

CIRCULAR EXTERNA No. 31

Para: Entidades públicas del orden nacional

De: **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**
Director General
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Asunto: Implementación del Modelo de Gestión por Resultados - MGR y alcance de la Caja de Herramientas (antiguo Modelo Óptimo de Gestión - MOG)

Fecha: 19 DIC 2024

I. COMPETENCIA Y ALCANCE

1. La Ley 1444 de 2011 creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y en su artículo 5 estableció como uno de sus objetivos principales la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa.
2. El Decreto-Ley 4085 de 2011 concretó como objetivo de la Agencia: a) el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica del Estado definidas por el Gobierno Nacional; b) la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos y c) la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.
3. En virtud de los artículos 6 y 18, numeral 12, del Decreto-Ley 4085 de 2011, la Agencia debe: a) evaluar el resultado e impacto de las políticas relacionadas con la defensa jurídica del Estado, mediante la formulación de indicadores y demás instrumentos y b) monitorear y evaluar la actividad jurídica estatal en lo relacionado con la gestión de la defensa jurídica de la Nación, de acuerdo con la política pública en la materia.

II. CAJA DE HERRAMIENTAS (antiguo Modelo Óptimo de Gestión - MOG)

1. Mediante la Circular Externa No. 0024 de 2015, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado adoptó de manera progresiva y gradual el Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG.
2. El MOG se concibió como un esquema replicable y adaptable, que describe los lineamientos estratégicos y los componentes requeridos por las entidades públicas del orden nacional, para la adecuada administración de las etapas del ciclo de la defensa jurídica, desde una perspectiva de gerencia jurídica pública.
3. En esa medida, el MOG es una herramienta que busca orientar el trabajo de las entidades hacia el logro de una reducción sostenida de la actividad litigiosa en su contra, una disminución del número y la cuantía de las indemnizaciones reconocidas o impuestas a su cargo, y un mejoramiento en su desempeño judicial y en la recuperación de las sumas pagadas por conciliaciones o condenas a su cargo.
4. En la primera fase de implementación de este modelo inicial se escogieron veintiún (21) entidades, a partir de criterios como el nivel de litigiosidad en cuantía o en cantidad de procesos o la importancia estratégica para el Gobierno Nacional. En la segunda fase de implementación el despliegue se desarrolló en veinte (20) nuevas entidades, seleccionadas a partir de los mismos criterios, como se señala en la Circular Externa No. 03 de 2018. De acuerdo con las lecciones aprendidas en las fases I y II, el MOG se actualizó y ajustó, de manera que hoy en día constituye la **Caja de Herramientas** de gerencia jurídica pública.
5. En efecto, mediante la Circular N° 2 del 12 de enero de 2024 se socializó la Caja de Herramientas en donde se agrupan todos los instrumentos de gerencia jurídica pública (antiguo MOG y otros adicionales) que actualmente pueden ser consultadas a través de la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a partir del siguiente enlace: https://www.defensajuridica.gov.co/caja_herramientas/ciclo_defensa.html
6. Respecto de la Caja de Herramientas, esta Agencia recuerda que es responsabilidad de cada entidad pública del orden nacional y territorial consultar estas herramientas e implementarlas de conformidad con sus necesidades.
7. El Sistema de medición de resultados actual es el Modelo de Gestión por Resultados - MGR.

III. DEFINICIÓN Y OBJETIVO DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

1. El artículo 206 de la Ley 2294 de 2023¹ creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y designó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como coordinadora. El Sistema de Defensa es el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico.
2. Con fundamento en las competencias descritas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado diseñó un **Modelo de Gestión por Resultados (MGR)** para evaluar el desempeño de las entidades públicas a partir, especialmente de sus oficinas jurídicas, en la gestión de las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado y proponer mejoras focalizadas en: (i) gestión del conocimiento, (ii) prevención del daño antijurídico, (iii) gestión extrajudicial, (iv) defensa judicial, (v) cumplimiento de créditos judiciales y (vi) mecanismos para la protección y recuperación del patrimonio público.
3. El MGR evalúa a las entidades a través de un índice de desempeño de oficinas jurídicas- IDOJ compuesto por seis subíndices que, a su vez, conforman la batería de indicadores (de gestión, resultado e impacto) que sirven para la medición.
4. La fuente de captura de los datos que se requieren para el cálculo de los indicadores es principalmente el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI. No obstante, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado puede capturar información a través de otras herramientas como formularios de caracterización y diagnóstico que se diseñen para el efecto.

IV. IMPLEMENTACIÓN GRADUAL Y PROGRESIVA DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

1. El proceso de diseño e implementación del MGR para entidades públicas del orden nacional ha sido gradual e incremental, tomando en consideración criterios diferenciales y de segmentación, adaptados a los distintos niveles de complejidad de la litigiosidad de las entidades públicas.
2. **Primera fase de implementación:** Durante el 2022, se diseñó el Modelo de Gestión por Resultados con una batería de indicadores para las entidades

¹ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023 'Colombia potencia mundial de vida'"

públicas del orden nacional. En dicho año, se desplegó el MGR, en prueba piloto, en 26 entidades públicas del orden nacional.

3. **Segunda fase de implementación:** A partir de la primera medición, durante el 2023, se evidenciaron oportunidades de mejora y se diseñaron tres baterías de indicadores para aplicar a las entidades de acuerdo con su nivel de litigiosidad.

La clasificación en grupos de alta, baja y media litigiosidad se forman por el análisis de clúster llamado Hierarchical Clustering on Principle Components (HCPC), en este se parten de la información combinada de dos variables: el número de procesos judiciales activos y el valor económico de los mismos. Lo que se busca es que, por medio de esta técnica, sea posible encontrar grupos parecidos entre sí según la cantidad de procesos y valor económico de los mismos.

Para el 2023, el MGR se desplegó en un total de 53 entidades públicas del orden nacional capturando información de eKOGUI y un formulario que debía diligenciarse en los términos dados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4. **Tercera fase de implementación:** A partir de los resultados de las primeras fases, en el 2024 se redefinieron los indicadores del MGR para las entidades públicas del orden nacional y en la Circular No. 11 del 20 de mayo de 2024 se exhortó a las entidades a actualizar su información litigiosa.

En continuidad con lo anterior, a partir de esta Circular **se identifican 128 entidades públicas en las que se desplegará el MGR en diciembre de 2024**. Las entidades son las siguientes:

| No | Entidad | Tipo |
|----|----------------------------------------------------|------|
| 1 | ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES | ALTA |
| 2 | DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN | ALTA |
| 3 | DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL | ALTA |
| 4 | ECOPETROL S.A. | ALTA |
| 5 | FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN | ALTA |
| 6 | FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO | ALTA |
| 7 | MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | ALTA |
| 8 | MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL | ALTA |
| 9 | MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA | ALTA |
| 10 | MINISTERIO DE TRANSPORTE | ALTA |
| 11 | MINISTERIO DEL INTERIOR | ALTA |
| 12 | POLICÍA NACIONAL | ALTA |

| No | Entidad | Tipo |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 13 | SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE | ALTA |
| 14 | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL | ALTA |
| 15 | AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS | MEDIA |
| 16 | AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA | MEDIA |
| 17 | AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS | MEDIA |
| 18 | AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES | MEDIA |
| 19 | CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL | MEDIA |
| 20 | COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS | MEDIA |
| 21 | CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | MEDIA |
| 22 | DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA | MEDIA |
| 23 | DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN | MEDIA |
| 24 | GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A. E.S.P. | MEDIA |
| 25 | GESTIÓN ENERGÉTICA S.A. E.S.P. | MEDIA |
| 26 | INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS | MEDIA |
| 27 | INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO | MEDIA |
| 28 | LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS | MEDIA |
| 29 | MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL | MEDIA |
| 30 | MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO | MEDIA |
| 31 | MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO | MEDIA |
| 32 | MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL | MEDIA |
| 33 | MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES | MEDIA |
| 34 | MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO | MEDIA |
| 35 | OLEODUCTO CENTRAL S.A. | MEDIA |
| 36 | SENADO DE LA REPÚBLICA | MEDIA |
| 37 | SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO | MEDIA |
| 38 | SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS | MEDIA |
| 39 | SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES | MEDIA |
| 40 | SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA | MEDIA |
| 41 | SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD | MEDIA |
| 42 | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS | MEDIA |
| 43 | UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN | MEDIA |
| 44 | UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES | MEDIA |
| 45 | ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD | BAJA |
| 46 | AGENCIA DE DESARROLLO RURAL | BAJA |
| 47 | AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE | BAJA |
| 48 | AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO | BAJA |
| 49 | AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA | BAJA |

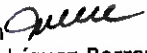
| No | Entidad | Tipo |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|------|
| 50 | AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO | BAJA |
| 51 | BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. | BAJA |
| 52 | BANCO DE LA REPÚBLICA | BAJA |
| 53 | CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES | BAJA |
| 54 | CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS | BAJA |
| 55 | COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO | BAJA |
| 56 | COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL | BAJA |
| 57 | CONSEJO NACIONAL ELECTORAL | BAJA |
| 58 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ | BAJA |
| 59 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS | BAJA |
| 60 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA | BAJA |
| 61 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS NEGRO Y NARE | BAJA |
| 62 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y DEL SAN JORGE | BAJA |
| 63 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA | BAJA |
| 64 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER | BAJA |
| 65 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO | BAJA |
| 66 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE | BAJA |
| 67 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA | BAJA |
| 68 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA | BAJA |
| 69 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DEL MAGDALENA | BAJA |
| 70 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA | BAJA |
| 71 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA | BAJA |
| 72 | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA | BAJA |
| 73 | CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA | BAJA |
| 74 | CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA | BAJA |
| 75 | CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ | BAJA |
| 76 | DEFENSORÍA DEL PUEBLO | BAJA |
| 77 | DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA | BAJA |
| 78 | DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL | BAJA |
| 79 | EMPRESA COLOMBIANA DE PRODUCTOS VETERINARIOS S.A. | BAJA |
| 80 | EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL | BAJA |
| 81 | FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. | BAJA |
| 82 | FONDO ADAPTACIÓN | BAJA |
| 83 | FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA | BAJA |
| 84 | FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA | BAJA |
| 85 | FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES | BAJA |
| 86 | FONDO NACIONAL DE AHORRO | BAJA |
| 87 | FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS S.A. | BAJA |

| No | Entidad | Tipo |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 88 | FONDO NACIONAL DEL PASIVO PENSIONAL Y PRESTACIONAL DE LA ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P FONECA | BAJA |
| 89 | HOSPITAL MILITAR CENTRAL | BAJA |
| 90 | INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS | BAJA |
| 91 | INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO | BAJA |
| 92 | INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR | BAJA |
| 93 | INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR MARIANO OSPINA PÉREZ | BAJA |
| 94 | INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN | BAJA |
| 95 | INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI | BAJA |
| 96 | INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CESAR | BAJA |
| 97 | INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS | BAJA |
| 98 | INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P. | BAJA |
| 99 | MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | BAJA |
| 100 | MINISTERIO DE CULTURA | BAJA |
| 101 | MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL | BAJA |
| 102 | MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES | BAJA |
| 103 | MINISTERIO DEL TRABAJO | BAJA |
| 104 | OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S.A.S. | BAJA |
| 105 | PAP CAJA AGRARIA PENSIONES | BAJA |
| 106 | PAR - PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE TELECOMUNICACIONES | BAJA |
| 107 | PAR CAJA AGRARIA EN LIQUIDACIÓN C.A.L | BAJA |
| 108 | PAR CAPRECOM LIQUIDADO | BAJA |
| 109 | PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DAS Y SU FONDO ROTATORIO | BAJA |
| 110 | PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACIÓN | BAJA |
| 111 | PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD | BAJA |
| 112 | POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. | BAJA |
| 113 | PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | BAJA |
| 114 | REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S | BAJA |
| 115 | REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL | BAJA |
| 116 | SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE | BAJA |
| 117 | SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. | BAJA |
| 118 | SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. | BAJA |
| 119 | SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO | BAJA |
| 120 | U.A.E DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS | BAJA |
| 121 | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | BAJA |
| 122 | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL | BAJA |
| 123 | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO | BAJA |
| 124 | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA | BAJA |

| No | Entidad | Tipo |
|-----|--------------------------------------------------|------|
| 125 | UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA | BAJA |
| 126 | UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS | BAJA |
| 127 | UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA | BAJA |
| 128 | UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA | BAJA |

5. El corte de la información que se utilizará será el **30 de noviembre del año en curso**, teniendo como única fuente de captura de datos la información registrada por las entidades en el Sistema eKOGUI. Por tal motivo, se exhorta a las 128 entidades públicas identificadas a mantener actualizada su información en tal Sistema, de conformidad con sus obligaciones legales y reglamentarias.
6. A partir de los resultados que se obtengan, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado diseñará una estrategia de acompañamiento a las entidades en aras de dar recomendaciones que les permitan mejorar los resultados obtenidos.
7. Por último, y para las próximas vigencias, la Agencia establecerá mediante Circulares las entidades públicas del orden nacional y territorial en que se desplegará el MGR, el corte de la información y los demás temas necesarios para su adecuada medición.


CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Director General

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón 

Revisó: César Pinzón Carrillo/Patricia Rodríguez Barrera

Elaboró: Elena Escobar Arbeláez/Viviana Pedraza Serrano/Jorge Mario Carrasco