

CIRCULAR EXTERNA No. 09

Para: ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL

De: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Asunto: Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico

Bogotá D.C., 24 de julio de 2023

1. Competencias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica para la expedición de lineamientos vinculantes

1.1. El parágrafo del artículo 5° de la Ley 1444 de 2011, reglamentado por el Decreto Ley 4085 de 2011 y el Decreto 1244 de 2021, determina los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Así mismo, establece las competencias relacionadas con la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren su adecuada implementación.

Con base en estas competencias, corresponde a la Agencia expedir lineamientos vinculantes para las entidades públicas del orden nacional.

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023¹, “Colombia potencia mundial de vida” creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como un conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico. Además, designó como coordinador del Sistema a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

De conformidad con este marco normativo, a la entidad le corresponde recomendar, en aquellos casos que considere pertinente, las acciones y gestiones que deban adelantar las entidades públicas para una adecuada prevención y defensa de los intereses públicos.

1.2. Así las cosas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, modifica y complementa la Circular No. 05 de septiembre 27 de

¹ Plan Nacional de Desarrollo - ARTÍCULO 206º. SISTEMA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Créese el Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE- como un conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico. El SDJE tendrá como coordinador a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- y tendrá por objeto fortalecer la defensa jurídica del Estado, mejorar las calidades y condiciones de los abogados defensores del Estado, promover estándares y condiciones para el ejercicio de la función de la defensa jurídica del Estado, propiciar la generación y circulación de buenas prácticas y administrar los recursos que permiten hacer una gestión eficiente del ciclo de defensa jurídica, promoviendo la disminución del impacto fiscal derivado de la litigiosidad. Los efectos presupuestales de esta norma deberán ser atendidos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. PARÁGRAFO. Se definirá una serie de indicadores de procesos y de resultado que dé cuenta de la efectividad del Sistema de Defensa Jurídica del Estado – SDJE-.

2019 y formula los siguientes lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional².

2. Lineamientos para la formulación y aprobación de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico

2.1 Las entidades públicas del orden nacional deben formular la política de prevención del daño antijurídico, de acuerdo con la metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en esta Circular, en la Circular No. 5 de 2019 “Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico” y en el software

² La obligación de contar con Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, también se encuentra prevista en el Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, en consecuencia, esta Circular se entiende incluida.

Expresamente, el Manual establece en el numeral 3.2.1.5 Política de Defensa Jurídica:

“Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Dec.1069-2015. Art. 2.2.4.3.1.2.5.). La política de prevención es la solución a los problemas asociados a los actos, hechos y operaciones administrativas que generan litigiosidad e implica una respuesta de carácter transversal en las entidades para reducir los eventos generadores del daño antijurídico y así las demandas y condenas en contra del Estado. Las entidades públicas de cualquier orden deben formular esta política y hacer seguimiento a su implementación.

Para su formulación e implementación, las entidades públicas del orden nacional deben aplicar la Circular Externa proferida por la ANDJE No. 05 / 2019 que fija la metodología a seguir y que define la temporalidad de los planes de acción y el deber de reportar el seguimiento. A su vez, la ANDJE emite circulares externas y comunicaciones interinstitucionales de carácter confidencial en causas específicas que contienen lineamientos sobre prevención del daño antijurídico las cuales son vinculantes para las entidades destinatarias.

Para las entidades del orden territorial estos instrumentos pueden ser utilizados e incorporados en sus procesos y procedimientos como referente de buena práctica.

Esta política debe ser formulada por el comité de conciliación para las entidades obligadas a constituirlo o aquellas que facultativamente lo hayan hecho. En caso de entidades no obligadas a constituirlo o que facultativamente no lo hayan hecho, la política debe ser formulada por el representante legal. (Ley 23/1991 Art. 65-b y Dec.1069/2015 Art. 2.2.4.3.1.2.5 párrafo).”

de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, en el cual debe ser diligenciada.

La Circular No. 5 puede ser consultada a través de la página de la Agencia en el siguiente vínculo:

<https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/gerencia-juridica/>

2.2 Para efectos de la formulación de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, las entidades deben realizar un estudio integral de su actividad litigiosa. El periodo de tiempo que debe tomarse como insumo de análisis son veintiún (21) meses contados desde el primero de enero del año anterior al año de formulación.

Una vez realizado el estudio, deben priorizar como insumo para la construcción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables, teniendo en cuenta cantidad y valor de estas últimas.

Posteriormente, deben identificar con precisión los hechos concretos que generan el daño que se busca prevenir y los posibles responsables de ese daño. Es decir, las dependencias o áreas de la entidad que con su acción u omisión contribuyen a la generación del daño antijurídico.

2.3 Si realizado el respectivo análisis, la entidad considera que la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables no es representativa, su política podrá basarse en cualquiera de los siguientes insumos, no obstante, ninguno de los criterios es excluyente entre sí:

- a) Sentencias o laudos condenatorios.
- b) Solicitudes de conciliación extrajudicial a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- c) Reclamaciones administrativas a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- d) Derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras.
- e) Riesgos jurídicos que puedan llegar a constituir un daño y en consecuencia puedan generar el inicio de la actividad judicial.

- f) La posibilidad de aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia en sede administrativa.
- g) Otros factores relevantes que la entidad considere que pueden ser fuente futura de litigiosidad.

2.4 La construcción de una política de prevención sistémica al interior de cada entidad, debe involucrar la participación de todas las áreas de la entidad que con su acción u omisión puedan contribuir a la generación del daño.

2.5 La construcción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico debe incluir indicadores de gestión, resultado e impacto.

2.6 Los Comités de Conciliación de las entidades públicas del orden nacional deben aprobar la Política de Prevención del Daño Antijurídico de forma previa al registro de la aprobación de esta en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui. La aprobación debe constar en el acta de la respectiva sesión del Comité, y el texto de la política aprobada debe formar parte integral del acta.

El software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, permite que la política se registre en forma simultánea al proceso de construcción, siempre teniendo en cuenta que una vez que cada entidad la apruebe en el sistema, se entiende finalizado el trámite, y por ende ha sido aprobada por el Comité de Conciliación.

2.7 Las entidades públicas del orden nacional deben registrar la Política de Prevención del Daño Antijurídico aprobada por el Comité de Conciliación en el software de prevención Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, dentro de los meses de noviembre y diciembre de 2023 y a partir de allí cada dos (2) años durante el mismo período.

2.8 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se reserva el derecho de revisar las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico que seleccione aleatoriamente, con el fin de verificar su conformidad con los lineamientos pertinentes impartidos por la Agencia y su impacto en la prevención del daño antijurídico.

3. Lineamientos para la implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico

3.1 Las entidades públicas del orden nacional deben hacer el seguimiento a los indicadores aprobados en sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui.

3.2 Las entidades públicas del orden nacional, a más tardar el 28 de febrero de cada año, deben registrar en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, el informe anual de cumplimiento del plan de acción. Dicho informe debe incluir los resultados de los indicadores de gestión, resultado e impacto.

3.3 Con el propósito de continuar fortaleciendo la prevención al interior de las entidades públicas del orden nacional, en adelante deben incluir dentro de sus Planes de Acción Institucional, las actividades definidas dentro de sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico aprobadas por el Comité de Conciliación. Si bien las políticas se formulan para un periodo de dos años, los planes de acción de la política previstos para cada año deben ser incluidos en el Plan de acción anual de la entidad.

Las entidades deberán revisar los avances de su política de prevención del daño antijurídico y los resultados de sus indicadores en el marco de su Comité Institucional de Gestión y Desempeño. Lo anterior en concordancia con la obligación de seguimiento de la Política de Defensa Jurídica que hace parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Las entidades incluirán dentro de su Sistema de Gestión de Calidad, los procesos y procedimientos que requieran para institucionalizar la formulación de sus políticas de prevención del daño antijurídico, así como su seguimiento, evaluación y control.

3.4 Las oficinas de control interno de las entidades públicas del orden nacional, en cumplimiento de sus objetivos previstos en el

artículo 2 de la Ley 87 de 1993, deben velar y garantizar la correcta implementación y el seguimiento a las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico aprobadas por los Comités de Conciliación.

4. El Software de prevención en el Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui y el rol de formulador

4.1 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como líder de la prevención del daño antijurídico y como coordinadora del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, con el objetivo primordial de fortalecer esta cultura al interior de las entidades públicas del orden nacional y, en consecuencia, lograr la disminución de la litigiosidad, desarrolló el software de prevención en el Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui.

4.2 El software de prevención facilita a las entidades públicas de orden nacional el cumplimiento y seguimiento de las obligaciones derivadas del ciclo de prevención del daño antijurídico como son: i) formulación, ii) aprobación, iii) implementación y iv) seguimiento.

Así mismo, permite a las entidades el acceso a la información histórica y estructurada para realizar cruces y análisis que contribuyan en la toma de decisiones enfocadas en la disminución de la litigiosidad.

4.3 El rol de “Formulador de Políticas” en el Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui lo tendrá quien ejerza la secretaría técnica del Comité de Conciliación, en caso de que la entidad no tenga comité será ejercido por el Jefe de la Oficina Jurídica.

4.4 Una vez aprobada la Política de Prevención por el Comité de Conciliación, el “Formulador de Políticas” será el responsable, al interior de la entidad, de registrar la información en el Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui.

4.5 El “Formulador de Políticas” es el responsable al interior de la entidad de registrar la información derivada del cumplimiento de

las obligaciones de las diferentes etapas del ciclo de prevención, como son: i) formulación, ii) aprobación, iii) implementación y iv) seguimiento, en el Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, concretamente en el software de prevención del sistema Información.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado continúa trabajando para fortalecer la prevención del daño antijurídico y así lograr la disminución de la litigiosidad y de las condenas en contra de la Nación y, en consecuencia, proteger los recursos públicos.

Cordialmente,



MARTHA LUCÍA ZAMORA ÁVILA
Directora

Proyectó: Catalina Sandoval Oviedo. 

Revisó: Paula Robledo Silva, Directora de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica 