja en esta tasa que pasa del 66.67% en 2014 al 58.33% en 2019 en contravía a la tendencia general.

Sentido del fallo / Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Éxito	36	81	25	23	13	22	200
Fracaso	18	45	17	16	11	14	121
Tasa de éxito	66,67%	64,29%	59,52%	58,97%	54,17%	61,11%	62,31%

Tabla 25. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas en medio de control contractual por año

En cuanto a las diez principales causas eKogui se puede observar que la tasa de éxito para estas es inferior al promedio del medio de control pues se sitúa en 59,90%. La tasa es variable pues se encuentran causas con un porcentaje de éxito del 47,37% -es el caso del Ilegalidad del acto administrativo que declara la caducidad contractual - y causas con el 76.92% -como la Ilegalidad del acto administrativo que adjudica un contrato-. De manera particular, los conflictos en materia contractual tienen que ver esencialmente con la terminación o liquidación del contrato.

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Desequilibrio económico del contrato por actos o hechos de la entidad contratante	36	14	50	72,00%
Nulidad absoluta del contrato estatal	19	15	34	55,88%
Ilegalidad del acto administrativo que declara la caducidad contractual	9	10	19	47,37%
Ilegalidad del acto administrativo que declara la terminación unilateral del contrato	10	9	19	52,63%
Incumplimiento del deber de liquidar el contrato	9	6	15	60,00%
Incumplimiento del contrato por ejecución parcial de prestaciones	8	6	14	57,14%
Ilegalidad del acto administrativo que adjudica un contrato	10	3	13	76,92%

²² En este acápite se analizan los temas de legalidad de actos proferidos con ocasión de la actividad contractual y los temas relativos a la ejecución del contrato.

²³ Tasa general es del 49.14%

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Existencia o inexistencia del contrato	8	4	12	66,67%
Ilegalidad del acto administrativo que declara la ocurrencia del siniestro y ordena hacer efectiva la póliza	2	9	11	18,18%
Ilegalidad del acto administrativo que declara el incumplimiento del contrato	7	3	10	70,00%
Subtotal	118	79	197	59,90%
Otras causas	82	42	124	66,13%
Total general	200	121	321	62,31%

Tabla 26. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en causas en medio de control contractual

Muchas de estas causas tienen que ver con el ejercicio de facultades unilaterales de la Administración, es el caso de: la ilegalidad del acto administrativo que declara la caducidad contractual (47,37%), la ilegalidad del acto administrativo que declara la terminación unilateral del contrato (52,63%) y la ilegalidad del acto administrativo que declara el incumplimiento del contrato (70%). Las mismas aparecen en 48 ocasiones lo que representa el 24,37% del total de las 10 primeras causas. De manera que tienen una tasa inferior al promedio en materia contractual.

Igualmente, resaltamos dos fenómenos importantes por los impactos jurídicos y económicos que pueden tener, como son: las sentencias de la nulidad absoluta del contrato que tiene 34 frecuencias y una tasa de éxito del 55,88% y la ilegalidad del acto que adjudica al contrato con 13 frecuencias y una tasa del 76,92%.

4.2.6 Tasa de éxito en temas tributarios

El análisis de la tasa de éxito en materia tributaria es importante por el impacto económico que puede resultar de las decisiones del Consejo de Estado²⁴. El porcentaje de éxito es el más bajo de todos los medios de control analizados con el 27,05%. La evolución temporal de la tasa es variable, pero se puede observar una tendencia a la baja pues en el año 2014 el coeficiente era de 30,41% y en el año 2019 es del 22,70%.

²⁴ Se definen las sentencias objeto de estudio en este apartado por el medio de control (Nulidad y restablecimiento del derecho) y la sección cuarta del Consejo de Estado. En este apartado se analizan causas eKogui, tales como: Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios; Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de ventas; Ilegalidad del acto administrativo que liquida un impuesto; Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción por la no presentación de información exógena; Ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias, entre otras.

Sentido fallos/ año fallo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Éxito	52	54	82	33	58	64	343
Fracaso	119	129	128	166	165	218	925
Tasa de éxito	30,41%	29,51%	39,05%	16,58%	26,01%	22,70%	27,05%

Tabla 27. Éxito, Fracaso y Tasa de éxito en temas tributarios por año

De las diez principales causas eKogui en esta materia, solo dos tasas son iguales o superiores al 50%, Ilegalidad del acto administrativo que profiere liquidación oficial de corrección en aduanas y Ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial, con 60% y 50 % respectivamente. La causa con mayor frecuencia es la ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios con 249 y con una tasa de éxito 28.92%, seguido por la causa ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de ventas con 183 frecuencias y una tasa de éxito de 16.39%.

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios	72	177	249	28,92%
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de ventas	30	153	183	16,39%
Ilegalidad del acto administrativo que liquida un impuesto	25	96	121	20,66%
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción por la no presentación de información exógena	37	79	116	31,90%
Ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias	21	63	84	25,00%
Ilegalidad del acto administrativo que libra mandamiento de pago	5	52	57	8,77%
Ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial	28	28	56	50,00%
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción por devolución o compensación improcedente	5	33	38	13,16%

Causa eKogui / Sentido del Fallo / Tasa de Éxito	Éxito	Fracaso	Total General	Tasa de Éxito
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción por extemporaneidad de la presentación de información exógena	4	21	25	16,00%
Ilegalidad del acto administrativo que profiere liquidación oficial de corrección en aduanas	15	10	25	60,00%
Subtotal	242	712	954	25,37%
Otras causas	101	213	314	32,17%
TOTAL	343	925	1.268	27,05%

Tabla 28. Tasa de éxito por causas en temas tributarios

5. RELACIÓN CONDENA / PRETENSIÓN

La comparación de los valores monetarios de las condenas y de las pretensiones permite determinar la proporción del monto de las primeras respecto de aquellas últimas. Esta relación se presenta a través de dos indicadores porcentuales diferentes: uno que denominamos Relación Condena Pretensión General (CPG) y se calcula a partir de la sumatoria de todas las condenas dividido por la sumatoria de todas las pretensiones con valor monetario cierto. Los valores corresponden a sentencias en materia de reparación directa, acciones contractuales, acciones populares, acciones de grupo y, cuando fue posible, de nulidad y restablecimiento del derecho.

El segundo indicador, que denominamos Relación Condena Pretensión Fracaso (CPF), toma en cuenta únicamente las pretensiones y las condenas cuando se condena a la Nación (fracaso) y donde tanto la pretensión y la condena son ciertas y están relacionadas entre sí²⁵. A partir de estas últimas se calcula el indicador que es resultado de la sumatoria de todas las condenas dividido el resultado de sumar todas las pretensiones que cumplen con estos requisitos.

Estos indicadores son complementarios: el primero (CPG) permite tener la relación condena pretensión de manera global independientemente del éxito o fracaso de la Nación, mientras que el segundo (CPF) permite tener la relación específicamente cuando la Nación pierde (fracaso).

Así las cosas, el objeto de análisis para estos indicadores no es la sentencia o el promedio de las relaciones condena/prentensión de las sentencias sino la dinámica global entre condenas y pretensiones. Esto permite realizar análisis presupuestales, de planeación, de riesgo y de ahorros potenciales.

Para realizar el análisis de las condenas frente a las pretensiones se han definido tres aspectos metodológicos que permiten hacerlas comparables a través del tiempo y aplicables a cada una de las dimensiones que se pretenda detallar. El primero de estos aspectos, es que se define el año 2019 como el año de referencia de los valores que se van a analizar. Lo que implica que para el caso de valores monetarios o de referencia de valor que se incluyen en las condenas y en las pretensiones, se va a referir a pesos o tasas equivalentes de dicho año. Esto permite comparar cada uno de los montos por analizar, bien porque se ajusta por el factor inflacionario –en el caso de valores en pesos– o

²⁵ De esta manera se excluyen del estudio para este indicador el monto de las pretensiones o condenas en los casos donde: hay pretensiones abstractas que tienen una condena cierta, así como donde hay pretensiones ciertas, pero condenas abstractas. La sección 7 de este documento presenta el detalle de la información utilizada para el cálculo

porque representan valores actualizados al crecimiento de los precios y/o cotizaciones –para el caso en el que se cuente con salarios mínimos o en gramos oro²⁶–.

La segunda consideración metodológica tiene que ver con que para efectos del análisis de los tipos de unidad de valor que se encuentran identificados (pesos, salarios mínimos, gramos oro), estos serán convertidos a pesos constantes de 2019, para facilidad en el detalle de los montos de las pretensiones y de las condenas. Con lo cual se permite unificar en una sola unidad los montos totales para el cálculo de la relación condena frente a pretensión.

La tercera consideración es que se establece que la relación condena / pretensión se calcula a partir de la división del valor de las condenas entre el monto de las pretensiones y se presenta como porcentaje²⁷.

$$\text{condenapretension}^c = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Monto condena}_i^c}{\sum_{j=1}^m \text{Monto pretensión}_j^c} \times 100$$

Donde:

es la dimensión o característica sobre la que se está totalizando cada uno de los montos (Año de fallo, medio de control, etc.)

es el registro que se toma para cálculo a nivel de condena

j es el registro a nivel de pretensión.

El rango de cálculo es diferenciado y va a registros en el caso de las pretensiones y a en el caso de las condenas.

5.1 Información descriptiva de los datos analizados

La exploración descriptiva de los montos de las condenas y de las pretensiones indica que, para la ventana de observación del presente estudio, en promedio, la pretensión fue de 1.417 millones de pesos, mientras que cada condena ascendió, en promedio, a 229,97 millones de pesos.

Adicionalmente, es importante mencionar que existe una alta dispersión en los montos. Por ejemplo, resulta de interés lo que se observa con las pretensiones, teniendo en cuenta que la desviación estándar de las pretensiones es de 15.162 millones de pesos, lo que implica un coeficiente de variación de 10,7 veces la dispersión en términos del pro-

²⁶ Para el caso de los gramos oro se tomó como precio de referencia el establecido por el Banco de la República para la venta del gramo oro con fecha del 30 de junio de 2019, es decir \$ 144.167,62 COP. https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Path=%2F-shared%2FSeries%20Estad%c3%adsticas_T%2F1.%20Metales%20Preciosos%2F1.1%20Precios%20d%c3%ada%2F1.1.1.%20Serie%20hist%c3%b3rica%20diaria%20por%20a%C3%B1o&NQUser=publico&NQPassword=publico123&Options=rdf

²⁷ Para el cálculo de la relación condena / pretensión no se incorporan las decisiones donde el Consejo de Estado no resolvió de fondo las pretensiones de la demanda, como, por ejemplo, en las decisiones inhibitorias.

medio. Esto implica que se tiene un amplio rango de pretensiones sobre las que se tiene que pronunciar el Consejo de Estado, siendo algunas de ellas del orden de 1,6 billones de pesos, que es el valor máximo observado. Aunque este último valor representa un dato atípico²⁸ presenta elementos de interés puesto que como se ha descrito, una sentencia puede tener más de una pretensión y esta más de una condena.

Para el caso de las condenas que la desviación estándar de las pretensiones es de 916,19 millones de pesos, lo que implica un coeficiente de variación de 3.98 veces la dispersión en términos del promedio. Esta alta dispersión también se explica por una cantidad importante de datos atípicos en la parte alta de la distribución de montos, como se observa para las pretensiones.

5.2 Resultados de la relación Condena / Pretensión

El porcentaje general consolidado de la relación Condena Pretensión General (CPG) de la Nación es del 8,34%, teniendo en cuenta que la cuantificación total de las condenas ciertas proferidas por el Consejo de Estado suma más de 1,9 billones de pesos, mientras que el total de las pretensiones ciertas capturadas suman más de 23,1 billones de pesos²⁹. A continuación, se presenta la relación condena / pretensión por año de fallo de las sentencias:

Año Fallo	Monto de Condenas	Monto de Pretensiones	% Condena/Pretensión
2014	0,4	3,8	9,95
2015	0,3	3,7	8,75
2016	0,4	5,2	7,07
2017	0,5	4,9	9,46
2018	0,2	3,5	6,93
2019	0,2	2,0	7,49
Total general	1,9	23,1	8,34

Tabla 29. Relación Condena Pretensión General por año de fallo (cifras en billones de pesos)

Como se aprecia, durante la ventana de observación hay una tendencia en la disminución de la relación condena / pretensión, pasando del 9,95%, en 2014, a un 7,49%, en 2019.

En la siguiente tabla se presenta la relación Condena Pretensión Fracaso (CGF) por el año del fallo proferido por el Consejo de Estado, cuando en la sentencia se identifica al menos una pretensión y una condena cierta³⁰. De acuerdo con este resultado, el porcentaje

²⁸ Para efectos de este trabajo se considera un dato atípico un valor superior a la suma del promedio más dos veces la desviación estándar.

²⁹ En la sección 7 se presenta el universo de condenas y pretensiones que sirvieron de base para la determinación de la relación condena/pretensión.

³⁰ En este caso, se tratan de sentencias en las que el fallo del Consejo de Estado es “accede” o “accede parcialmente” (la Nación perdió), al menos a una de las pretensiones ciertas formuladas y profiere una condena cierta frente a aquella.

general promedio es del **16.95%**. Esto en atención a que el monto de condenas proferidas es de un poco más de 1,3 billones de pesos, mientras que las pretensiones ciertas solicitadas en las demandas en contra de la Nación están alrededor de 7,9 billones de pesos.

Año Fallo	Monto de Condenas	Monto de Pretensiones	% Condena/Pretensión
2014	0,3	1,5	17,93
2015	0,2	1,6	12,11
2016	0,3	1,6	17,24
2017	0,3	1,9	17,80
2018	0,2	0,9	21,41
2019	0,1	0,4	17,70
Total general	1,3	7,9	16,95

Tabla 30. Relación Condena Pretensión Fracaso, por año de fallo, cuando en la sentencia se identifica al menos una pretensión y una condena cierta (cifras en billones de pesos)

Al analizar la relación Condena Pretensión General (CPG) por sección y por año se puede observar que, en general, la misma es heterogénea por sala o sección y presenta distintos comportamientos por año. (ver tabla siguiente)

Sala o Sección	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Sala Plena					18,51		18,51
Sección Cuarta	2,34	18,20	30,95	17,85	81,95	92,93	31,05
Sección Primera	7,90	1,13	1,55	0,00	0,58	1,53	6,66
Sección Segunda	25,39	0,00	1,26	0,64	0,01	0,75	1,24
Sección Tercera	10,76	8,60	6,48	8,93	5,43	4,34	7,59
Total general	9,95	8,75	7,07	9,46	6,93	7,49	8,34

Tabla 31. Relación Condena Pretensión General, por sala o sección y año (en porcentaje)

Por su parte el estudio de la relación Condena Pretensión Fracaso (CPF) por sección y por año muestra de manera más armónica los porcentajes. Entre estos, la Sección Tercera con el 14,57% presenta la menor relación entre las secciones del Consejo de Estado. La relación más baja de esta sección ocurrió en el año 2015 (11,30%) y la más alta en el año 2018 (16,78%).

Sala o Sección	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Sala Plena					42,06		42,06
Sección Cuarta	71,47	68,86	61,69	78,23	81,00	54,96	71,86
Sección Primera	73,54	90,36	56,64			73,40	73,24
Sección Segunda				4,00		53,21	25,36
Sección Tercera	14,42	11,30	15,23	15,68	16,78	15,92	14,57
Promedio general	17,93	12,11	17,24	17,80	21,41	17,70	16,95

Tabla 32. Relación Condena Pretensión Fracaso, por sala o sección y año (en porcentaje)

Del estudio de la relación Condena Pretensión General (CPG) por medio de control se puede observar de nuevo la dispersión de los datos capturados tanto por año como por medio de control.

Medio de Control	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Acción de Grupo	43,96				7,50	0,00	6,25
Contractual	10,09	4,87	0,39	9,76	0,90	2,87	1,78
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	7,43	9,62	18,72	11,21	12,24	42,08	12,71
Reparación Directa	10,73	8,94	9,64	9,24	6,43	4,46	8,60
Promedio general	9,95	8,75	7,07	9,46	6,93	7,49	8,34

Tabla 33. Relación Condena Pretensión General, por medio de control y año de fallo (en porcentaje)

A su vez, el estudio de la relación Condena Pretensión Fracaso (CPF) por medio de control permite observar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presenta una relación total comparativamente más alta.

Además, resulta de interés la variación por años al interior del medio de control contractual, en el que en el que pasa de un 7,32%, en el año 2016, al 81,48%, en el año 2017.

La relación CPF permite tener un mejor entendimiento del comportamiento litigioso para este medio de control. Esto es acorde al análisis por sección pues se trata de demandas que tienen que ver con temas tributarios o aduaneros en donde los montos solicitados son determinables en las pretensiones y en las condenas.

Medio de Control	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Acción de Grupo	18,13				20,00		18,23
Contractual	70,28	74,84	7,32	81,48	55,74	48,93	51,84
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	72,21	44,75	61,09	77,67	81,00	56,42	69,02
Reparación Directa	14,28	10,95	15,31	15,21	16,70	15,35	14,34
Promedio general	17,93	12,11	17,24	17,80	21,41	17,70	16,95

Tabla 34. Relación Condena Pretensión Fracaso, por medio de control y año de fallo (en porcentaje)

5.2.1 Relación Condena Pretensión por causas eKogui más frecuentes

El análisis de la relación Condena Pretensión General (CPG) a partir de las causas eKogui más frecuentes permite ver una amplia dispersión entre las diferentes causas.

Causa de Demanda	Condenas	Pretensiones	% Condena / Pretensión
Privación injusta de la libertad	0,71	7,9	8,99
Ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias	0,15	0,2	67,55
Muerte de civil con arma de dotación oficial	0,07	0,5	15,21
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios	0,06	0,3	19,65
Muerte por falta de adopción de medidas de protección y seguridad	0,05	0,5	9,30
Muerte de civil en combate o enfrentamiento	0,04	0,2	16,90
Ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial	0,04	0,1	63,26
Muerte de civil por grupo armado ilegal	0,03	0,4	8,42
Muerte de civil en operativo militar	0,03	0,2	18,73
Ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes del estado	0,03	0,1	18,76

Tabla 35. Relación Pretensión Condena General, por escalafón de condenas. Cifras en billones de pesos

Por su parte en la relación Condena Pretensión - Fracaso (CPF) por causa eKogui se observa que el mayor porcentaje –con el 81,59%– corresponde a la ilegalidad del acto administrativo que liquida un impuesto, seguida por las causas asociadas a

controversias tributarias: ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial –con el 79,74%– y por ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias con el 72,14%. Además, la causa asociada a la privación injusta de la libertad tiene el primer lugar por monto de condenas, pero presenta una relación del 13,37%, lo que indica que las pretensiones para esta causa son bastante altas respecto a lo que realmente se genera concede en la condena.

Causa de demanda	Condena	Pretensiones	% Condena / Pretensión
Privación injusta de la libertad	0,6	4,2	13,37
Ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias	0,1	0,2	72,14
Muerte de civil con arma de dotación oficial	0,03	0,3	11,50
Ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial	0,03	0,0	79,74
Muerte por falta de adopción de medidas de protección y seguridad	0,03	0,3	10,50
Muerte de civil por grupo armado ilegal	0,03	0,3	8,24
Ilegalidad del acto administrativo que liquida un impuesto	0,02	0,0	81,59
Muerte de civil en combate o enfrentamiento	0,02	0,1	15,18
Ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes del estado	0,02	0,1	22,33
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	0,02	0,2	7,27

Tabla 36. Relación Pretensión Condena Fracaso, por escalafón de condenas. Cifras en billones de pesos

Finalmente, al observar los datos de las relaciones Condena Pretensión General y Fracaso en materia de causas eKogui con la tasa de éxito para estas, aparentemente no hay una correlaciones entre los dos indicadores pues puede haber tasas de éxito altas y relaciones altas (Ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial), así como tasas altas con relaciones bajas (en caso de error judicial), tasas bajas y relaciones altas (Ilegalidad del acto administrativo que liquida un impuesto) y tasas bajas y relaciones bajas (privación injusta de la Libertad)³¹.

5.2.2 Relación Condena Pretensión por medio de control y sección

La siguiente tabla permite establecer la relación Condena Pretensión General (CPG) por medio de control, sección y por año. En esta se puede observar que en materia de acción de grupo se tiene una cifra de 6,25%. En temas contractuales un porcentaje bajo del 1,78%. Para el caso de nulidad y restablecimiento del derecho del 12,71% y en reparación directa el 8,6%.

Medio de Control	Año de Fallo	Sala Plena	Sección Primera	Sección Segunda	Sección Tercera	Sección Cuarta	Total
Acción de Grupo	2014				43,96%		43,96%
	2015						
	2018				7,50%		7,50%
	2019				0,00%		0,00%
Total Acción de Grupo					6,25%		6,25%
Contractual	2014				10,09%		10,09%
	2015				4,87%		4,87%
	2016				0,39%		0,39%
	2017				9,76%		9,76%
	2018				0,90%		0,90%
	2019				2,87%		2,87%
Total Contractual					1,78%		1,78%
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	2014		7,90%	25,39%	33,44%	2,34%	7,43%
	2015		1,13%	0,00%	0,77%	18,20%	9,62%
	2016		1,55%	1,26%	0,53%	30,95%	18,72%
	2017		0,00%	0,64%	2,15%	17,85%	11,21%
	2018		0,58%	0,01%	0,00%	81,95%	12,24%
	2019		1,53%	0,75%	0,00%	92,93%	42,08%
Total Nulidad y Restablecimiento del Derecho			6,67%	1,24%	0,93%	31,05%	12,71%

Medio de Control	Año de Fallo	Sala Plena	Sección Primera	Sección Segunda	Sección Tercera	Sección Cuarta	Total
Reparación Directa	2014				10,73%		10,73%
	2015				8,94%		8,94%
	2016				9,64%		9,64%
	2017				9,24%		9,24%
	2018	18,51%			6,43%		6,43%
	2019				4,46%		4,46%
Total Reparación Directa		18,51%			8,60%		8,60%
Total general		18,51%	6,66%	1,24%	7,59%	31,05%	8,34%

Tabla 37. Relación Condena Pretensión General, por medio de control, año y sección (en porcentaje)

La relación Condena Pretensión - Fracaso (CPF) permite hacer un análisis más específico de los medios de control. Se observa para la acción de grupo un promedio de la relación condena / pretensión del 18,23% en las sentencias con condena y pretensión cierta. Por su parte, el medio de control Contractual tiene una relación condena / pretensión promedio del 51,84%. La misma relación en el medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se presenta de acuerdo con la información proveniente de los fallos condenatorios en contra de la Nación proferidos por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, en atención a sus competencias legales: para la Sección Cuarta es del 71,86%. Para la Sección Primera es del 73,24%. Para la Sección Segunda es del 25,36% y para la Sección Tercera es del 6,97%.

Para el caso de Reparación Directa la relación condena / pretensión es del 14,34% en las decisiones de condenas proferidas por la Sección Tercera, mientras que la relación condena pretensión en la Sala Plena del Consejo de Estado es del 42,06%.

Medio de Control	Año de Fallo	Sala Plena	Sección Primera	Sección Segunda	Sección Tercera	Sección Cuarta	Total
Acción de Grupo	2014				18,13%		18,13%
	2018				20,00%		20,00%
Total Acción de Grupo					18,23%		18,23%
Contractual	2014				70,28%		70,28%
	2015				74,84%		74,84%
	2016				7,32%		7,32%
	2017				81,48%		81,48%
	2018				55,74%		55,74%
	2019				48,93%		48,93%
Total Contractual					51,84%		51,84%
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	2014		73,54%		29,85%	71,47%	72,21%
	2015		90,36%		1,78%	68,86%	44,75%
	2016		56,64%		16,79%	61,69%	61,09%
	2017			4,00%		78,23%	77,67%
	2018					81,00%	81,00%
	2019			73,40%	53,21%		54,96%
Total Nulidad y Restablecimiento del Derecho			73,24%	25,36%	6,97%	71,86%	69,02%
Reparación Directa	2014				14,28%		14,28%
	2015				10,95%		10,95%
	2016				15,31%		15,31%
	2017				15,21%		15,21%
	2018	42,06%			16,68%		16,70%
	2019				15,35%		15,35%
Total Reparación Directa		42,06%			14,34%		14,34%
Total general		42,06%	73,24%	25,36%	14,57	71,86%	16,95%

Tabla 38. Relación Condena Pretensión Fracaso, por medio de control, año y sección (en porcentaje)

Finalmente, siguiendo con el ejercicio hipotético en el cual las sentencias con causas eKogui relacionadas con la privación injusta de la libertad no tienen frecuencias o no tuvieran montos ciertos de condenas y pretensiones, la relación Condena Pre-

tensión General ascendería a 10,41%, mientras que la relación Condena Pretensión Fracaso aumenta al 21,14%.

6. ANÁLISIS DE AHORRO

En el presente acápite se establece el indicador de análisis de ahorro fiscal para la Nación, este se define como un indicador que establece la proporción entre el valor por el cual no fue no condenado el Estado respecto del total de pretensiones.

El valor total pretendido en los procesos ganados por la Nación fue de 10,4 billones de pesos, aproximadamente. Además, las pretensiones en los procesos perdidos para el Estado (Fracaso) ascendió a 12,7 billones de pesos y el valor de las condenas en estos procesos fue de 1,9 billones.

	Año de Fallo	Condenas	Pretensiones
ÉXITO	2014	-	2,0
	2015	-	1,6
	2016	-	1,4
	2017	-	1,8
	2018	-	2,2
	2019	-	1,4
Total ÉXITO		-	10,4
FRACASO	2014	0,4	1,8
	2015	0,3	2,1
	2016	0,4	3,7
	2017	0,5	3,0
	2018	0,2	1,3
	2019	0,2	0,6
Total FRACASO		1,9	12,7
Total general		1,9	23,1

Tabla 39. Pretensiones y condenas por Éxito o fracaso en la defensa de la Nación y año de fallo. Cifras en billones de pesos

A continuación, se presenta el porcentaje de ahorro fiscal de la Nación en cada periodo de tiempo. El resultado se obtiene de sumar las pretensiones de los procesos ganados, más el monto de las pretensiones no otorgadas en los fallos en contra. Ese valor se divide entre la totalidad de pretensiones solicitadas en los procesos analizados. Como se

observa, la tasa de ahorro promedio es del 91,66% en favor de la Nación.

Año de Fallo	Monto pretensiones falladas a favor de la nación	Monto no otorgado en fallos en contra de la nación	Total no pagado	Porcentaje ahorrado sobre el total de las pretensiones
2014	2,0	1,4	3,4	90,05
2015	1,6	1,8	3,4	91,25
2016	1,4	3,4	4,8	92,93
2017	1,8	2,6	4,4	90,54
2018	2,2	1,1	3,3	93,07
2019	1,4	0,5	1,9	92,51
Total	10,4	10,7	21,1	91,66

Tabla 40. Tasa de ahorro por año de fallo de condenas contra el Estado. Cifras en billones de pesos

7. INFORMACIÓN SOBRE LAS CONDENAS Y PRETENSIONES EN CONTRA DE LA NACIÓN

En el presente acápite se procede a detallar el universo de condenas y pretensiones utilizado para los análisis presentados en este documento.

7.1 Tipo de condenas

Dado que no todas las sentencias son condenatorias, no todas son utilizadas para establecer los indicadores. A su vez, hay sentencias que tienen varias condenas pues responden a distintas pretensiones. Para efectos de determinar la relación condena / pretensión, las condenas proferidas por el Consejo de Estado en contra de la Nación se clasificaron como ciertas o abstractas.

En siguiente tabla se presentan las condenas ciertas, las cuales corresponden al 71,78% del total de condenas proferidas por el Consejo de Estado en contra de la Nación, este insumo es fundamental para determinar la relación condena / pretensión. Como se dijo anteriormente, sólo las condenas ciertas son tenidas en cuentas para los indicadores de la relación condena pretensión. Por esto es indispensable poder establecer el universo

de condenas ciertas como se observa a continuación.

Año de Fallo	Tipo de Condena		Total general
	Abstracta	Cierta	
2014	481	1.244	1725
2015	440	1.292	1.732
2016	492	2.060	2.552
2017	584	2.182	2.766
2018	748	1.184	1.932
2019	542	399	941
Total general	3.287	8.361	11.648

Tabla 41. Tipo de condena por año de fallo

Es menester aclarar que las 11.648 frecuencias no corresponden a sentencias sino a condenas identificadas en las sentencias pues, como ya se explicó, una sentencia puede tener varias condenas en función de la cantidad de pretensiones solicitadas en la demanda.

Teniendo en cuenta la sección del Consejo de Estado, la Sección Tercera es la que profiere el mayor número de condenas ciertas en contra de la Nación, con un total de 8185, seguida muy por debajo por la Sección Cuarta con 141 condenas ciertas. En cuanto a condenas en abstracto se observa que la Sección Segunda tiene el número más alto, con un total de 1.337.

Sala o Sección	Tipo Condena		Total general
	Abstracta	Cierta	
Sala Plena	1	2	3
Sección Primera	404	21	425
Sección Segunda	1.337	12	1.349
Sección Tercera	747	8.185	8.932
Sección Cuarta	798	141	939
Total general	3.287	8.361	11.648

Tabla 42. Tipo de condena por Sección

7.1.1 Tipo de condena por medio de control

A nivel de los medios de control, se observa que el medio con mayor número de condenas es Reparación Directa con un total de 8.109 condenas ciertas, seguido de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con 191 condenas ciertas y Contractual con 58 condenas ciertas.

Medio de Control	Tipo de Condena		Total general
	Abstracta	Cierta	
Reparación Directa	627	8.109	8.736
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	2.396	191	2.587
Acción Popular	176		176
Contractual	86	58	144
Acción de Grupo	2	3	5
Total general	3.590	8.550	12.140

Tabla 43. Tipo de condena por medio de control

7.1.2 Tipo de condena por causa eKogui

Al analizar las condenas por causa eKogui, se encuentra que privación injusta de la libertad tiene mayores frecuencias con 5.497 de las cuales 5.306 son ciertas y solamente 191 son abstractas.

Causa de Demanda	Tipo de condena		Total general
	Abstracta	Cierta	
Privación injusta de la libertad	191	5.306	5497
Muerte de civil con arma de dotación oficial	16	173	189
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	24	170	194
Muerte por falta de adopción de medidas de protección y seguridad	11	117	128
Muerte de civil en combate o enfrentamiento	15	91	106
Lesión a civil con arma de dotación oficial	5	80	85
Lesión a conscripto durante instrucción	2	77	79
Lesión a civil en combate o enfrentamiento	4	71	75
Muerte por indebida prestación del servicio de salud	2	68	70
Error judicial	9	62	71
Lesión a conscripto con arma de dotación oficial	2	58	60
Muerte de civil por grupo armado ilegal	10	57	67
Ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes del estado	5	56	61
Muerte de civil en operativo militar	1	55	56
Lesión por indebida prestación del servicio de salud	2	54	56
Lesión a civil con vehículo oficial	6	50	56

Tabla 44. Escalafón de causa eKogui por número de condena y tipo

Desde la perspectiva de los títulos de imputación en materia de reparación directa y de acción de grupo, se puede observar que la falla del servicio es el que tiene mayor número de condenas con 4.189 de las cuales la gran mayoría son ciertas (3.831) y pocas abstractas (358). Por su parte, el daño especial tiene una alta cantidad de frecuencias con 2.434, de las que 2.289 son condenas ciertas y tan sólo 145 abstractas. El error judicial tiene 1.860 condenas de las cuales 1.766 son ciertas y 94 abstractas. Finalmente, el riesgo excepcional cuenta con pocas frecuencias pues tan sólo hay 258 condenas, 226 ciertas y 32 abstractas.

Título de Imputación	Tipo de Condena		Total general
	Abstracta	Cierta	
Falla en el servicio	358	3.831	4.189
Daño especial	145	2.289	2.434
Error judicial	94	1.766	1.860
Riesgo excepcional	32	226	258
Total general	629	8.112	8.741

Tabla 45. Tipo de condena por título de imputación

7.2 Tipo de pretensiones

En el presente acápite se expone el universo de pretensiones que se utilizaron para establecer los indicadores de la relación condena pretensión. Este universo no corresponde a las sentencias pues una sentencia puede tener varias pretensiones.

Para efectos de la determinación del universo de pretensiones formuladas en contra de la Nación, se singularizaron las (i) pretensiones ciertas con un valor económico concreto y (ii) las pretensiones abstractas que no tenían un valor económico cierto y definido. En la siguiente tabla se presenta el universo de los tipos de pretensiones, las cuales fueron identificadas en cada una de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado en la ventana de observación. De acuerdo con los resultados del proceso de sistematización el total de pretensiones entre abstractas y ciertas es de 27.641, de las cuales 16.275 son pretensiones ciertas, las cuales son necesarias para determinar la relación condena/pretensión. El análisis de los tipos de pretensiones con relación al año de radicación de la demanda permite apreciar una concentración de pretensiones ciertas en los años 2008 a 2013, al punto que estos años agrupan el 45,45% del total de pretensiones ciertas capturadas:

Año de Radicación	Tipo de Pretensión		Total general
	Abstracta	Cierta	
1987	4		4
1988	1		1
1990	1	2	3
1991	4	2	6
1992	7	1	8
1993	17	28	45
1994	27	36	63
1995	61	88	149
1996	90	137	227
1997	129	216	345
1998	216	362	578
1999	346	592	938
2000	326	705	1031
2001	383	894	1277
2002	509	991	1500
2003	528	1046	1574
2004	477	908	1385
2005	494	1187	1681
2006	479	1080	1559
2007	410	696	1106
2008	721	1500	2221
2009	982	2148	3130
2010	722	1416	2138
2011	861	1152	2013
2012	979	612	1591
2013	1265	204	1469
2014	704	124	828
2015	394	98	492
2016	190	43	233
2017	33	5	38
2018	6	2	8
Total general	11.366	16.275	27.641

Tabla 46. Tipo de pretensión por año de radicación de la demanda

Al revisar las pretensiones por medio de control, se identifica que las pretensiones ciertas se concentran en reparación directa con un total de 15.049, lo que representa un

92.47% del universo total de pretensiones ciertas. Le sigue nulidad y restablecimiento del derecho con 1.024 pretensiones ciertas y contractual con 191 pretensiones. En cuanto a las pretensiones abstractas, los medios de control reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho las concentran con un total de 10.844 pretensiones. Para nulidad y restablecimiento se logró identificar un total de 1.024 pretensiones ciertas, en las cuales los demandantes solicitaban, además de la pretensión declarativa de nulidad, una reparación económica.

Medio de Control	Tipo de Pretensión		Total general
	Abstracta	Cierta	
Reparación Directa	5.516	15.049	20.565
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	5.328	1024	6.352
Contractual	264	191	455
Acción Popular	252	1	253
Acción de Grupo	6	10	16
Total general	11.366	16.275	27.641

Tabla 47. Tipo de pretensión por medio de control

Otra de las variables claves para comprender el estado de las pretensiones en la ventana de observación, corresponde a la causa eKogui. En la siguiente tabla se presenta el escalafón de causas de demanda por mayor número de pretensiones ciertas. Se identifica que la principal causa corresponde a la privación injusta de la libertad con 8.791 pretensiones ciertas, seguida muy por debajo por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia -con 711- y error judicial -con 401-. Todas estas causas correspondientes al medio de control de reparación directa.

Causa de Demanda	Tipo de Pretensión		Total general
	Abstracta	Cierta	
Privación injusta de la libertad	2.960	8.791	11.751
Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	307	711	1.018
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción disciplinaria	519	214	733
No reconocimiento de pensión de vejez	643	15	658
Indebida liquidación de pensión de vejez	629	24	653
Error judicial	159	401	560
Muerte de civil con arma de dotación oficial	135	277	412
Violación al régimen jurídico de propiedad industrial	384	1	385
No reconocimiento de reajuste o nivelación salarial	260	62	322

Causa de Demanda	Tipo de Pretensión		Total general
	Abstracta	Cierta	
Muerte por falta de adopción de medidas de protección y seguridad	74	197	271
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios	177	76	253
Lesión por indebida prestación del servicio de salud	56	174	230
Muerte por indebida prestación del servicio de salud	60	146	206
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de ventas	133	52	185
No reconocimiento de pensión de sobreviviente	170	6	176

Tabla 48. Escalafón de causas de demanda por mayor número de pretensiones por tipo

Respecto a los títulos de imputación, se identifica que falla en el servicio es el título que más pretensiones ciertas registra en contra de la Nación, con un total 7.255 pretensiones, seguida por el error judicial con 3.845 pretensiones ciertas.

Título de Imputación	Tipo de Pretensión		Total general
	Abstracta	Cierta	
Falla en el servicio	2.722	7.255	9.977
Error judicial	1.274	3.845	5.119
Daño especial	1.399	3.602	5.001
Riesgo excepcional	127	357	484

Tabla 49. Tipo de pretensión por título de imputación

8. ANÁLISIS GENERAL SOBRE LOS AUTOS

La presente sección del documento contiene el resultado del análisis de 334 autos relativos a la aprobación de conciliaciones, transacciones, costas y liquidación de perjuicios, mencionados en la metodología. La distribución del universo útil de autos, por año, se presenta en la siguiente tabla:

Tipo de auto / Año de fallo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Aprueba Conciliación	41	47	35	20	17	3	163
Imprueba Conciliación	8	6	5	13	31	20	83
Liquidación de Perjuicios	1	8	16	14	8	24	71
Costas		1	1	1	3	9	15
Transacción		1	1				2
Total general	50	63	58	48	59	56	334

Tabla 50. Universo de tipos de autos por año

8.1 Autos relativos a la aprobación de las conciliaciones

En cuanto a los autos relativos a la aprobación de conciliaciones, se encontraron un total de 246, de los cuales 163 el Consejo de Estado aprueba el acuerdo conciliatorio alcanzado y 83 en el cual rechaza el mismo.

Tipos de auto / Año del auto	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Aprueba conciliación	41	47	35	20	17	3	163
Imprueba conciliación	8	6	5	13	31	20	83
% aprobaciones	83,67%	88,68%	87,50%	60,61%	35,42%	13,04%	66,26%

Tabla 51. Tasa de aprobación de conciliaciones

Las cifras permiten ver una disminución en el porcentaje de acuerdos aprobados en los últimos dos años de análisis. En el caso de los veinte autos improbados en el año 2019, dieciocho fueron estudiados por la Sección Cuarta. Adicionalmente, observa una reducción en el número de acuerdos conciliatorios estudiados por la Sección Tercera pues se pasa de 46 en 2015 a 2 en 2019 como se observa en la siguiente tabla:

Tipos de auto / Año del auto	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Aprueba conciliación	41	47	35	20	17	3	163
Sección Primera				1	2	1	4
Sección Segunda					1		1
Sección Tercera	22	41	34	8	7	1	113
Sección Cuarta	19	6	1	11	7	1	45
Imprueba conciliación	8	6	5	13	31	20	83
Sección Primera		1		1	4	1	7
Sección Tercera	8	5	4	11		1	29
Sección Cuarta			1	1	27	18	47
Total general	49	53	40	33	48	23	246

Tabla 52. Distribución por secciones y año de los autos que aprueban/imprueban conciliaciones

Al estudiar las causas eKogui identificadas en los autos que se pronuncian sobre aprobación de los acuerdos conciliatorios, se observa que la causa más reiterada es privación injusta de la libertad. Hay escenarios donde la conciliación se originó en asuntos contractuales o laborales que cuentan con muy pocas frecuencias.

Causa eKogui	Aprueba Conciliación	Imprueba Conciliación	Total general
Privación injusta de la libertad	82	21	103
Ilegalidad del acto administrativo de liquidación oficial de revisión impuesto de renta y complementarios		34	34
Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción por devolución o compensación improcedente	16		16
Ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias	7		7
Lesión accidental o fortuita a conscripto	4	1	5
Subtotal	109	56	165
Otras causas	54	27	81
Total	163	83	246

Tabla 53. Distribución por causa eKogui en los autos que aprueban/imprueban conciliaciones

8.1.1 Valores aprobados en materia de conciliación

De la información recopilada relativa a los autos que aprueban acuerdos conciliatorios fue posible extraer los montos respectivos. El total de los valores aprobados por el Consejo de Estado fue de 181 mil millones de pesos, aproximadamente, este valor equivale a un promedio de un poco más de mil millones de pesos por acuerdo aprobado³².

Años del auto	Valor de los acuerdos
2014	\$108
2015	\$20
2016	\$15
2017	\$24
2018	\$12
2019	\$3
Total general	\$181

Tabla 54. Valores aprobados en materia de conciliación por año.
Cifras en miles de millones de pesos

8.2 Autos relativos a transacciones

En materia de transacción, durante la muestra de observación (2014-2019) solo se identificaron dos autos, uno de 2015 y otro de 2016. El de 2015 aprobó la transacción, mientras que el auto de 2016 la improbo.

Año	Sección Cuarta	Sección Tercera	Total general
2015		1	1
2016	1		1
Total general	1	1	2

Tabla 55. Autos relativos a transacciones por año

El valor aprobado en el cuerdo de transacción fue de 1,4 mil millones de pesos.

8.3 Liquidación de perjuicios

En el período considerado para este análisis se identificaron 71 providencias que se pronunciaban sobre el incidente de liquidación de perjuicios, la gran mayoría procede de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Sección / Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Sección Primera					1		1
Sección Tercera	1	8	17	13	7	23	69
Sección Cuarta				1			1
Total general	1	8	17	14	8	23	71

Tabla 56. Distribución de providencias de liquidación de perjuicios por año

El monto total de las condenas liquidadas en las 71 providencias a través de autos asciende a 61 mil millones de pesos, aproximadamente.

Año de auto	Valores de la liquidación
2014	\$0,04
2015	\$3
2016	\$13
2017	\$30
2018	\$9
2019	\$6
Total general	\$61

Tabla 57. Valores liquidados de autos relativos a perjuicios por año. Cifras en miles de millones de pesos

De las providencias que resolvieron el incidente de liquidación de perjuicios, fue posible vincular 16 a sus respectivas sentencias. Los datos correspondientes a la liquidación de perjuicios (daño emergente, lucro cesante, daño moral u otro) fueron asociados a la respectiva sentencia y tenidos en cuenta en los cálculos de la relación condena / pretensión, presentada anteriormente en el documento.

9. COSTAS

En materia de autos relativos a costas procesales se encontraron quince en la ventana de observación. En dichos autos se reconoció por este concepto un total de 18 millones, aproximadamente.

Sección	Cantidad	Valor concedido por costas procesales
Sección Primera	5	\$3
Sección Tercera	6	\$11
Sección Cuarta	4	\$3
Total general	15	\$18

**Tabla 58. Valores liquidados de autos relativos a costas por sección.
Cifras en millones de pesos**

10. Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se presentan, en primer lugar, las conclusiones generales a partir de la información analizada y, en segundo lugar, las recomendaciones.

10.1 Conclusiones generales

1. Los resultados generales permiten tener una descripción del fenómeno litigioso de la nación y de las decisiones del consejo de estado para los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, reparación directa, acciones de grupo, acciones populares. así como para los autos relativos a aprobación de conciliaciones, transacciones, costas y liquidación de perjuicios, proferidos en la ventana de observación 2014 a 2019.
2. El análisis realizado cubre una muestra de 13.754 sentencias relativas a los medios de control mencionados y pone en evidencia una tasa general de éxito de la Nación, promedio, del **49,12%**. Se considera una tasa baja, en tanto, es inferior al 50%.
3. La revisión por año permite ver una tendencia de mejora en la tasa de éxito, pues pasa de 42,97%, en el año 2014, al 63,14% en el 2019. Esta última cifra puede servir como referente con el doble fin de: mantener este porcentaje en el corto plazo y establecer planes de acción a mediano y largo plazo para incrementarla.
4. La tasa de éxito por medio de control permite ver la mejora en reparación directa, este ha conocido una importante mejora pasando del 37,74%, en el 2014, al 68,18%, en el 2019. Además, en materia laboral y de prestaciones sociales también se ha dado una mejora en la tasa pasando de 47,39% en 2014 para llegar al 74,86% en 2019. Sin embargo, en contractual, la tasa de éxito tiene una ligera tendencia a la baja pues pasa de 66,67%, en 2014, a 61,11%, en 2019.
5. La tasa de éxito, como concepto, es un avance, toda vez que crea un criterio objetivo de medición del éxito o fracaso de la Administración en la defensa judicial.
6. El tiempo promedio de duración de los procesos en la Jurisdicción contenciosa es de 8,90 años para los medios de control bajo estudio, lo que no da cumplimiento al principio de celeridad en las actuaciones procesales, al tiempo que acarrea impor-

tantes impactos jurídicos y económicos. El caso de los medios de control de reparación directa, controversias contractuales y de acciones de grupo es particularmente preocupante pues la duración promedio sobrepasa los 10 años.

7. La duración promedio de los procesos crea una brecha en el análisis de la información, en tanto esta constituye una “foto” del pasado sobre aspectos tales como: los asuntos relativos a actos particulares, los asuntos contractuales, los hechos y las omisiones de la administración y la vulneración de derechos colectivos. Esta información no refleja las dinámicas actuales litigiosas y de manejo y prevención del daño antijurídico de las entidades de la Nación. De mantenerse el promedio actual de duración de los procesos contenciosos administrativos los conflictos que se produzcan hoy serían resueltos después del 2030 para los temas contractuales, de reparación directa y las acciones de grupo.
8. El análisis de las causas eKogui permite evidenciar que la más relevante es privación injusta de la libertad, con 3.955 frecuencias. La tasa de éxito de esta causa ha conocido una variación importante pues pasó de 10.93%, en el 2014, a 63.93%, en el año 2019.
9. Las cifras de pretensiones para las providencias que cuentan con información ascienden a **23,1** billones de pesos de 2019, mientras que el monto de las condenas falladas es de **1,9** billones de pesos.
10. La relación condena / pretensión de la Nación es del **8,34%**. Porcentaje calculado a partir de las sumatorias de las condenas y de las pretensiones de la totalidad de sentencias objeto de estudio, en las cuales, el sentido del fallo del Consejo de Estado era: accede, accede parcialmente o niega.
11. Desde la perspectiva de la relación condena / pretensión fracaso, el porcentaje general promedio es del **16,95%**. Lo anterior, en atención a que el monto de condenas ciertas proferidas en contra de la Nación fue de 1,3 billones de pesos, mientras que las pretensiones ciertas solicitadas en las demandas en contra de la Nación fueron de 7,9 billones de pesos.
12. En cuanto a la relación condena / pretensión fracaso por causa eKogui, el mayor porcentaje corresponde a Ilegalidad del acto administrativo que liquida un impuesto –con el 81,59%–, seguida por Ilegalidad del acto administrativo que liquida una contribución especial –con el 79,74%– y por Ilegalidad del acto administrativo que niega la devolución o compensación de obligaciones tributarias –con el 72,14%–.
13. Por su parte la causa asociada a Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia tiene una relación condena / pretensión Fracaso de 7,27%, Muerte de civil por grupo armado ilegal tiene una relación condena/pretensión del 8,24%, seguida por

Muerte por falta de adopción de medidas de protección y de seguridad con el 10,50% y Muerte de civil con arma de dotación oficial con el 11,50%.

14. En materia de autos el estudio cubre una muestra de 334 relativos a la aprobación de conciliaciones, transacciones, liquidación de perjuicios y costas. La mayoría tienen que ver con temas de aprobación o rechazo de los acuerdos conciliatorios (246). Estos versan esencialmente sobre temas tributarios y aduaneros, así como en materia de reparación. No tiene un uso frecuente en temáticas contractuales o laborales. Se evidencia un importante aumento de las decisiones donde se imprueba el acuerdo conciliatorio.
15. La tasa de aprobación de la conciliación ha conocido una baja importante pues pasa del 83,67%, en el 2014, al 13,04% en 2019.
16. La transacción no es un fenómeno relevante en el universo de providencias analizado.
17. Cabe resaltar el impacto que tienen las sentencias asociadas a privación injusta de la libertad tanto en la tasa de éxito como en materia de la relación condena pretensión general y fracaso. Efectivamente, los resultados para la Nación variarían pues la tasa de éxito de la Nación pasaría a 54,95% en vez de 49,12%. La relación condena pretensión general pasaría a 10,41% en vez de 8,34% y la relación condena pretensión fracaso a 21,14% en lugar de 16,95%.

10.2 Recomendaciones generales

1. La tasa de éxito, si bien es un indicador interesante y es un avance que permite evitar la subjetividad a la hora de estudiar el comportamiento litigioso de las demandas en contra del Estado, no permite explicar de forma integral el resultado de la tasa. Así, por ejemplo, no es posible evaluar el impacto del trabajo de la defensa judicial de la Nación, el papel de la Procuraduría, la calidad de la demanda, entre otros aspectos. Se recomienda complementar este indicador con un análisis objetivo de las pretensiones y de las excepciones.
2. Parece indispensable establecer un seguimiento específico a la tasa de éxito en temas tributarios y en temas de acciones populares al ser estas muy bajas.
3. Las causas eKogui suelen cubrir la mayoría de los conflictos jurídicos en los que es parte la Nación, pero algunas son generales y sus definiciones requieren una validación. Se debe hacer especial énfasis en temas relativos a asuntos tributarios o aduaneros donde, a veces, se dificulta la caracterización.
4. Se recomienda fortalecer conceptual y metodológicamente la noción de la relación condena / pretensión para volverla una herramienta predictiva, a partir de los dos in-

dicadores (Condena Pretensión General y Condena Pretensión Fracaso) utilizados en el presente estudio. A partir de los datos cuantitativos sobre la relación condena pretensión, se recomienda hacer una investigación explicativa del comportamiento de la Nación en el desarrollo de su función pública, de los temas litigiosos, de las razones de la variación de la relación en el tiempo y su impacto real.

5. Se debe avanzar en la correlación tasa de éxito con la relación condena / pretensión para entender mejor tanto el fenómeno de la litigiosidad como sus consecuencias, y así permitir un enfoque prospectivo.
6. Es relevante hacer un estudio cualitativo en materia de conciliación para poder caracterizar mejor el fenómeno de la litigiosidad: a partir del rol de los diferentes actores (Entidad, Procuraduría, Juez, Comité de Conciliación) y de la naturaleza de la conciliación (judicial o extrajudicial).
7. El fenómeno de la transacción no es visible en el Consejo de Estado. Se recomienda por lo tanto hacer un seguimiento específico con las entidades para establecer, en sede administrativa, un estudio que identifique el número de transacciones en la ventana de observación, los montos y su cumplimiento. También sería hacer lo propio, en sede jurisdiccional, en el caso de los tribunales administrativos.
8. Dada la importancia de los tribunales arbitrales y de la amigable composición, se recomienda hacer un estudio sobre la tasa de éxito y la relación condena / pretensión cuando se hace uso de estas figuras jurídicas.
9. Es relevante evaluar la pertinencia de los autos que resuelven costas o liquidan perjuicios pues alargan la resolución económica definitiva de los conflictos. Lo cual puede generar mayores costos y mayores complicaciones para las entidades, a la hora de cumplir con las sentencias.
10. A partir de estos resultados, es clave profundizar en el estado del conocimiento a través de investigaciones correlacionales y explicativas que permitan comprender las diferentes variables que afectan la tasa de éxito y la relación condena / pretensión.



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

**TASA DE ÉXITO Y
RELACIÓN CONDENA /
PRETENSIÓN EN LAS
PROVIDENCIAS
PROFERIDAS POR EL
CONSEJO DE ESTADO
ENTRE LOS AÑOS
2014 Y 2019**