



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



La justicia
es de todos

Minjusticia

CARACTERIZACIÓN DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES

ESTUDIOS

Serie: Investigaciones

Julio, 2019

Director General

Camilo Alberto Gómez Alzate

Secretario General

Cristian Stapper Buitrago

**Director de Políticas y Estrategias para la
Defensa Jurídica**

Luis Jaime Salgar Vegalara

**Subdirector de Acompañamiento a los
Servicios Jurídicos**

Jhon Jairo Camargo Motta

Investigadora

Angela Cristina González Pérez

<http://www.conocimientojuridico.gov.co/estudios/>



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



La justicia
es de todos

Minjusticia



Tabla de contenido

CARACTERIZACIÓN DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES.....	4
INTRODUCCIÓN.....	4
1. ASPECTOS GENERALES DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES.....	6
2. ANÁLISIS DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES REPORTADA POR MDN, FGN, PONAL, CSJ E INVIAS.....	10
2.1. El pasivo cierto y su desagregación entre capital e intereses	11
2.2. Tiempo de vencimiento de la deuda	13
2.3. La Tasa de Interés Implícita	13
3. ANÁLISIS MUESTRA 16.611 PROCESOS.....	13
3.1. Composición de la Deuda por Medio de Control.....	15
3.2. Relación condena / pretensión	15
3.3. Análisis por Entidades.....	17
3.3.1. Ministerio de Defensa	17
3.3.2. Fiscalía General de la Nación.....	19
3.3.3. Policía Nacional.....	22
3.3.4. Consejo Superior de la Judicatura	24
3.3.5. INVIAS.....	26
4. CONCLUSIONES	27
5. RECOMENDACIONES.....	29
ANEXO METODOLÓGICO.....	32



Tabla de ilustraciones

Gráfico 1. % de Deuda como proporción del PIB 2010-2018. (precios corrientes).....	6
Gráfico 2. Evolución Cuentas por Pagar 2010-2018. Total y Principales Entidades (\$Miles de Millones)	8
Gráfico 3. Deuda Vs. Pagos Sentencias y Conciliaciones 2010-2018 (\$Miles de Millones)	10
Gráfico 4. Participación de Entidades en la Deuda Reportada Número de Procesos.....	11
Gráfico 5. Participación Capital e Intereses.....	12
Gráfico 6. Tiempo promedio de mora en meses.....	13
Gráfico 7. Gasto de funcionamiento Vs. sentencias y conciliaciones.....	17
Gráfico 8. Gasto de funcionamiento Vs. sentencias y conciliaciones FGN 2010-2018..	20
Gráfico 9. Gasto de funcionamiento Vs. Sentencias y conciliaciones PONAL 2010-2018. (\$Billones de 2018)	22
Gráfico 10. Gasto de funcionamiento Vs. Sentencias y conciliaciones CSJ 2010-2018.	24
Gráfico 11. Gasto de funcionamiento Vs. Sentencias y conciliaciones INVIAS 2010-2018 (Billones de 2018).....	26

Tabla de tablas

Tabla 1. Variables Macroeconómicas y Presupuestales 2010-2018.....	7
Tabla 2. Composición Deuda Reportada por Entidades Focalizadas	12
Tabla 3. Composición de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones: Muestra 16.611 procesos.....	14
Tabla 4. Relación Condena / Pretensión por Jurisdicción y Acción	16
Tabla 5. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones MDN.....	19
Tabla 6. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones FGN	21
Tabla 7. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones Policía Nacional.....	23
Tabla 8. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones CSJ.....	25
Tabla 9. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones INVIAS.....	27

CARACTERIZACIÓN DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES

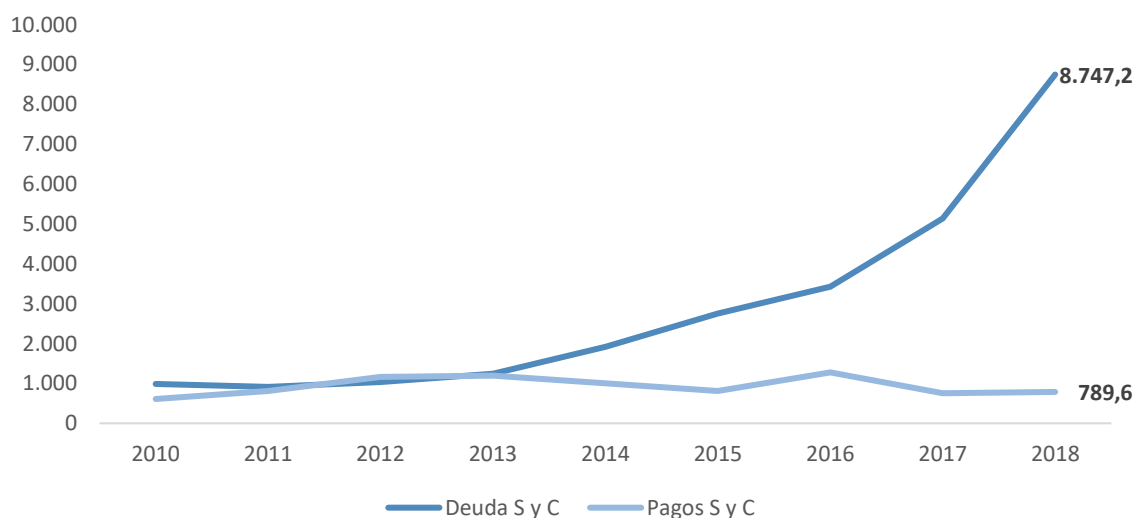
INTRODUCCIÓN

El pasivo generado por la mora en el pago de los créditos judiciales es uno de los grandes problemas fiscales a los que este Gobierno le ha reconocido una alta prioridad. Según los datos reportados por la Contaduría General de la Nación (CGN), a diciembre de 2018 las cuentas por pagar por sentencias y conciliaciones ascienden a \$8,7 billones¹, lo cual representa cerca de un punto porcentual del PIB.

Esta cifra supone un esfuerzo fiscal mayúsculo. No obstante, el crecimiento exponencial observado en los últimos años resulta aún más grave que los niveles alcanzados por esta deuda. Dicha dinámica obedece al aumento de la litigiosidad en contra de la Nación, a la insuficiente asignación de recursos para el pago de las condenas, y a las reglas establecidas para el reconocimiento de intereses moratorios aplicables a los créditos judiciales.

Tal como se verá en este documento, la situación actual del pasivo litigioso de la Nación obedece no sólo a las condenas proferidas en contra del Estado sino a la decisión que se implementó a partir de 2013 de reducir las asignaciones presupuestarias destinadas al pago de condenas. La gráfica que se presenta a continuación –y que será expuesta de nuevo más adelante– así lo muestra:

Deuda Vs. Pagos Sentencias y Conciliaciones 2010-2018 (\$Miles de Millones)



La decisión de reducir el flujo de recursos para el pago de las obligaciones litigiosas condujo a que las respectivas obligaciones se multiplicaran en más de cinco veces al pasar de 1,6 billones a 8,7 en tan solo cinco años.

¹ Información reportada por el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación.

El presente documento explora algunas de las razones que llevaron a la configuración de este panorama y formula una serie de alternativas que permitan hacer una gestión eficiente de los recursos que se requieren para la atención de esta modalidad de pasivo.

a. La herramienta de política pública prevista en el PND para atender el problema

Frente a esta problemática, el Ministerio de Hacienda planteó, dentro del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, la necesidad de reconocer y sustituir dicha deuda a través de la emisión de títulos de tesorería (TES) o con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. Esta estrategia aplicaría “a las sentencias o conciliaciones judiciales debidamente ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas, que se encuentren en mora en su pago a la fecha de expedición de la presente Ley. Este reconocimiento operará exclusivamente para las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y por una sola vez”².

Si bien estas medidas se consideran fundamentales para reducir el impacto fiscal de las condenas contra el Estado, se hace igualmente necesario adoptar políticas y estrategias en materia presupuestal y defensa jurídica que permitan estabilizar la deuda y minimizar el riesgo de que ésta retome un curso explosivo. Ello exige, primero, establecer la magnitud y determinantes de la deuda actual (monto del pasivo cierto, desagregación entre capital e intereses, duración de la deuda, tasa de interés, entidades y causas de litigio que la originan, etc.); segundo, valorar el contingente generado por futuras condenas; y, tercero, diseñar fórmulas concretas que conduzcan al control de este pasivo y la mitigación de las causas que lo generan.

En aras de alcanzar tales objetivos, este documento presenta un diagnóstico general de la situación actual de la deuda por sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones con base en las cifras de las cuentas por pagar de las entidades públicas del orden nacional, reportadas por la CGR durante el período 2010-2018.

Además, la investigación profundiza en la caracterización del pasivo generado por el Ministerio de Defensa (MDN), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Policía Nacional (PONAL), el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) e INVIAS dado que estas 5 entidades que concentran el 90% de la deuda actual.

b. Comentario metodológico

En noviembre de 2018, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado apoyó al Ministerio de Hacienda en el diseño de un formulario de captura de información que fue dirigido a las cinco entidades anteriormente mencionadas

Se les solicitó que lo diligenciaran a nivel de proceso con el fin de discriminar del valor de la deuda, el componente de capital y el de intereses. También se les solicitó que aportaran otros datos relevantes para el análisis del pasivo tales como la fecha de ejecutoria de la sentencia, fecha de solicitud del pago y código único del proceso (CUP).

² Proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

En total, las cinco entidades reportaron 28.433 procesos con corte a 31 de octubre de 2018. Adicionalmente, se realizó el cruce de la anterior información con el Sistema Único de Información Litigiosa eKogui. De los 28.433 procesos reportados por las cinco entidades focalizadas, hubo 16.611 que cruzaron con la información registrada en dicho sistema.

Esto permitió ahondar en la caracterización de la deuda de estas entidades en aspectos relevantes como la determinación de causas de litigio y medios de control.

Los 16.611 procesos mencionados constituyen la muestra más grande con la que ha contado la ANDJE para la realización de estudios de caracterización del pasivo de la Nación generado por las sentencias, laudos y conciliaciones a su cargo y para la estimación de la relación condena/preensión a nivel de jurisdicción y acción.

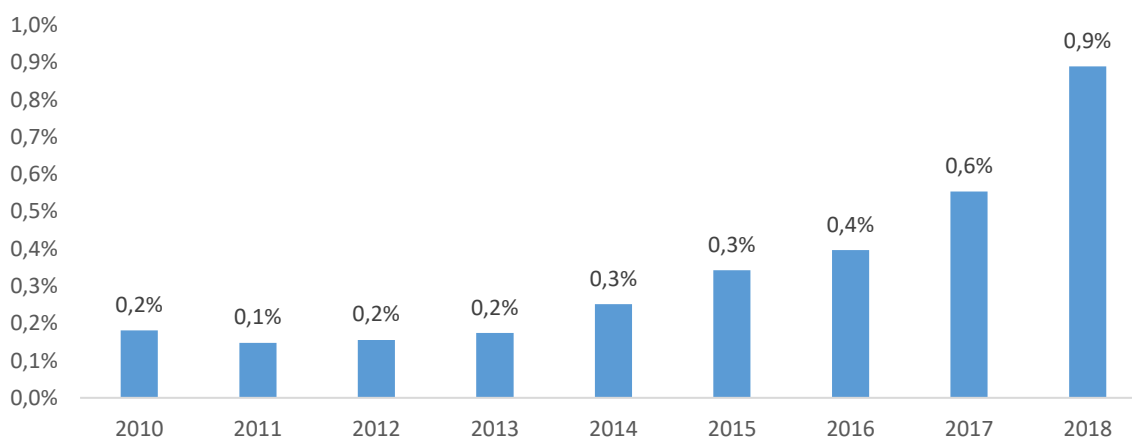
En una etapa posterior de este proyecto de investigación se presentará el análisis del pasivo contingente, la estimación de diferentes escenarios para la futura trayectoria de la deuda, así como las recomendaciones para su estabilización.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES

Para los propósitos de este análisis se entenderá como deuda por sentencias y conciliaciones (o créditos judiciales), la deuda generada por sentencias ejecutoriadas, laudos arbitrales en firme y acuerdos de conciliación aprobados según el procedimiento legal.

De acuerdo con la última información reportada por la Contaduría General de la República, las cuentas por pagar por sentencias, laudos y conciliaciones ascienden a \$8,7 billones. Dicha deuda ha presentado un crecimiento promedio anual del 28% entre 2010 y 2018, con lo cual su participación en el PIB durante el período pasó de 0,2% a cerca de un punto porcentual (gráfica No. 1).

Gráfico 1. % de Deuda como proporción del PIB 2010-2018. (precios corrientes)



Fuente: CGN, DANE

Frente a este panorama, tanto el nivel como el ritmo de crecimiento de la deuda se tornan insostenibles, y más si se comparan con la evolución de variables macroeconómicas como el PIB, los ingresos de la Nación y el presupuesto asignado para gastos de funcionamiento o la deuda interna del Gobierno Nacional Central (GNC)³.

Tal como se muestra en la tabla No. 1, ninguna de las mencionadas variables ha crecido en los últimos años a un ritmo similar o cercano al registrado por las cuentas por pagar por sentencias, laudos y conciliaciones. Por el contrario, cabe destacar que la deuda interna del presentó en promedio, una tasa de reducción anual del 1% entre 2010 y 2018.

Tabla 1. Variables Macroeconómicas y Presupuestales 2010-2018

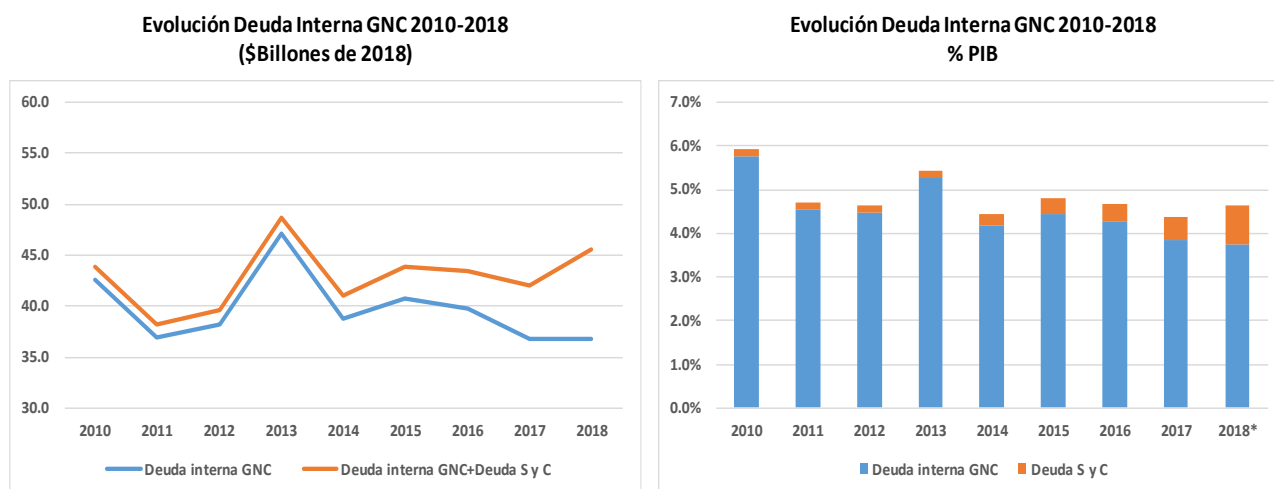
Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Crecimiento Promedio 2010-2018
PIB*	739.5	811.3	853.2	897.0	925.1	913.9	927.8	957.6	983.8	4%
Ingresos corrientes de la Nación	92.5	111.1	123.6	124.2	116.9	121.5	117.2	133.1	140.0	6%
Gasto GNC	186.7	181.7	195.2	219.4	225.0	221.8	211.6	221.5	219.5	3%
Funcionamiento	92.8	99.7	108.3	121.7	129.5	126.2	129.1	135.2	137.5	5%
Deuda interna GNC	42.6	37.0	38.2	47.1	38.7	40.7	39.8	36.7	36.8	-1%
Pagos S y C	0.8	1.1	1.5	1.5	1.2	0.9	1.4	0.8	0.8	4%
Deuda S y C	1.3	1.2	1.3	1.6	2.3	3.1	3.7	5.3	8.7	28%

*2018 proyectado. Fuente: MHCP, CGN.

Es necesario advertir que, si se incluyeran dentro del cálculo de la deuda del Gobierno Nacional Central las deudas por sentencias, laudos y conciliaciones no pagadas, la evolución de la deuda entre 2010 y 2018 pasaría de una tasa de variación promedio anual del -1% a una positiva promedio del 1,1%. Así mismo, la deuda interna del GNC como porcentaje del PIB pasaría de 3,7% a 4,6% en el último año (figura No.1). Lo anterior, denota la magnitud de esta problemática, así como su creciente impacto sobre las finanzas públicas de la Nación.

³ Es importante señalar que el pasivo por sentencias y conciliaciones es una deuda no reconocida como tal dentro de las estadísticas fiscales de la Nación. Los recursos destinados al pago de estas obligaciones hacen parte del presupuesto de funcionamiento. No obstante, en los registros contables de la Nación, el pasivo por sentencias y conciliaciones hace parte de la cuenta La deuda interna del GNC es el valor de todas aquellas deudas del Gobierno Nacional Central que están en manos de agentes privados y/o públicos dentro del país, descontando los activos financieros que éste posee.

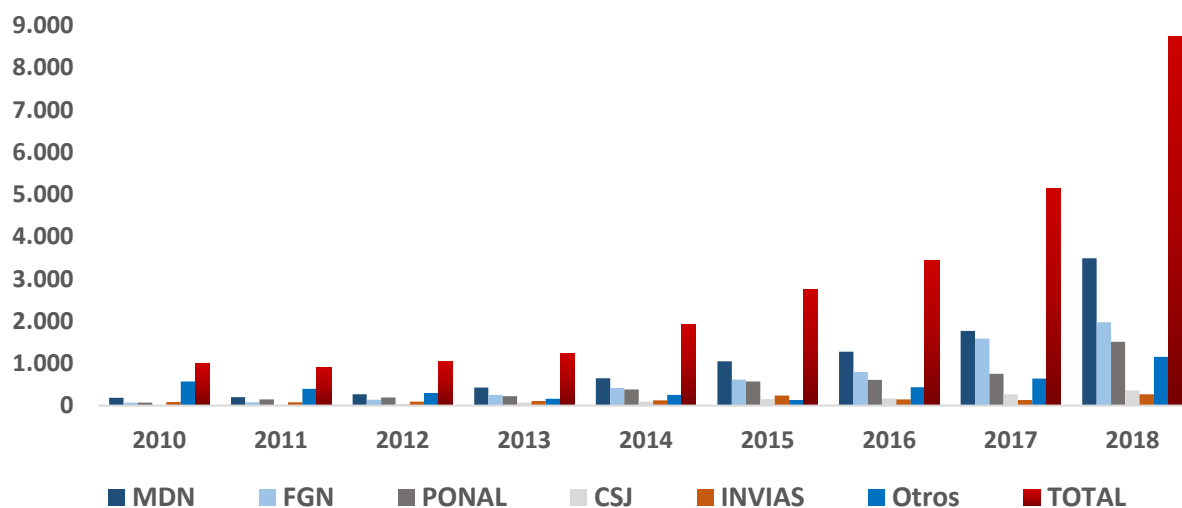
Ilustración 1. Evolución de la Deuda Interna del Gobierno Nacional Central con y sin Deuda por Sentencias y Conciliaciones 2010-2018



Fuente: MHCP, CGN

Este pasivo generado por créditos judiciales está concentrado fundamentalmente en las siguientes entidades: el Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el INVIAS y el Consejo Superior de la Judicatura, que para el 2018 concentraron cerca del 90% de la deuda con participaciones del 40%, 23%, 17%, 4% y 3%, respectivamente (gráfica No. 2)⁴.

Gráfico 2. Evolución Cuentas por Pagar 2010-2018. Total y Principales Entidades (\$Miles de Millones)



Fuente: CGN.

⁴ El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio presenta, a diciembre de 2018, una deuda por \$678.000 millones que corresponde al 8% del total reportado por la GGN. Sin embargo, por su naturaleza jurídica (es una cuenta especial de la Nación, sin personería Jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, cuyos recursos son manejados por una entidad Fiduciaria), no se abordará para el presente análisis.

No obstante, en términos reales, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía presentan la mayor tasa de crecimiento de la deuda durante el período analizado. En 2018, la deuda del Consejo Superior fue de \$358.000 millones mientras que en 2010 había sido de \$15.631 millones (precios constantes de 2018). Esto significa un crecimiento real del 2.191%; en otras palabras, dicha deuda se multiplicó por 23 en dicho período. En el caso de la Fiscalía, el pasivo se multiplicó por 21 al pasar de \$95.000 millones en 2010 (precios de 2018) a \$2 billones en 2018. Por su parte, la deuda de la Policía Nacional y del Ministerio de Defensa creció durante el período en 16 y 14 veces respectivamente.

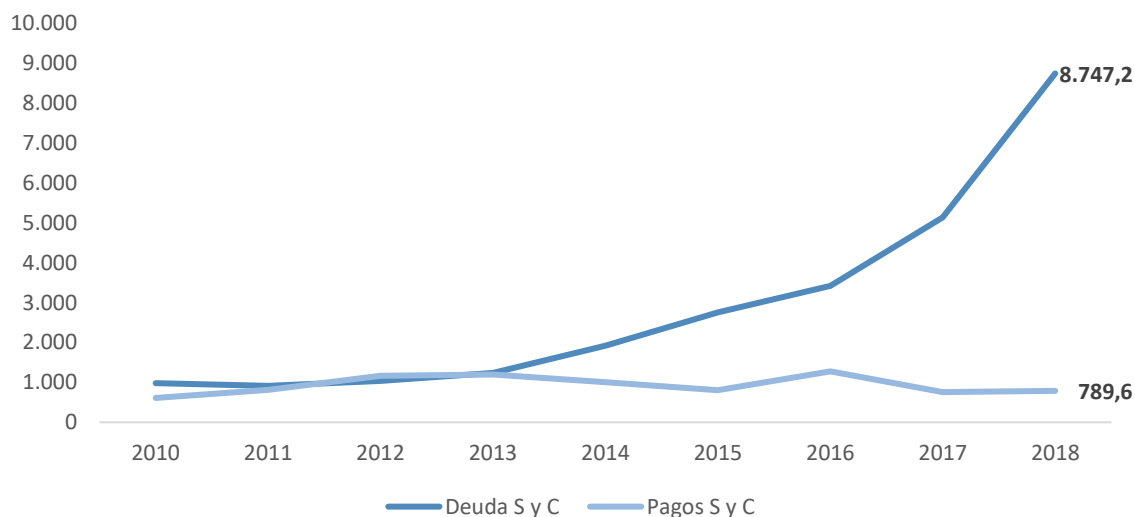
Esta dinámica exponencial obedece fundamentalmente a la confluencia de los siguientes factores:

- i) La creciente litigiosidad en contra del Estado. Según el Sistema Único de Información Litigiosa (eKogui), entre 2013 y 2018, el número de procesos activos en contra de la Nación pasó de 293.526 a 398.066, y el valor de las pretensiones se incrementó de \$192 a \$375 billones⁵.
- ii) La asignación insuficiente de recursos para el pago de sentencias y conciliaciones: por una parte, la clasificación del rubro destinado al pago de sentencias y conciliaciones dentro de los gastos de funcionamiento implica que, dada la alta inflexibilidad de los demás componentes del gasto, éste sea el rubro que termina ajustándose ante reducciones presupuestales. Por otra parte, incluso en contextos presupuestales menos restrictivos, las decisiones discrecionales por parte de las entidades en la asignación de recursos para realizar los pagos, resultan inconsistentes con el nivel de endeudamiento.

Derivado de lo anterior, mientras la deuda ha crecido en promedio al 28% en los últimos 8 años, los recursos destinados al pago presentan un crecimiento medio del 4%. Como se observa en la gráfica No. 3, los pagos realizados en los últimos 3 años corresponden tan sólo al 37%, 15% y 9% de la deuda respectivamente (gráfica No. 3).

⁵No se incluyen las pretensiones del proceso de víctimas por desplazamiento, ni de Frontino - Supersociedades para 2018, en cuyo caso las pretensiones totales a diciembre 31 de 2018 serían \$3.936,41 billones. Tampoco se incluyen laudos arbitrales ni demandas contra el Estado Colombiano en instancias internacionales.

Gráfico 3. Deuda Vs. Pagos Sentencias y Conciliaciones 2010-2018 (\$Miles de Millones)



Fuente: CGN, MHCP

- iii) De manera consecuente, los tiempos de mora en el pago tienden a incrementarse, situación que se agrava por las reglas que rigen el reconocimiento de intereses moratorios por sentencias y conciliaciones. Según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), a partir del décimo primer mes de vencimiento de la deuda se reconoce la tasa máxima de interés legal autorizada, esto es, aproximadamente el 30% efectivo anual.

Finalmente, es importante destacar el crecimiento del pasivo observado entre 2017 y 2018. En estos dos años, la deuda pasó de \$5,1 a \$8,7 billones, lo que significa un incremento del 65%. Al indagar por las razones de tal situación, se encontró que uno de los factores que incide es la falta de homogeneidad en los criterios para el registro de la información por parte de las entidades. En el último reporte, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Fiscalía, incluyeron tanto el capital como los intereses. Anteriormente sólo registraban el capital.

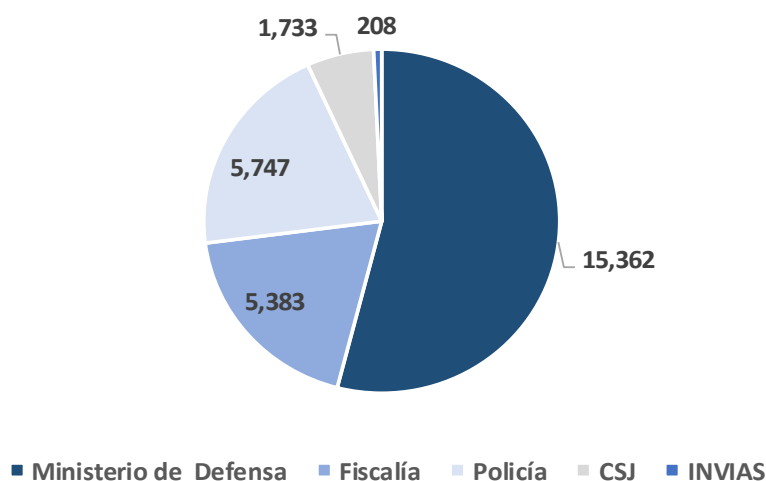
Por lo anterior, con el fin de determinar el pasivo cierto y su discriminación entre capital e intereses, fue necesario recopilar información detallada de la deuda generada por cada una de las entidades más representativas.

2. ANÁLISIS DE LA DEUDA POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES REPORTADA POR MDN, FGN, PONAL, CSJ E INVIAS.

Tal como se mencionó en la introducción, las 5 entidades focalizadas para el presente análisis reportaron 28.433 procesos adeudados, de los cuales el 54% corresponde al

Ministerio de Defensa, el 20% a la Policía Nacional, el 19% a la Fiscalía, 6% al Consejo Superior de la Judicatura, y el 1% al INVIAS (gráfica No. 4).

Gráfico 4. Participación de Entidades en la Deuda Reportada Número de Procesos



Fuente: MDN, FGN, PONAL, CSJ, INVIAS. Cálculos propios. Fecha de corte, 31 de octubre de 2018.

2.1. El pasivo cierto y su desagregación entre capital e intereses

En total, las cinco entidades consultadas reportaron un pasivo de \$7,1 billones con corte a 31 de octubre de 2018. El Ministerio de Defensa, la Fiscalía y la Policía Nacional son las entidades con mayores niveles de endeudamiento pues concentran el 93% del total reportado por las cinco entidades focalizadas (tabla No.2). Sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura no incluyó el valor de los intereses y el INVIAS reportó este dato sólo para cerca del 50% de los procesos.

Según la información suministrada, el 66% de la deuda total corresponde a capital mientras que el restante 34% a intereses. No obstante, con base en los datos de las tres entidades que reportaron información completa para esta variable, se encuentra que dicha participación asciende al 37%, cifra que muestra el impacto de los intereses dentro del total adeudado.

Adicionalmente, a partir de los datos reportados, se infiere que por cada 100 pesos en los que se condena a la Nación, se causan obligaciones por concepto de intereses equivalentes a 53 pesos adicionales.

La tabla No. 2 y la gráfica No. 5 muestran los resultados desagregados a nivel de entidad.

Tabla 2. Composición Deuda Reportada por Entidades Focalizadas

ENTIDAD	k	i	TOTAL	%
MINISTERIO DE DEFENSA	2,129,889,567,650	1,115,866,558,162	3,245,756,125,812	46%
FISCALIA	1,144,471,864,510	797,762,290,443	1,942,234,154,953	27%
POLICIA NACIONAL	874,712,148,513	516,944,400,548	1,391,656,549,061	20%
CSJ*	332,318,791,318		332,318,791,318	5%
INVIAS*	171,380,762,070	18,029,902,446	189,410,664,517	3%
TOTAL	4,652,773,134,061	2,448,603,151,599	7,101,376,285,660	100%

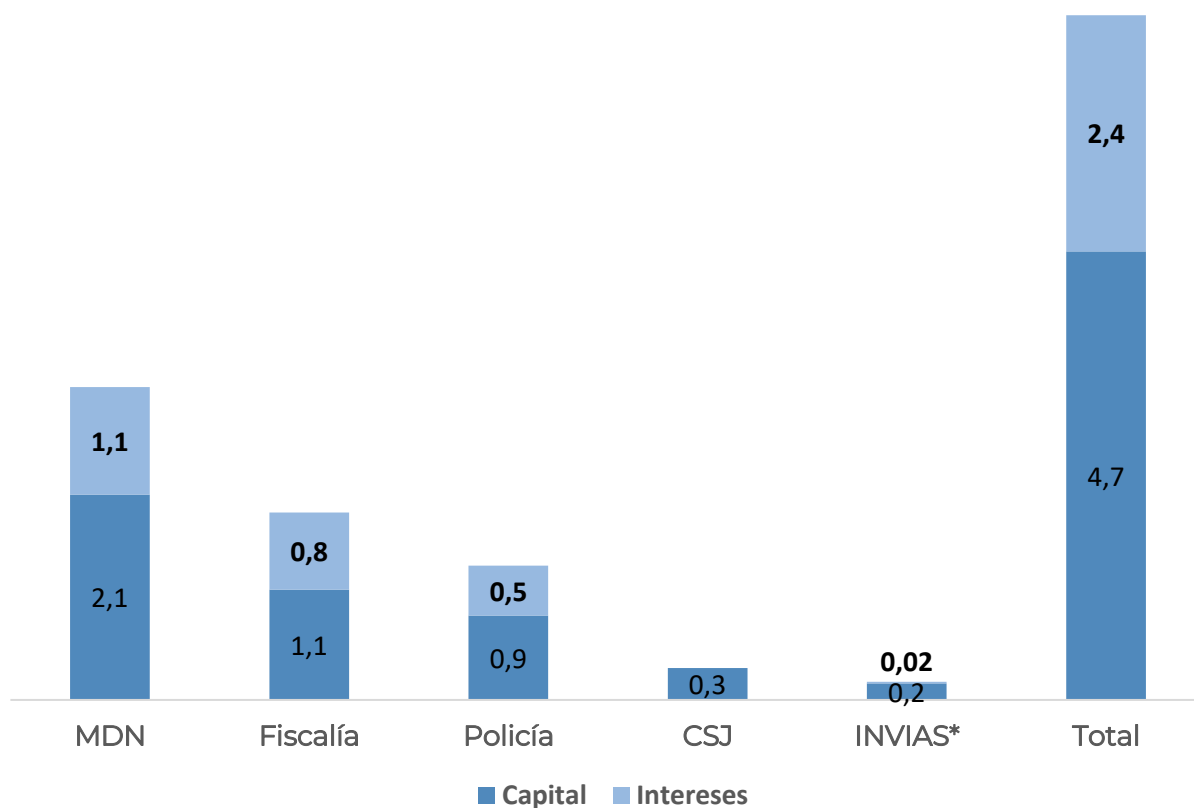
Fuente: MDN, FGN, PONAL, CSJ, INVIAS. Cálculos propios.

Fecha de corte, 31 de octubre de 2018.

* El CSJ no reportó los datos de intereses.

**El INVIAS incluyó el valor de los Intereses para el 50% de los procesos reportados.

Gráfico 5. Participación Capital e Intereses



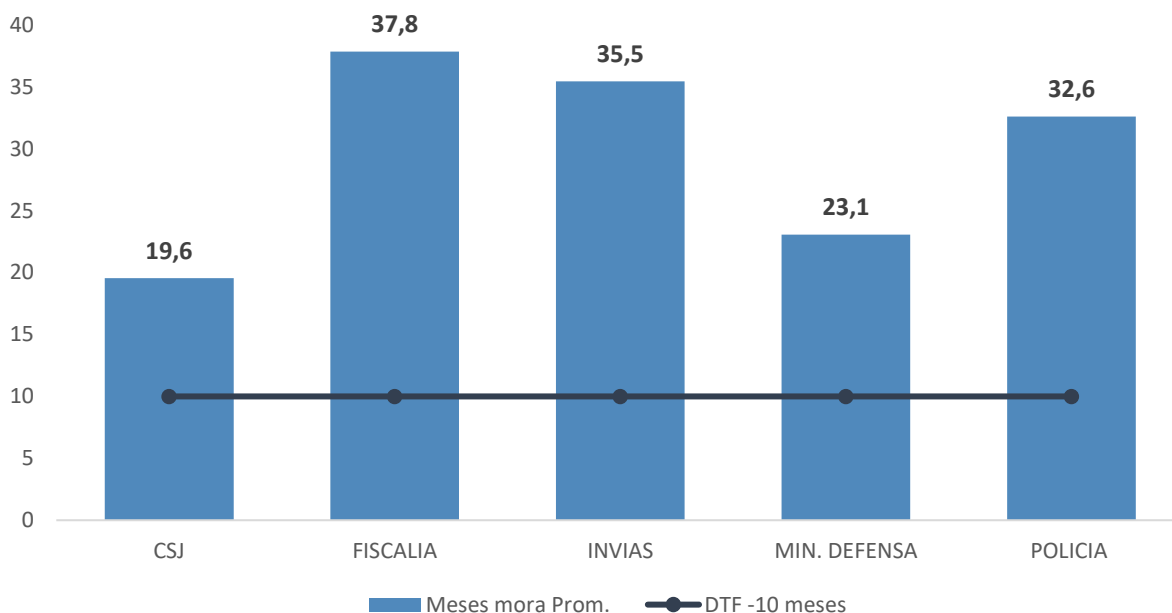
Fuente: MDN, FGN, PONAL, CSJ, INVIAS. Cálculos propios. Fecha de corte, 31 de octubre de 2018.

2.2. Tiempo de vencimiento de la deuda

Las entidades analizadas presentan en el pago de sus obligaciones litigiosas un tiempo de mora promedio de 30 meses, pero en todos los casos, la tardanza supera los 10 meses. El dato es significativo pues a partir de ese término se comienzan a liquidar los intereses de mora a la máxima tasa autorizada y no al DTF. Lo anterior implica a su vez que, en promedio, el Gobierno Nacional paga la máxima tasa legal durante 20 meses.

La Fiscalía es la entidad con mayor tiempo de rezago con 3,2 años. Le siguen, en su orden, el INVIAS, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa y el Consejo Superior de la Judicatura con 2,9, 2,7, 1,9 y 1,6 años, respectivamente (gráfica No. 6).

Gráfico 6. Tiempo promedio de mora en meses



Fuente: MDN, FGN, PONAL, CSJ, INVIAS. Cálculos propios. Fecha de corte, 31 de octubre de 2018.

2.3. La Tasa de Interés Implícita

Con base en la información presentada en la tabla No.2 y el tiempo de mora promedio, se estima que la tasa de interés implícita de la deuda por sentencias y conciliaciones es del 20% efectivo anual. Esto es, cerca de 14,5 puntos porcentuales por encima de la DTF y 14,4 puntos porcentuales por encima de la tasa de los TES a un año.

3. ANÁLISIS MUESTRA 16.611 PROCESOS

Como se mencionó anteriormente, dentro de los datos solicitados a las entidades se incluyó el Código Único del Proceso (CUP), lo que permitió realizar el cruce de los procesos reportados con la información del Sistema Único de Información Litigiosa

eKogui. Con lo anterior, fue posible realizar una caracterización detallada de la deuda generada por las entidades analizadas en términos de identificación de las causas, medios de control, y relación condena pretensión de los procesos. Adicionalmente, dado que el eKogui cuenta con la fecha de admisión de las demandas (uno de los parámetros requeridos para la liquidación), se completó la información de los intereses correspondientes al Consejo Superior de la Judicatura y del INVIAS para los procesos en los que se logró obtener dicha variable.

El cruce fue exitoso para 16.611 demandas⁶, las cuales representan el 58% de los procesos y el 49% del pasivo total reportado por las entidades, cifras que resultan altamente significativa⁷.

Sin embargo, es importante señalar que a nivel de entidades el nivel de representatividad varía de manera significativa. En los casos del Ministerio de Defensa y la Policía los datos equivalen al 72% y 70% del total de procesos reportados por estas entidades respectivamente, mientras que para la Fiscalía, la muestra equivale al 10%⁸. Así, la participación de esta entidad dentro del total adeudado a partir de la muestra de los 16.611 procesos, se reduce de manera considerable frente a su participación dentro del universo total de datos reportados por las entidades. En cuanto al INVIAS y el Consejo Superior de Judicatura, los datos corresponden al 41% y 49% del total respectivamente (tabla No. 3).

Tabla 3. Composición de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones: Muestra 16.611 procesos

ENTIDAD	No. procesos	k	i*	Total	%Total
Min. Defensa	11,125	1,422,349,704,250	630,893,446,149	2,053,243,150,400	59%
Policía	4,023	586,024,856,033	330,752,552,831	916,777,408,864	26%
CSJ	854	186,037,039,747	34,013,936,380	220,050,976,127	6%
FGN	523	119,741,153,341	68,294,819,530	188,035,972,871	5%
Invias	86	78,600,133,334	11,487,718,277	90,087,851,611	3%
Total	16,611	2,392,752,886,705	1,075,442,473,167	3,468,195,359,872	100%
% / Total procesos reportados (28.433)	58%	51%	44%	49%	100%

Fuente: MDN, FGN, PONAL, CSJ, INVIAS. Cálculos propios.

* Se incluyen \$37.000 millones de intereses correspondientes a 888 procesos del CSJ y el INVIAS liquidados con base en los parámetros requeridos.

⁶ El cruce no fue viable para los 11.822 procesos restantes debido a que las entidades no reportaron los CUP o el número reportado presentó inconsistencias.

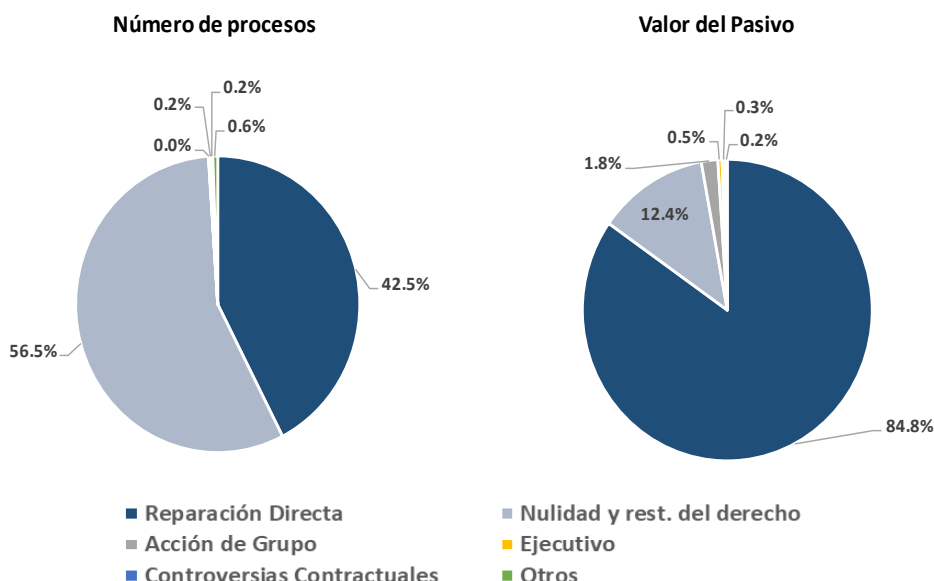
⁷ A partir de las fórmulas para estimar el tamaño de una muestra estadísticamente representativa, se encuentra que, para un universo de 28.433 datos, el tamaño mínimo recomendado (con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%), es de 380 observaciones.

⁸ Si bien el porcentaje de participación de la Fiscalía es bajo, los 523 procesos para los cuales se logró el cruce de información superan el valor mínimo requerido para alcanzar un tamaño de muestra representativo. Lo anterior, en el entendido de que los errores que impidieron el cruce entre las bases de datos, es aleatorio.

3.1. Composición de la Deuda por Medio de Control

El pasivo por sentencias y conciliaciones se concentra, por número de procesos, en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (56.5%) y de reparación directa (42.5%). No obstante, el monto adeudado se explica en un 85% por condenas por reparación directa, mientras que el 12% corresponde a nulidades y restablecimiento del derecho.

Ilustración 2. Composición deuda por tipo de acción



Fuente: MDN, FGN, PONAL, CSJ, INVIAS, ANDJE. Cálculos propios.

Si bien, en términos generales, los anteriores resultados son consistentes con la composición de la litigiosidad por de número de procesos y valor de las pretensiones registradas en eKogui, la participación de las acciones de grupo en la deuda actual y en las condenas recientes difiere de manera significativa de su participación dentro de los procesos activos en contra de la Nación: mientras que éstas representan el 42% de las pretensiones, su participación dentro del pasivo es del 1,8% (figura No. 2).

Esto puede obedecer a que las pretensiones de los procesos judiciales por este medio sean desproporcionadas, a que la tasa de éxito de la Nación en dichos procesos sea alta o a que el crecimiento exponencial de la presentación de este tipo de demandas es un fenómeno reciente de manera que aún no han sido falladas masivamente.

3.2. Relación condena / pretensión

Como ya se mencionó, a partir de la información reportada por las entidades y los cruces realizados con el eKogui, es posible establecer la relación condena/pretensión promedio por jurisdicción y acción. Los resultados se muestran en la tabla No. 4.

Tabla 4. Relación Condena / Pretensión por Jurisdicción y Acción

JURISDICCIÓN / ACCIÓN	# Procesos	Pretensiones (\$Miles de Mill.)	Condenas (\$Miles de Mill.)	% Condena / pretensión
ADMINISTRATIVA	16,587	8,530.32	2,602.80	31%
Acción de Lesividad	2	0.07	0.04	66%
Controversias Contractuales	38	47.75	9.96	21%
Ejecutivo	39	23.34	13.41	57%
Ejecutivo Conexo	30	4.21	2.41	57%
Nulidad (Art. 84 Dto. 01/84 - Art. 137 Ley 1437/11)	3	0.11	0.10	85%
Nulidad de las Cartas de Naturaleza y Res. Autorización de Inscr.	1	0.01	0.19	1883%
Nulidad y restablecimiento del derecho	9,383	335.10	342.26	102%
Nulidad y restabl. del derecho - Administrativa Laboral (DIAN)	7	0.12	0.13	107%
Nulidad y restablecimiento del derecho - Aduanera (DIAN)	1	0.16	0.01	4%
Nulidad y restablecimiento del derecho - Tributaria (DIAN)	2	0.91	0.40	44%
Prot. de los Derechos e Intereses Colectivos (Acción Popular)	16	0.92	0.41	45%
Reparación de los perj. causados a un grupo (Acción de Grupo)	6	1,338.87	61.48	5%
Reparación Directa	7,053	6,773.62	2,171.16	32%
Repetición	6	5.12	0.85	17%
ORDINARIA	24	1.23	1.63	133%
Ejecutivo Conexo	2	0.20	0.12	60%
Ejecutivo Laboral	8	0.51	0.33	64%
Ordinario Laboral	14	0.51	1.18	231%
Total General	16,611	8,532	2,604	31%

Fuente: MDN, FGN, Policía Nacional, CSJ, INVIAS, ANDJE. Cálculos propios.

Nota: Valores de las pretensiones y las condenas indexados a diciembre de 2018.

Con base en estos datos, por cada 100 pesos de pretensión en un proceso de reparación directa, la Nación es condenada en 32. No obstante, en los casos de nulidad y restablecimiento del derecho, la relación condena / pretensión supera el 100%. Lo anterior se debe a la alta concentración de este tipo de procesos en asuntos laborales y pensionales, en los cuales, el valor de las pretensiones al momento de instaurar la demanda resulta inferior al de la liquidación de los perjuicios cuando se emite el fallo. Para las acciones de grupo, dicha relación es del 5%.

Por otra parte, el valor promedio de condena en un proceso de reparación directa es de \$309 millones. En los casos de nulidad y restablecimiento del derecho, es de \$36 millones. Ahora bien, para las acciones de grupo, el promedio asciende a \$10.245 millones.

3.3. Análisis por Entidades

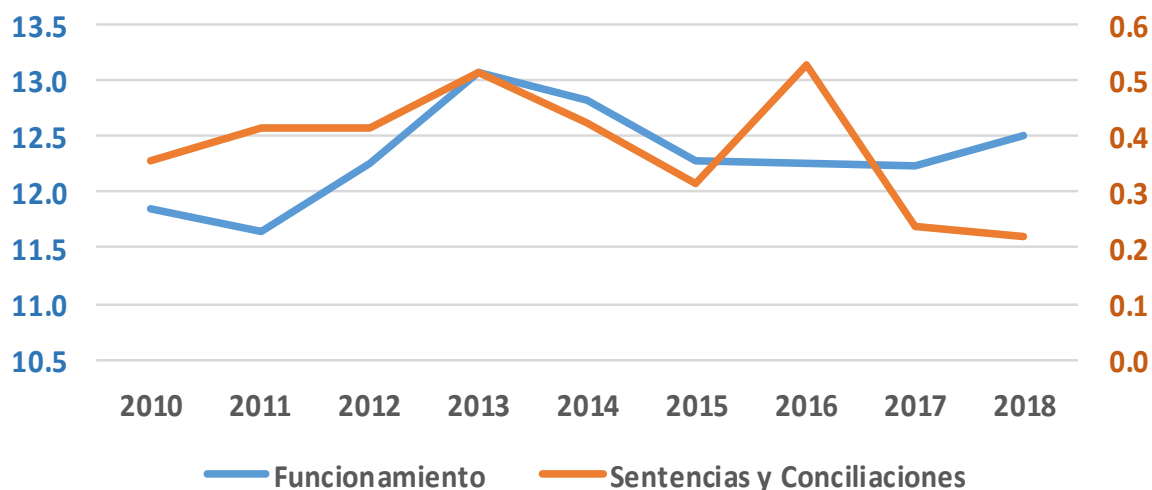
3.3.1. Ministerio de Defensa

Con una participación del 40%, el Ministerio de Defensa en el total nacional, es la entidad que en la actualidad más contribuye a la deuda por sentencias y conciliaciones de las entidades públicas del orden nacional, además de que representa el 46% del pasivo reportado por las 5 entidades analizadas.

Tal como se explicó anteriormente, con corte a octubre de 2018, la deuda de este ministerio equivale en términos reales a 14 veces el valor registrado en 2010 y su participación dentro del total se duplica al pasar del 19% al 40%. Frente a estos resultados, la tendencia exponencial y los altos niveles de endeudamiento por créditos judiciales que actualmente enfrenta la Nación, son explicados en gran medida por la dinámica litigiosa y la mora en el pago por parte de esta entidad.

Como ya se mencionó, los recursos asignados para el pago de sentencias y conciliaciones hacen parte de los gastos de funcionamiento. En el caso del Ministerio de Defensa, dichos pagos representaron en promedio el 1% del presupuesto de funcionamiento durante el período analizado. Sin embargo, como se observa en la gráfica No. 7, para los años 2011 y 2016 los pagos por sentencias y conciliaciones presentan un aumento pese a reducciones en dicho presupuesto. Por el contrario, entre 2017 y 2018 se observa una caída en los pagos de créditos judiciales frente a un aumento en los gastos de funcionamiento de la entidad.

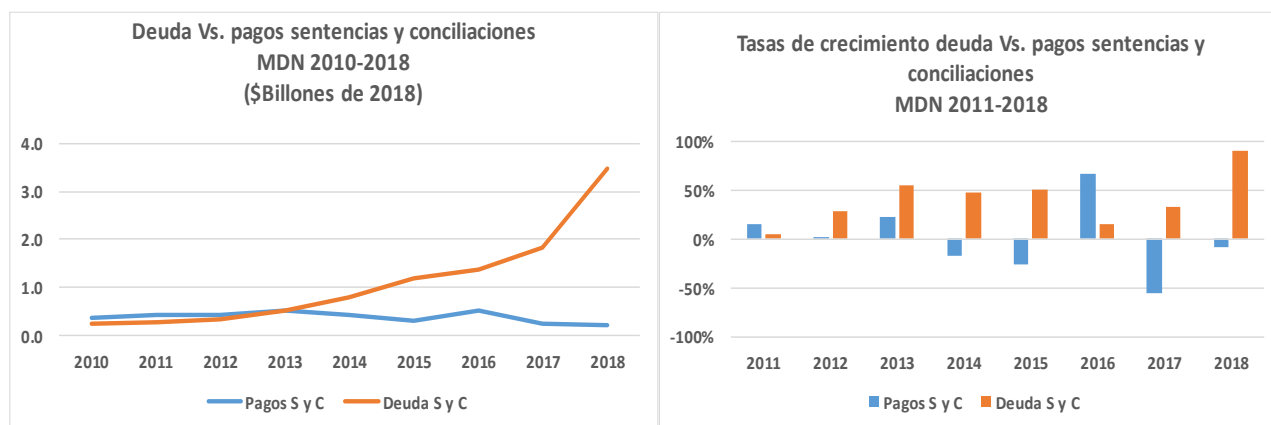
Gráfico 7. Gasto de funcionamiento Vs. sentencias y conciliaciones



Fuente: MHCP, cálculos propios.

Lo anterior, como es de esperarse, tiene importantes repercusiones sobre la evolución de la deuda. Si bien desde los años 2010-2012 el pasivo presenta tasas de crecimiento positivas, es a partir de 2013 que dicho crecimiento registra una importante aceleración. La reducción considerable en los pagos lleva a que la deuda por sentencias y conciliaciones tome un curso explosivo entre 2017 y 2018. La figura No.3 presenta la evolución de estas variables.

Ilustración 3. Evolución de la deuda por sentencias y conciliaciones MDN 2010-2018



Fuente: MHCP, CGR. Cálculos propios.

Así, en promedio, para este caso, por cada peso que se deja de pagar, la deuda crece en 3. Por el contrario, el aumento de los pagos no la reduce, sino que sólo crece en menor proporción. Esto es, un incremento promedio del 26% en los años en los que aumentan los pagos, frente al 48% para los años en los que éstos disminuyen. Lo anterior, muestra que superar el rezago supone un esfuerzo monumental.

Adicionalmente, el Ministerio presenta un rezago de 23 meses en los pagos, y en los últimos 4 años, ha pagado en promedio la quinta parte del total adeudado.

Causas Determinantes de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones MDN

Las principales causas de litigio que determinan el pasivo de esta entidad son en su orden: daños sufridos por conscriptos, con una participación del 23% del total; daños causados con arma oficial (14%); ejecuciones extrajudiciales (7%); y no reconocimiento del 20% en la asignación salarial a soldados profesionales (5%). Sumado a estos resultados, la tabla No. 5 presenta los porcentajes de condena/pretenión para las causas de mayor incidencia en la deuda del Ministerio de Defensa.

Tabla 5. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones MDN

Causa	#	Deuda	% Deuda MDN	Condena/p retención
Daños sufridos por conscriptos	2.003	\$473.545.031.885	23%	38%
Daños causados con arma de dotación /uso oficial**	444	\$285.193.638.829	14%	45%
Ejecución extrajudicial	155	\$139.386.929.919	7%	34%
No reconocimiento del 20% de incremento de asignación salarial mensual para soldados profesionales (decreto 1794 de 2000)	4.950	\$108.670.628.477	5%	81%
Lesiones personales causadas a servidor público en ejercicio de sus funciones	134	\$88.771.416.627	4%	57%
% / Deuda MDN	69%	53%	53%	

**Muerte y lesión de civiles con arma de dotación oficial, muerte y lesión de miembros voluntarios de la fuerza pública con arma de dotación oficial, daños a bienes con arma de dotación oficial y daños materiales causados con arma de uso oficial. (Excluye conscriptos).

Fuente: Ministerio de Defensa, ANDJE. Cálculos propios.

Finalmente, los anteriores datos implican que, en promedio, la Nación es condenada al pago de \$236,4 millones en los casos relacionados con conscriptos, \$642, 3 millones en los procesos por uso de armas de dotación oficial, y \$21,9 millones en los casos del reconocimiento del 20% en la asignación salarial de soldados profesionales.

3.3.2. Fiscalía General de la Nación

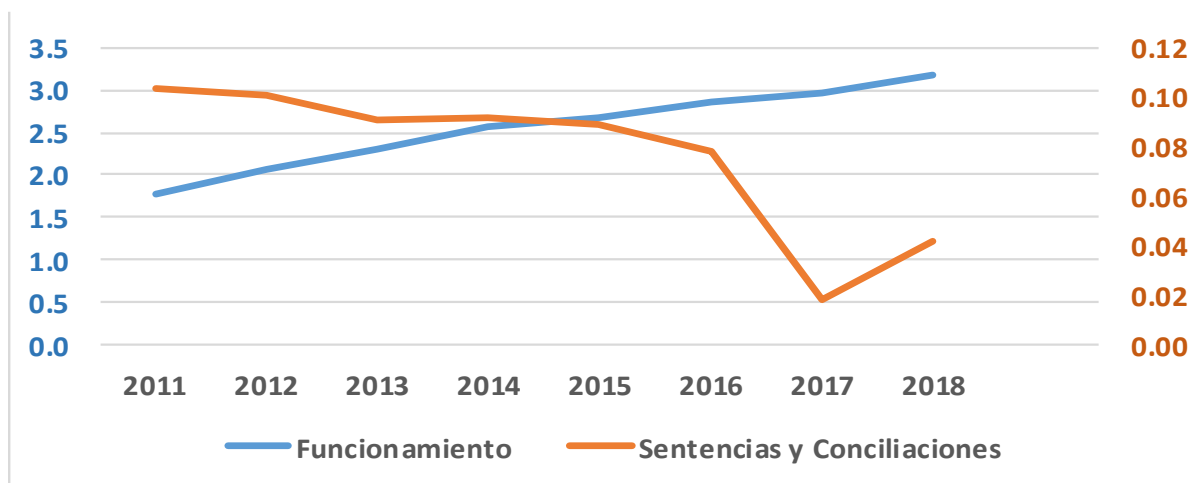
La Fiscalía se posiciona como la segunda entidad en participación dentro de las cuentas por pagar por sentencias y conciliaciones con el 23% el pasivo total y tiene a su vez una participación del 27% dentro del grupo de las cinco entidades focalizadas.

Al analizar la evolución de los datos, se encuentra que esta entidad presenta el mayor crecimiento en niveles de endeudamiento: en 2010, la deuda de la Fiscalía ascendía a \$95.000 millones (precios constantes de 2018), mientras que en 2018 alcanzó \$1,9 billones. Dentro del total de las obligaciones por controversias a cargo de la Nación, su participación se triplicó al pasar del 7% en 2010, al 23% en 2018.

Este comportamiento obedece, en parte, al manejo presupuestal que la entidad le ha dado al rubro de sentencias y conciliaciones en los últimos años. Tal como se observa

en la gráfica No. 8, pese a que el presupuesto de funcionamiento presenta una tendencia creciente durante todo el período analizado, los pagos por sentencias y conciliaciones se han reducido sistemáticamente, a excepción del año 2018. Lo anterior explica que sea la entidad con mayor tiempo de mora (3.2 años promedio).

Gráfico 8. Gasto de funcionamiento Vs. sentencias y conciliaciones FGN 2010-2018

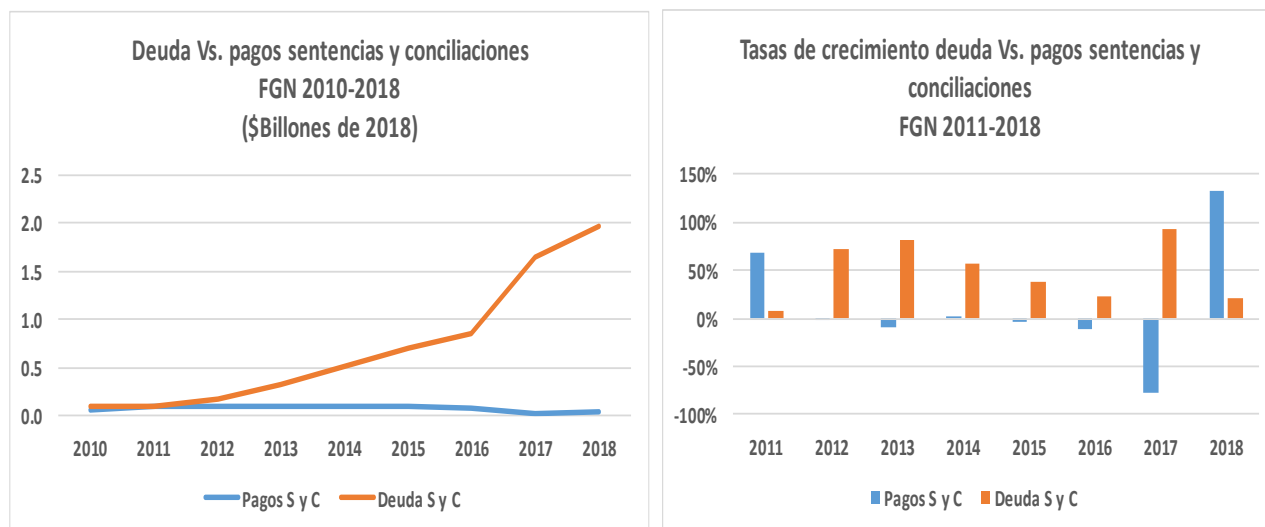


Fuente: MHCP, cálculos propios.

Tal como se muestra en la figura No. 4, la tendencia creciente del pasivo se acentúa con la reducción de los pagos en 2017. En 2018, el ritmo de crecimiento de la deuda se desacelera junto con el incremento en los pagos. Sin embargo, para ese año la deuda alcanza su máximo nivel.

Al igual que en el caso del Ministerio de Defensa, en promedio, por cada peso que se deja de pagar, la deuda crece en 3. Sin embargo, en el caso de la Fiscalía, la evolución de la deuda presenta una mayor sensibilidad frente al comportamiento en los pagos: ante variaciones positivas en los pagos, la deuda crece en promedio a una tasa del 33%, frente a una media del 61% cuando éstos disminuyen.

Ilustración 4. Evolución de la deuda por sentencias y conciliaciones FGN 2010-2018



Fuente: MHCP, CGR. Cálculos propios.

Causas Determinantes de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones FGN

En relación con las causas, la privación injusta de la libertad constituye la de mayor incidencia dentro la deuda de la Fiscalía (58% del total). Dicha causa presenta a su vez la mayor participación dentro del número de procesos.

Es importante resaltar que la relación condena / pretensión para esta causa, es inferior al promedio registrado en los procesos por reparación directa (32%); la condena promedio en este tipo de casos asciende a \$334 millones. La tabla No. 6 presenta los resultados.

Tabla 6. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones FGN

Causa	#	Deuda	% / Deuda FGN	%Condena/pretensión
Privación injusta de la libertad	326	108,887,367,687	58%	22%
Falla del servicio por falta de protección a la vida, honra y bienes	2	4,058,960,221	2%	165%
Error judicial	20	3,172,000,965	2%	16%
Accidente de trabajo o enfermedad profesional por culpa patronal	2	3,143,377,022	2%	74%
% / Deuda FGN	67%	63%	63%	

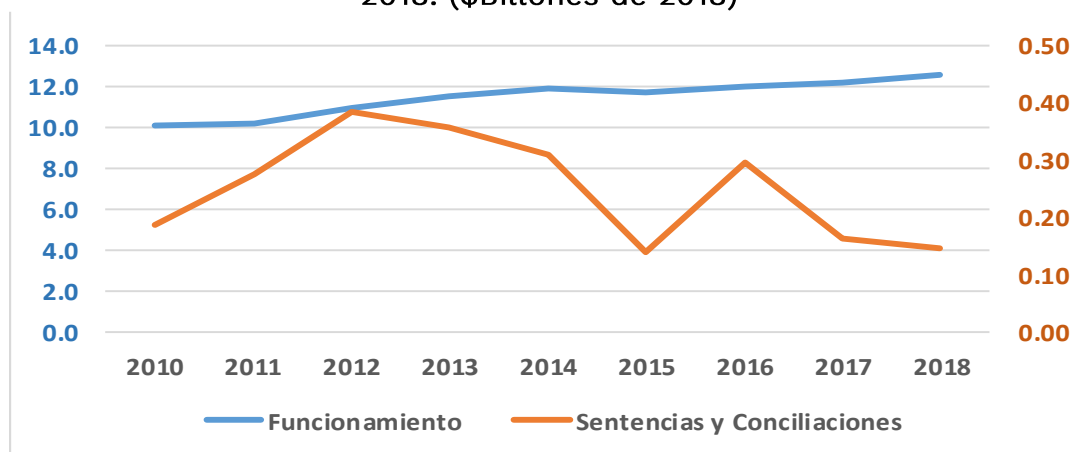
Fuente: FGN, ANDJE. Cálculos propios.

3.3.3. Policía Nacional

La Policía representa el 17% de la deuda por sentencias y conciliaciones de entidades públicas del orden nacional. Frente al total reportado por las 5 entidades focalizadas, dicha participación asciende al 20%.

Tal como se muestra en la gráfica No. 9, el presupuesto de funcionamiento de la Policía presenta un crecimiento sostenido durante todo el período analizado.

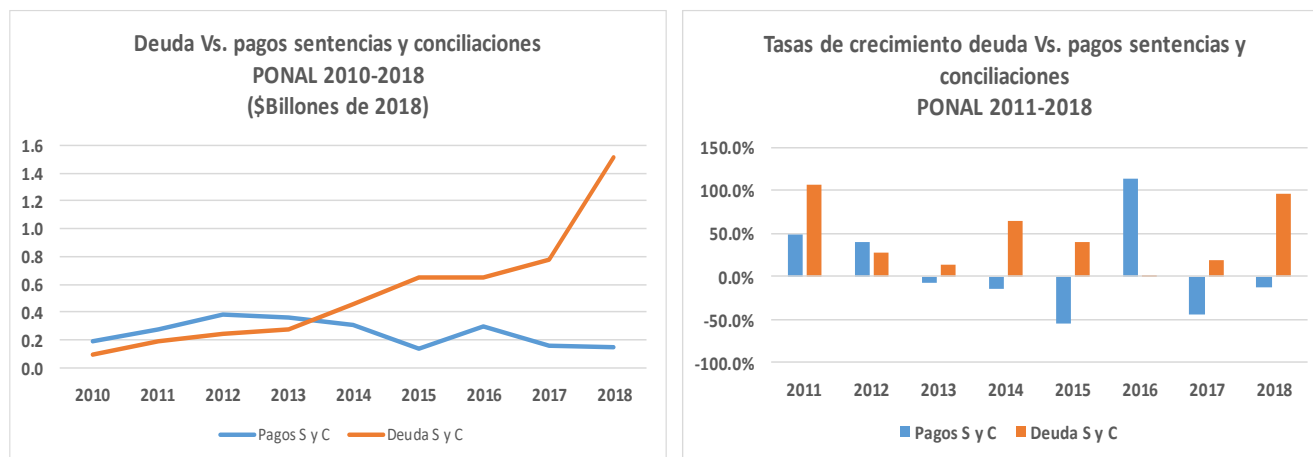
Gráfico 9. Gasto de funcionamiento Vs. Sentencias y conciliaciones PONAL 2010-2018. (\$Billones de 2018)



Fuente: MHCP, cálculos propios.

No obstante, a excepción del año 2016, los pagos por sentencias y conciliaciones se reducen año a año desde 2012. En consecuencia, a partir de 2013 se acentúa el incremento de la deuda y en 2018 éste alcanza una tasa del 95% (figura No. 5)

Ilustración 5. Evolución de la deuda por sentencias y conciliaciones PONAL 2010-2018



Fuente: MHCP, CGR. Cálculos propios.

Causas Determinantes de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones PONAL

Las tres causas de litigio con mayor incidencia en la deuda de la Policía son, daños causados con armas de dotación oficial (16,8%), daños sufridos por conscriptos (9,1%), y falla del servicio por falta de protección a la vida, honra y bienes (8%) (tabla No. 7).

Para las causas anteriormente mencionadas, los valores promedio de condena ascienden a \$430,6 millones, \$382,6 millones, y \$778,6 millones respectivamente.

Tabla 7. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones Policía Nacional

Causa	#	Deuda	% / Deuda Policía	%Condena/preten sion
Daños causados con arma de uso /dotación oficial ⁹	358	\$ 154.176.968.699	16,8%	29,0%
Daños sufridos por conscriptos ¹⁰	219	\$ 83.798.066.326	9,1%	35,1%
Falla del servicio por falta de protección a la vida, honra y bienes	94	\$ 73.191.585.748	8,0%	54,4%
Daños causados a civiles por acto terrorista contra población civil	129	\$ 55.453.134.504	6,0%	35,2%
Muerte de civil en procedimiento de Policía	62	\$ 48.784.573.076	5,3%	46,0%
Daños causados con vehículo oficial ¹¹	165	\$ 46.248.943.443	5,0%	26,7%
% / Deuda Policía	26 %	50,4%	50,4%	

⁹ Daños materiales causados con arma de uso oficial, muerte de civil con arma de dotación oficial, lesión a civil con arma de dotación oficial, lesión a miembro voluntario de la fuerza pública con arma de dotación oficial, muerte de miembro voluntario de la fuerza pública con arma de dotación oficial, daños a bienes con arma de dotación oficial. (Excluye daños a conscriptos).

¹⁰ Muerte de conscripto en operativo militar y/o combate o enfrentamiento, lesión a conscripto en operativo militar y/o combate o enfrentamiento, lesión a conscripto por acto terrorista, muerte de conscripto con arma de dotación oficial, lesión accidental o fortuita a conscripto, muerte de conscripto por acto terrorista, lesión a conscripto durante instrucción, lesión a conscripto con arma de dotación oficial, lesión a conscripto en combate o enfrentamiento, lesión a conscripto con aeronave oficial, lesión a conscripto en procedimiento de policía, muerte accidental o fortuita a conscripto, lesión a conscripto con vehículo oficial, enfermedad de conscripto adquirida en el servicio y/o incorporación, muerte auto infligida de conscripto, muerte de conscripto en procedimiento de policía, muerte de conscripto en instrucción, lesión de conscripto en servicio militar.

¹¹ Daños causados a civil con vehículo oficial, muerte de civil con vehículo oficial, lesión a miembro voluntario de la fuerza pública con vehículo oficial, lesión a civil con vehículo oficial, muerte de miembro voluntario de la fuerza pública con vehículo oficial. (Excluye daños a conscriptos).

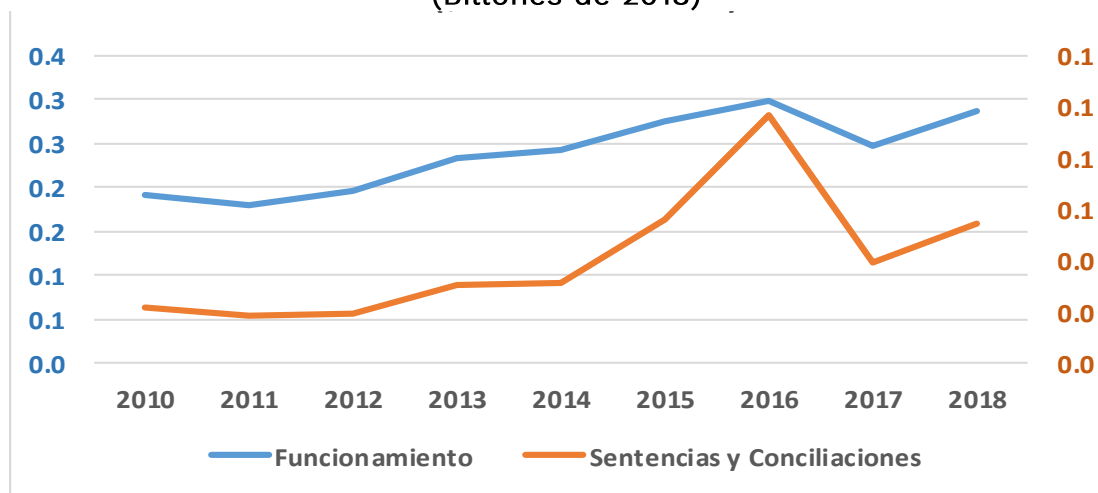
Fuente: Policía Nacional, ANDJE. Cálculos propios.

3.3.4. Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura representa el 4% de las cuentas por pagar por sentencias y conciliaciones de las entidades públicas del orden nacional, y el 5% del total reportado por las 5 entidades focalizadas.

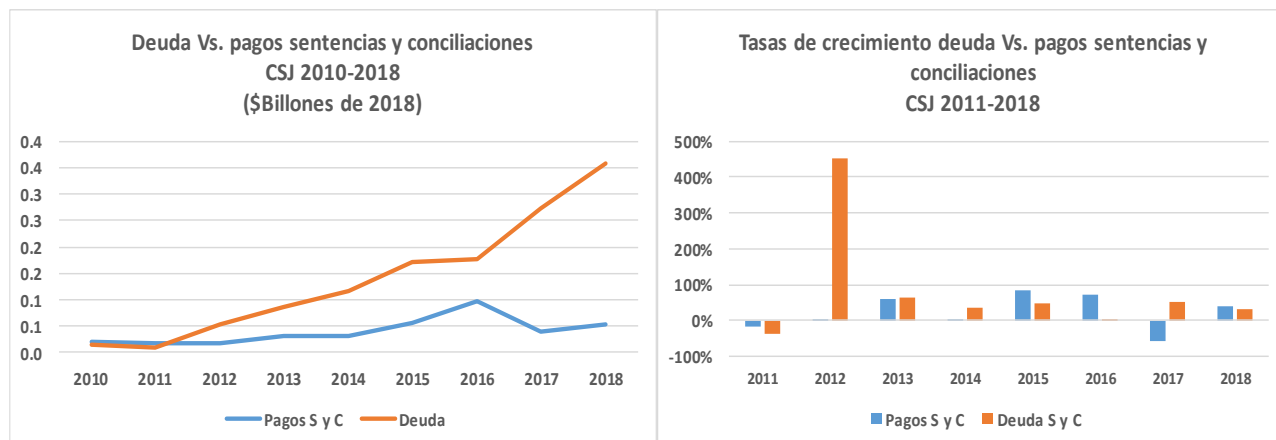
Tal como se muestra en la gráfica No. 10, el presupuesto asignado por esta entidad al pago de sentencias y conciliaciones guarda una estrecha relación con la evolución de su presupuesto de funcionamiento; con excepción de los años 2011 y 2017, los pagos presentan tasas de crecimiento positivas durante el período analizado. No obstante, la deuda crece a una tasa superior a la de los pagos: mientras que la deuda crece en promedio en el 81%, los pagos sólo lo hacen en el 23% (figura No. 6).

Gráfico 10. Gasto de funcionamiento Vs. Sentencias y conciliaciones CSJ 2010-2018
(Billones de 2018)



Fuente: MHCP, cálculos propios.

Ilustración 6. Evolución de la deuda por sentencias y conciliaciones CSJ 2010-2018



Fuente: MHCP, CGR. Cálculos propios.

Adicionalmente, los niveles observados en los pagos por sentencias y conciliaciones son sustancialmente inferiores a los montos adeudados cada año; en los últimos 4 años el Consejo Superior de la Judicatura ha pagado en promedio el 30% de la deuda total.

Causas Determinantes de la Deuda por Sentencias y Conciliaciones CSJ

Tal como sucede con la Fiscalía, se observa que la privación injusta de la libertad concentra cerca del 60% del valor adeudado. En segundo y tercer lugar, se encuentran casos relacionados con el no reconocimiento de ajuste o nivelación salarial y los procesos derivados de la bonificación por compensación, con participaciones del 7% y 6%, respectivamente. Es importante señalar que, para estas dos últimas causas, la relación condena / pretensión supera el 100%; en los casos de nivelación o reajuste salarial dicha relación alcanza el 155% (tabla No.8).

Tabla 8. Principales causas de condena en los procesos que generan la *deuda por sentencias y conciliaciones CSJ*

Causa	#	Deuda	% / Deuda CSJ	%Condena/pretensión
Privación injusta de la libertad	456	129,789,393,367	59%	27%
No reconocimiento de reajuste o nivelación salarial	71	14,696,733,874	7%	155%
Bonificación por compensación*	45	14,193,167,917	6%	110%
Error judicial	22	7,935,161,992	4%	53%
% / Deuda CSJ	70%	76%	76%	

*No reconocimiento de la bonificación por compensación, indebida liquidación de la bonificación por compensación, incumplimiento en el pago de la bonificación por compensación.

Fuente: CSJ, ANDJE. Cálculos propios.

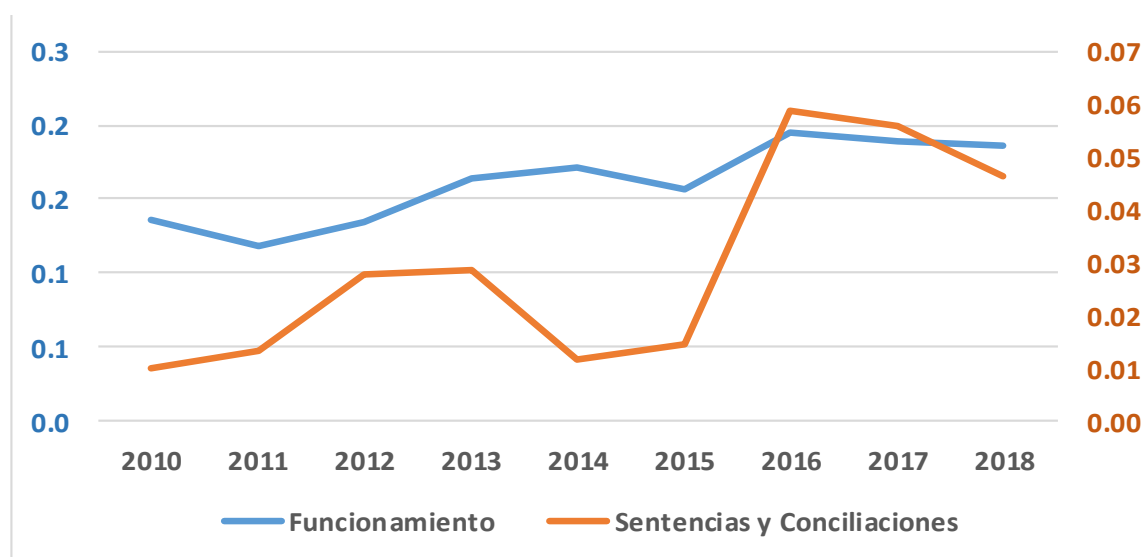
En promedio, en los casos de privación injusta de la libertad, el Consejo Superior de la Judicatura es condenado al pago de \$285 millones; a \$207 millones en las demandas por nivelación o reajuste salarial; y a \$315 millones en procesos relacionados con la bonificación por compensación.

3.3.5. INVIAS

El pasivo por sentencias y conciliaciones del INVIAS representa el 3,1% de la deuda total generada por las entidades del orden nacional y el 2,7% de la deuda reportada por las 5 entidades focalizadas.

Durante el período analizado, con excepción de los años 2011 y 2015, los gastos de funcionamiento presentan un comportamiento creciente (aunque a tasas moderadas). Sin embargo, los pagos por sentencias y conciliaciones presentan una alta volatilidad, con reducciones en los años 2014 y 2018, y un crecimiento significativo en 2016 (303,6%) (gráfica No.11).

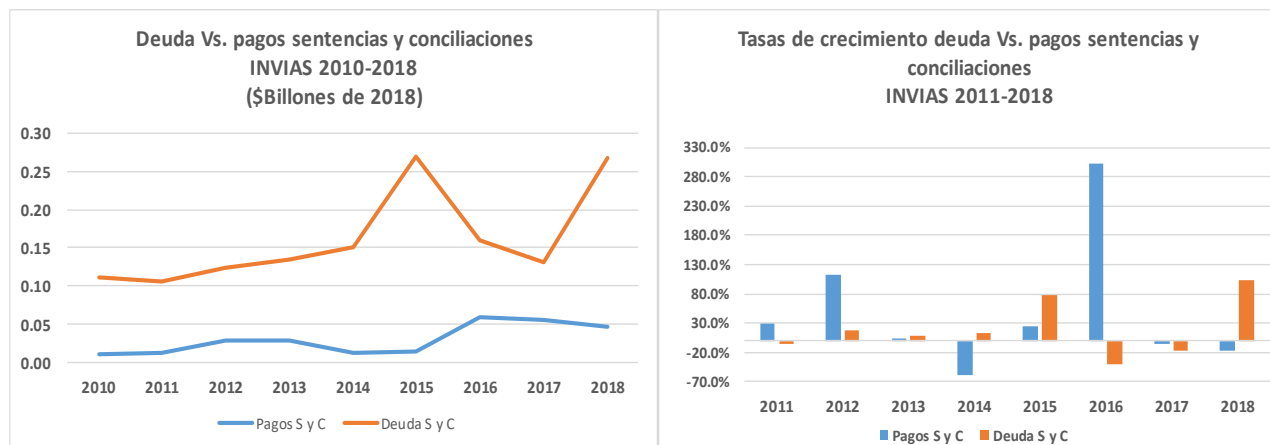
Gráfico 11. Gasto de funcionamiento Vs. Sentencias y conciliaciones INVIAS 2010-2018 (Billones de 2018)



Fuente: MHCP, cálculos propios.

Consecuente con lo anterior, la deuda por sentencias y conciliaciones exhibe un pico en 2015, año en el que llega aproximadamente a \$300.000 millones, y una caída posterior en 2016 como resultado del incremento en los pagos. En 2018 la deuda alcanza nuevamente su nivel máximo junto con una nueva reducción en los pagos. La figura No. 7 presenta los niveles y tasas de crecimiento de estas variables a partir de 2010.

Ilustración 7. Evolución de la deuda por sentencias y conciliaciones INVIAS 2010-2018



Fuente: MHCP, CGR. Cálculos propios.

En relación con las causas de litigio, es importante resaltar que el 55% del pasivo del INVIAS se explica por un único proceso cuya deuda asciende a \$49.283 millones. Éste corresponde a una acción de grupo interpuesta en Chocó, por daños ocasionados por los deslizamientos ocurridos en algunas vías del departamento. En segundo lugar, se encuentran las demandas por accidentes de tránsito con una participación del 17%. En relación con estas últimas, la condena promedio asciende a \$777 millones (tabla No. 9).

Tabla 9. Principales causas de condena en los procesos que generan la deuda por sentencias y conciliaciones INVIAS

Causa	#	Deuda	% / Deuda INVIAS	%Condena/pretensión
Falla del servicio por falta de protección a la vida, honra y bienes	1	49,283,398,981	55%	11%
Daños causados por accidente de tránsito	20	15,538,871,072	17%	67%
Daños causados por vía en mal estado	10	3,788,886,112	4%	21%
Incumplimiento del contrato por ejecución tardía de prestaciones	1	3,601,114,088	4%	67%
% / Deuda INVIAS	37.2%	80%	80%	

Fuente: INVIAS, ANDJE. Cálculos propios.

4. CONCLUSIONES

- La deuda por sentencias y conciliaciones presenta niveles y tasas de crecimiento permanente, lo cual constituye un riesgo sobre la estabilidad de las finanzas públicas. En el último año, este pasivo equivale aproximadamente a un punto porcentual del PIB, suma cuyo pago genera un claro impacto presupuestario.
- Esta deuda presentó un crecimiento promedio del 28% entre 2010 y 2018, tasa que supera en 7 veces la tasa de crecimiento de la economía colombiana.

- El 90% del pasivo está concentrado en las 5 entidades analizadas en el presente documento.
- Los intereses representan el 37% de la deuda total reportada por las entidades priorizadas, el tiempo promedio de mora (a la fecha de corte de la información reportada) es de 2.5 años, y la tasa de interés efectiva anual implícita es del 20%.
- La ejecución de pagos en cuantía inferior a la tasa de crecimiento de la deuda lleva a que la proporción de los intereses sea cada vez mayor en relación con el capital. Este fenómeno se ve acrecentado por el hecho de que, una vez han transcurrido 10 meses desde la ejecutoria de las decisiones, la tasa de interés pasa del DTF al máximo autorizado.
- Por cada 100 pesos de condena, la Nación debe 53 pesos adicionales.
- El valor del pasivo se explica en un 85% por acciones de reparación directa. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho representan el 12,4% y las acciones de grupo el 1,8%, del total adeudado.
- En promedio, por cada peso que se deja de pagar, la deuda crece en 3. Por el contrario, frente a aumentos en los pagos, la deuda no se reduce: crece en promedio a una tasa inferior.
- Por lo anterior, lograr un manejo presupuestal del rubro de sentencias y conciliaciones consiente con los niveles de endeudamiento, cobra la mayor relevancia. En los últimos cuatro años, los recursos destinados al pago de créditos judiciales de las 5 entidades analizadas, corresponde al 18% del total adeudado. Esto obedece, en parte, a la rigidez presupuestal y a las restricciones que operan respecto de la ejecución de los gastos de funcionamiento, pero es también producto del manejo discrecional en la asignación de dichos recursos por parte de las entidades. Lo anterior se registra en las 5 entidades focalizadas, pero es particularmente visible en el caso de la Fiscalía.
- Los daños sufridos por conscriptos constituyen la causa de litigio más importante dentro de los procesos que generan la deuda del Ministerio de Defensa. De manera similar, ésta constituye la segunda causa en importancia dentro de la deuda de la Policía Nacional.
- Las condenas por privación injusta de la libertad generan cerca del 60% del pasivo tanto en la Fiscalía, como en el Consejo Superior de la Judicatura.
- Los litigios derivados de la expedición de normas relacionadas con prestaciones laborales o prestacionales aparecen dentro de las principales causas de los procesos que originan la deuda en dos de las entidades focalizadas. En el Ministerio de Defensa, las demandas por el no reconocimiento de asignación salarial mensual de soldados profesionales (decreto 1794 de 2000) figuran en cuarto lugar de participación. En el caso del Consejo Superior de la Judicatura,

las demandas relacionadas con la nivelación salarial y la bonificación por compensación (Decretos 610 de 1998, 1239 de 1998, 4040 de 2004, y 1102 de 2012), constituyen la segunda y tercera causa en importancia, respectivamente. Adicionalmente, la relación condena/preensión para este tipo de procesos es cercana o incluso supera el 100%.

- A partir de los datos coincidentes entre eKogui y los procesos reportados por las 5 entidades focalizadas, se estima que, en promedio, la relación condena/preensión para procesos de reparación directa es del 32%; en los casos de nulidad y restablecimiento del derecho asciende a 102%; y en las acciones de grupo, es del 5%.

5. RECOMENDACIONES

El estudio presentado en este documento y las conclusiones expuestas arriba permiten formular las siguientes recomendaciones tendientes a implementación de políticas aplicables a la adecuada gestión de la deuda causada por las sentencias, laudos y conciliaciones que debe honrar la Nación:

- La Nación debe tomar las medidas necesarias para que su pasivo por obligaciones contenciosas sea reconocido en las cuentas fiscales. La existencia de este pasivo oculto no sólo obstaculiza la evaluación objetiva de la realidad fiscal de la Nación, sino que también dificulta tomar las decisiones de política pública que el problema exige.
- Para la implementación de la estrategia de reconocimiento y pago por sentencias y conciliaciones a través de la emisión de deuda pública y colocación de títulos de tesorería, se debe tomar en cuenta el tiempo de vencimiento de la deuda actual. Tal como se mostró en este documento, en promedio, las entidades analizadas presentan una mora de sus obligaciones contenciosas de 30 meses. El pago de estas obligaciones durante toda la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, que es de cuatro años, tal como se plantea en el artículo 53 del proyecto de Ley del Plan, puede generar un mayor retraso al que actualmente registran las entidades y una causación adicional de intereses de mora. Lo anterior podría erosionar los beneficios que, en materia fiscal, se busca generar con la estrategia de sustitución y reconocimiento de esta deuda.
- Se debe adelantar un trabajo conjunto entre el Ministerio de Hacienda, la ANDJE y las entidades focalizadas en el mejoramiento de los procesos de programación y asignación presupuestal para el pago por sentencias y conciliaciones, de manera que éstos sean consistentes con los pasivos generados por este concepto.
- Es fundamental implementar el Fondo de Contingencias previsto en la Ley 448 de 1998 para el pago de sentencias y conciliaciones, y diseñar esquemas de incentivos para garantizar la correcta asignación de recursos por parte de las entidades. Este punto, cuya importancia ha sido defendida por el que el Ministerio de Hacienda y la ANDJE, será abordado con mayor profundidad en la segunda etapa de este proyecto de formulación de lineamientos que ayuden a

mejorar la política de pagos de obligaciones provenientes de sentencias, laudos y conciliaciones.

- Las entidades estatales deben adoptar prácticas presupuestales que garanticen que haya un pago oportuno de las obligaciones a su cargo por controversias. El rubro correspondiente a dicho pasivo debe dejar de ser una cuenta flexible que se ajusta a la luz de las coyunturas presupuestales.
- Si bien el diseño de las políticas y estrategias de defensa jurídica se han guiado por la evolución de la litigiosidad en términos de pretensiones, es importante considerar la composición de las condenas en contra de las entidades como un criterio de focalización y priorización. Para esto, se recomienda robustecer los mecanismos de captura sistemática de información de las condenas, así como el monitoreo periódico de su evolución especialmente en las entidades con mayor litigiosidad.
- Avanzar en las estrategias de prevención del daño jurídico derivado de la producción normativa y, en los casos que sea pertinente, establecer parámetros para la adecuada implementación de las normas una vez éstas sean expedidas. Lo anterior implica definir los criterios jurídicos y económicos para ser incluidos en las herramientas diseñadas para el mejoramiento de la calidad en la producción normativa (manual de técnica normativa, agenda de producción normativa, política MIPG).
- Desarrollar estrategias de resolución de las controversias por vía administrativa en asuntos laborales y pensionales en los que existe un claro deber a cargo de las entidades de reconocer lo que se les reclama, lo cual permite buscar una reducción en el valor de las obligaciones y una disminución de litigios que casi siempre concluyen en condenas. Lo anterior incluye impulsar estrategias de conciliación temprana.
- Diseñar estrategias de prevención orientadas a minimizar los daños sufridos por conscriptos tanto en las Fuerzas Militares, como en la Policía Nacional. Esto incluye el desarrollo de lineamientos, así como el monitoreo y seguimiento de su implementación a nivel de unidades militares y policiales, especialmente las que tienen una alta concentración de este tipo de población.
- Establecer el deber a cargo del Ministerio de Defensa de desarrollar planes de acción para garantizar que las juntas médicas sean realizadas en el menor tiempo posible, una vez el conscripto termina la prestación del servicio militar.
- Fortalecer las estrategias de defensa en los casos relacionados con daños sufridos por conscriptos y fomentar su aplicación por parte de los defensores, especialmente por parte de las áreas jurídicas en las regiones en las que se concentran los litigios por estas causas.
- Revisar las estrategias, lineamientos y políticas que, desde la Agencia se han impulsado para atender la problemática en materia de privación injusta de la libertad, de manera que se fortalezcan los elementos útiles y se reformulen los

que se considere necesario para lograr avances contundentes en la materia. Esta sigue constituyendo una de las principales causas de la litigiosidad contra el Estado no sólo por el valor de las pretensiones y el número de procesos, sino por el valor de las condenas y los montos adeudados.

- Dada la brecha que existe entre las pretensiones que se formulan a través de las acciones de grupo y las condenas que finalmente ha habido hasta la fecha, es importante ahondar en la comprensión de este tipo de acción para determinar su nivel efectivo de riesgo jurídico, así como el eventual impacto fiscal que pueden ocasionar las demandas interpuestas por este medio de control.
- Optimizar el uso de los esquemas de aseguramiento frente a los eventos asegurables y para los cuales, las entidades suscriben pólizas de seguros. Por ejemplo, los conscriptos reciben un seguro de vida y salud durante la prestación del servicio militar. En el caso de la Policía, esta entidad suscribe anualmente pólizas de responsabilidad civil por conducción de vehículos. Bajo el supuesto de que se contratan las coberturas adecuadas y se hace un correcto uso de las pólizas tras la ocurrencia de un siniestro, no se esperarían los niveles de litigiosidad y el valor de las condenas adeudadas por el Estado, derivadas de estas causas.
- Evaluar estrategias de transferencia de riesgo para eventos que en la actualidad no cuentan con esquemas de aseguramiento, y puedan ser objeto de los mismos.
- La información recopilada para este ejercicio debe ser utilizada para la validación y depuración de los datos registrados de procesos terminados y valores de las condenas en el Sistema Único de Información Litigiosa, eKogui.
- Incorporar los resultados de este trabajo, particularmente los relacionados con los cálculos de la relación condena / pretensión por jurisdicción y acción, en la estimación del pasivo contingente que realiza el Ministerio de Hacienda.
- Debe haber un trabajo conjunto entre el Ministerio de Hacienda, la Contaduría General de la Nación y la ANDJE para la expedición de criterios de homogenización del registro de la información de las cuentas por pagar por sentencias y conciliaciones por parte de las entidades, de manera que estas incluyan tanto el capital como los intereses adeudados en cada período reportado.
- Dado el peso relativo de los intereses dentro del pasivo total, es de la mayor importancia concretar la reforma normativa para la modificación de los intereses de mora aplicables a los créditos judiciales.

ANEXO METODOLÓGICO

En noviembre de 2018, se solicitó información del pasivo cierto por sentencias y conciliaciones, al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura, y el INVIAS. La información fue remitida a nivel de proceso incluyendo los siguientes campos:

- Tipo de proceso, número de radicado (CUP de 23 dígitos).
- Despacho judicial que emitió la sentencia o auto que aprueba la conciliación.
- Fecha en la que el juez profirió la sentencia o auto que aprobó la conciliación.
- Fecha de ejecutoria de la sentencia o auto que aprobó la conciliación
- Deuda por concepto de capital a la fecha de corte (valor de la condena según lo dispuesto en la parte resolutive de la providencia, descontando los abonos realizados a la fecha por la entidad).
- Deuda por concepto de intereses causados a partir de la fecha de la ejecutoria de la providencia.
- Tipo de beneficiario (persona natural o jurídica).
- Fecha de solicitud del pago.
- Otras entidades condenadas.

La información reportada fue consolidada en una base de datos que posteriormente se cruzó con el Sistema único de Información Litigiosa (eKogui) mediante el CUP de 23 dígitos. 16.611 procesos resultaron coincidentes entre las dos bases de datos.

A partir del ejercicio anterior se completó la información de fecha de admisión de la demanda, valor de las pretensiones, jurisdicción, acción y causas de litigio para cada uno de los 16.611 procesos anteriormente mencionados. Adicionalmente, se liquidaron los intereses de los procesos del Consejo Superior de la Judicatura, y del INVIAS para los cuales estas entidades no reportaron esta variable. Se liquidaron 888 procesos para los cuales se contó con información completa de la fecha de admisión, fecha de ejecutoria, y fecha de solicitud del pago. Con el fin de guardar consistencia con la información reportada, la liquidación se hizo con corte a 31 de octubre de 2018.

Para el cálculo de la relación condena / pretensión, se tomó el valor indexado de las pretensiones por proceso registradas por eKogui y se indexaron los valores de las respectivas condenas reportadas por las entidades. Los valores fueron indexados a la fecha de corte de la generación de la base de datos con la cual se realizó el cruce (enero de 2019).

Para el cálculo de los tiempos promedio de vencimiento de la deuda por entidad, se excluyeron los procesos que no cuentan con información de la fecha de ejecutoria de la sentencia.