

**EL PAPEL DE LA GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA AL INTERIOR DE UNA  
CORPORACIÓN DE ELECCIÓN POPULAR: EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS  
DE PREVENCIÓN DE DAÑOS ANTIJURÍDICOS DE LA ASAMBLEA  
DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA.**

**ANDERSON DAVID GAVIRIA CHÁVEZ**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA –UNAD–**

**Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas –ECJP–**

**Especialización en Gestión Pública**

**SANTIAGO DE CALI**

**2019**

**EL PAPEL DE LA GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA AL INTERIOR DE UNA  
CORPORACIÓN DE ELECCIÓN POPULAR: EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS  
DE PREVENCIÓN DE DAÑOS ANTIJURÍDICOS DE LA ASAMBLEA  
DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA.**

**ANDERSON DAVID GAVIRIA CHÁVEZ**

**Monografía para optar por el título de Especialista en Gestión Pública**

**Catherine Del Pilar Díaz Sanabria**

**Abogado**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA –UNAD–**

**Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas –ECJP–**

**Especialización en Gestión Pública**

**SANTIAGO DE CALI**

**2019**

## **DEDICATORIA**

A la Asamblea Departamental del Valle del Cauca en su cumpleaños número veintiséis (26) de funcionamiento en el Edificio San Luis, bien inmueble de interés cultural de la ciudad de Santiago de Cali. A todos sus funcionarios y servidores públicos, los cuales más allá de integrar un grupo de trabajo, se han convertido prácticamente en una familia para mí, dejándome grandes enseñanzas tanto personales como profesionales.

## AGRADECIMIENTOS

Gratitud completa a mis padres y hermanos por creer en mí y animarme en el desarrollo de esta investigación.

A Jackeline por entender mis permanentes ausencias, por su aliento e innumerables muestras de cariño.

A mis compañeros de trabajo que fueron testigos de muchas jornadas de lectura, indagación y escritura, estando presentes con sus permanentes frases de apoyo.

Agradecimiento especial a la docente Catherine Del Pilar Díaz, que como directora de esta monografía me orientó, apoyó y corrigió mi labor investigativa con un interés y una entrega que ha sobrepasado, con mucho, todas mis expectativas que, como estudiante, deposité en su persona.

Un franco y fraterno agradecimiento a la abogada Katherine Giraldo Restrepo, que, como jefe de la oficina jurídica de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, fue crucial para poder acceder a la información y poder entender las dinámicas internas de la corporación. Su crítica asertiva y opinión oportuna fueron vitales en este trabajo.

Finalmente, un gran reconocimiento a todo el cuerpo administrativo de la Asamblea Departamental que estuvo siempre presto a colaborar con sus narraciones y el suministro pertinente de material bibliográfico.

Anderson David Gaviria Chávez

## RESÚMEN

Las Asambleas Departamentales como corporaciones de elección popular de nivel territorial en Colombia, son entidades co-administrativas y autoridades públicas reconocidas por el régimen de responsabilidad estatal, según el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, pero por su carácter territorial no están cobijadas directamente por los lineamientos y asesoría de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), la cual es una Unidad Administrativa Especial creada en el año de 2011 mediante la Ley 1444, que tiene dentro de sus objetivos establecer los lineamientos para que las entidades estatales del orden nacional formulen sus propias políticas y procedimientos para la prevención del daño antijurídico.

Esta situación resulta no ser tan favorable en cuanto a la gestión pública de las asambleas departamentales toda vez que, en su mayoría, los presupuestos son muy limitados para cumplir con las indemnizaciones derivadas de los daños antijurídicos que podrían producirse por alguna acción administrativa de sus representantes legales, pudiéndose esto contener con la asesoría directa e implementación de los lineamientos de una instancia como la ANDJE, cuya participación en temas territoriales es meramente discrecional, pudiendo intervenir en los procesos que se tramiten en cualquier jurisdicción, solamente cuando en ellos se controviertan intereses litigiosos de la Nación y el asunto cumpla con los criterios establecidos por su Consejo Directivo, tal como lo establece el artículo 2.2.3.2.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015.

Así pues, al no existir un cuerpo descentralizado que ejerza autoridad en la materia a nivel territorial y que promueva la formulación y puesta en marcha de estrategias de defensa y prevención de los daños antijurídicos al interior de las corporaciones de elección popular locales

como asambleas departamentales, más allá del papel que cumplen los comités de conciliación que deben existir de manera obligatoria en todas las entidades públicas del país de conformidad con el artículo 75 de la Ley 446 d 1998 y el artículo 15 del Decreto 1716 de 2009, puede ponerse en riesgo permanentemente su eficiencia administrativa.

Teniendo en cuenta la importancia del asunto en cuestión, el presente trabajo de investigación se propone evaluar el impacto de la implementación de las estrategias por parte de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca frente a la prevención del daño antijurídico producto de la actividad administrativa de la corporación durante un período de seis años y a partir del resultado, destacar los puntos favorables y proponer soluciones ante las posibles deficiencias de este tipo de entidades en cuanto a la gerencia de la defensa jurídica.

**Palabras Clave:** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Asamblea Departamental del Valle del Cauca, daño antijurídico, eficiencia administrativa, gerencia jurídica pública

## ABSTRACT

The Departmental Assemblies as popularly elected corporations of territorial level in Colombia, are co-administrative entities and public authorities recognized by the state responsibility regime, according to article 90 of the Political Constitution of 1991, but because of their territorial nature they are not directly covered for the guidelines and advice of the National Agency for Legal Defense of the State (ANDJE), which is a Special Administrative Unit created in 2011 through Law 1444, which has among its objectives to establish guidelines for state entities of the national order formulate their own policies and procedures for the prevention of unlawful damage.

This situation is not so favorable in terms of the public management of the Departmental Assemblies since, for the most part, budgets are very limited to meet the compensation derived from unlawful damages that could be caused by some administrative action of their representatives legal, this can be contained with direct advice and implementation of the guidelines of an instance such as ANDJE, whose participation in territorial issues is purely discretionary, being able to intervene in the processes that are processed in any jurisdiction, only when they are litigious interests are disputed of the Nation and the matter meets the criteria established by its Board of Directors, as established in article 2.2.3.2.2.1 of the Sole Regulatory Decree 1069 of 2015.

Thus, in the absence of a decentralized body that exercises authority on the matter at a territorial level and that promotes the formulation and implementation of defense strategies and prevention of unlawful damages within the local elected popular corporations as departmental assemblies, Beyond the role played by the conciliation committees that must be mandatory in all

public entities of the country in accordance with Article 75 of Law 446 of 1998 and Article 15 of Decree 1716 of 2009, can be put at risk permanently its administrative efficiency.

Taking into account the importance of the matter in question, this research work aims to assess the impact of the implementation of the strategies by the Departmental Assembly of Valle del Cauca against the prevention of illegal damage resulting from the administrative activity of the corporation for a period of six years and from the result, highlight the favorable points and propose solutions to the possible deficiencies of this type of entity in terms of the management of legal defense.

**Keywords:** National Agency for the Legal Defense of the State, Departmental Assembly of Valle del Cauca, unlawful damage, administrative efficiency, public legal management



## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
1) INTRODUCCIÓN.....	14
2) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	17
3) JUSTIFICACIÓN.....	19
4) OBJETIVOS.....	22
4.1) Objetivo General.....	22
4.2) Objetivos Específicos.....	22
5) MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	23
5.1) Gerencia Jurídica Pública.....	23
5.2) Modelos de Gerencia Jurídica Pública.....	23
5.2.1) Institucionalidad Arraigada.....	24
5.2.2) Intermedio.....	24
5.2.3) Mixtos.....	25
5.3) La Gerencia Jurídica Pública en Colombia.....	25
5.3.1) Modelo para el Cálculo de Pasivos Contingentes.....	25
5.4) Antecedentes.....	27
5.4.1) Etapa Preliminar.....	28
5.4.2) Desarrollo.....	31
5.4.3) Etapa Final.....	35
5.5) Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado –ANDJE-.....	39
5.6) Daño Antijurídico.....	40
5.6.1) Política de Prevención del Daño Antijurídico.....	41
5.7) Asamblea Departamental del Valle del Cauca.....	41
5.7.1) Estructura Organizacional.....	44
6) DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA: PERÍODO 2011-2017.....	45

6.1) Caso Adiela Villareal Yepes.....	47
7) MEDIDAS TOMADAS POR EL ÁREA JURÍDICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA DESDE AL AÑO 2011 HASTA EL 2017 PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.....	53
7.1) Autoevaluación de la Política de Defensa Jurídica.....	60
7.1.1) Metodología.....	60
7.1.2) Resultados.....	62
8) SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LA CORPORACIÓN FRENTE A LOS DAÑOS ANTIJURÍDICOS GENERADOS EN EL PERÍODO 2001-2017.....	76
9) LIMITACIONES DEL ÁREA JURÍDICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA EN LA ESTRATEGIA PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO A LA LUZ DE LOS LINEAMIENTOS DE LA –ANDJE- .....	77
9.1) Escaso Recurso Humano.....	77
9.2) Falta de personería jurídica para actuar en procesos judiciales.....	78
10) CONCLUSIONES.....	80
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
ANEXOS.....	89

**LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Escala de Niveles de Autoevaluación.....	61
---	----

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Organigrama Asamblea Departamental del Valle del Cauca.....	44
Figura 2. Calificación total de la autoevaluación.....	62
Figura 3. Calificaciones de categorías del componente de acciones prejudiciales.....	63
Figura 4. Calificaciones de categorías del componente de defensa judicial.....	66
Figura 5. Calificaciones de categorías del componente de cumplimiento de sentencias y conciliaciones.....	70
Figura 6. Calificaciones de categorías del componente de acción de repetición y recuperación de bienes públicos.....	71
Figura 7. Calificaciones de categorías del componente de prevención del daño antijurídico.....	73

**LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Demandas en contra de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca 2011-2018..	89
Anexo 2. Acciones de Tutela en contra de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca 2011-2018.....	90
Anexo 3. Matriz de Autodiagnóstico de Gestión d Defensa Jurídica.....	91

## 1. INTRODUCCIÓN

La Gerencia Jurídica Pública ha sido objeto de estudio en Colombia teniendo en cuenta las consecuencias fiscales derivadas del alto número de demandas en contra de las entidades del sector público. Generalmente, los estudios han estado dirigidos a medir la capacidad jurídica de las organizaciones que hacen parte de la rama ejecutiva y que prestan un servicio público de alta demanda como la salud, la educación, el mínimo vital, entre otros. Como resultado, ha surgido una serie de recomendaciones específicas para optimizar la gestión de las dependencias jurídicas en cada una de ellas de acuerdo al servicio prestado.

Mientras tanto, las corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administrativas Locales, que también cumplen una función pública y que cuentan con una estructura administrativa que incluye un área jurídica, han sido prácticamente ignoradas por los estudiosos de la gestión pública.

Por consiguiente, esta investigación, a través de un estudio de caso, busca abrir el sendero para la indagación de dicho fenómeno mediante la evaluación de las estrategias implementadas por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para la prevención del daño antijurídico a la luz de los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), desde el año 2011 fecha en que fue creada la Agencia, hasta el 2017, esto con el fin de dar cuenta sobre el desempeño del área jurídica de la Asamblea Departamental frente a la prevención del daño antijurídico generado por decisiones administrativas de la corporación y a partir de los resultados generar las respectivas sugerencias para continuar con las buenas prácticas o en su

defecto, para la implementación de una gerencia jurídica eficiente, a pesar de la no obligatoriedad de la ejecución de los lineamientos de la ANDJE.

En términos prácticos, este ejercicio investigativo gira en torno al siguiente interrogante:

*¿Cuál ha sido el impacto de la implementación de las estrategias gerenciales por parte de la oficina Jurídica de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca frente a la prevención del daño antijurídico producto de la actividad administrativa de la corporación durante el período 2011-2017 a la luz de los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado?*

En cuanto al aspecto metodológico, la monografía está basada en el método de investigación cualitativo en donde a través del análisis documental se logra establecer la bibliografía para la comprensión teórica y conceptual del fenómeno abordado.

Igualmente, la fase metodológica se soporta sobre algunas salidas de campo a la Asamblea Departamental para la recolección de la información mediante entrevistas a los funcionarios encargados del área jurídica, así como revisión documental de archivos oficiales tanto físicos como digitales de la corporación.

La evaluación sobre la aplicación de las estrategias por parte de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se aborda primero de manera general, a través del análisis de la actuación de la oficina jurídica en los casos que la entidad tuviera que responder principalmente por daños antijurídicos desde el año 2011. Posteriormente, la evaluación específica de las estrategias se desarrolla haciendo uso de una herramienta diseñada previamente por el Modelo Integrado de Gestión Pública de la ANDJE, la cual consiste en una encuesta de autodiagnóstico elaborada en formato Excel con una matriz que incluye seis componentes de análisis a saber; actuaciones prejudiciales, defensa judicial, cumplimiento de sentencias y conciliaciones, acción de repetición

y recuperación de bienes públicos, prevención del daño antijurídico y sistema de información litigiosa, a la luz de tres categorías como la planeación, ejecución y seguimiento-evaluación.

La matriz está diseñada de tal modo que quien la diligencie, en este caso el jefe de la oficina jurídica, debe solamente asignar una puntuación de manera objetiva a una serie de postulados que ponen en evidencia la analogía entre lo que la ANDJE considera es lo adecuado y lo que la entidad realmente está ejecutando en cuanto a gestión de la política de defensa jurídica. Con los resultados de la encuesta, la herramienta elabora automáticamente unas gráficas con las que se puede abstraer, en pocas palabras, qué tan lejos está la Asamblea Departamental de los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Con lo anterior, la presente investigación elabora una hoja de ruta con la que se ratifica y/o corrige las acciones de la Oficina Jurídica de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para la adecuada aplicación de la gerencia jurídica pública.

Finalmente, en cuanto a la información de fuentes primarias, es obtenida a través de la página web oficial de la ANDJE, así como de otras entidades del sector público que contienen datos relacionados con el objeto estudiado.



## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El daño antijurídico, tal cual como ha sido conceptualizado por la Corte Constitucional (1996), es el perjuicio provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración.

Así pues, la Sentencia 333 de 1996 de la Corte Constitucional, establece que la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares.

Por ello, el actual régimen constitucional, según la misma sentencia, establece la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización.

No obstante, más allá de la responsabilidad del Estado para resarcir los daños ocasionados a los administrados, sopesa la responsabilidad del mismo para evitar tales daños. En un sentido más específico, el Estado opera a través de sus diferentes órganos que bien pueden ser llamados entidades públicas, en este sentido, cada una de éstas tiene la responsabilidad de implementar las

medidas necesarias para no ocasionar daño antijurídico alguno producto de su actuar administrativo.

Las entidades públicas son de variada naturaleza y hacen parte de las diferentes ramas del poder público, unas más grandes que otras y con mayor o menor responsabilidad para el funcionamiento del Estado, siendo proporcional el efecto derivado de los daños antijurídicos que se generen en unas u otras. Por lo tanto, la atención de los académicos ha sido dirigida al comportamiento de la gerencia jurídica de entidades públicas de mayor tamaño, quedando relegado el estudio de las entidades de menor tamaño, tales como las corporaciones de elección popular de nivel territorial; a saber, concejos y asambleas.

Con la distinción de entidades públicas de mayor y menor tamaño, implícitamente se hace referencia a la estructura organizacional, así como al músculo financiero y presupuestal que posee cada una. En efecto, frente a un posible daño antijurídico la capacidad para pagar una indemnización por parte de una entidad de menor tamaño como la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, no sería igual al del Congreso de la República o al de cualquier establecimiento público del orden nacional, razón por la que se hace imperativo el estudio de este caso y el diagnóstico adecuado para la implementación de medidas preventivas que garanticen la racionalización del limitado presupuesto con el que cuenta para su funcionamiento.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Tomando las palabras de Rodríguez (2014), es evidente que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la responsabilidad extracontractual del Estado se modificó, en el sentido de que se tiene como único fundamento el elemento daño, lo cual lleva a que sea menos importante el elemento intencional o subjetivo del autor del daño y cobra mayor importancia, tanto para efectos de determinar el régimen de responsabilidad aplicable como para indemnizar los perjuicios sufridos por las víctimas, el daño que experimenta el ofendido tanto en su patrimonio como en su órbita extra patrimonial, por lo que los regímenes conocidos de responsabilidad ya no son el fundamento sino que se convierten en argumentos jurídicos destinados a obtener la responsabilidad del Estado<sup>1</sup>.

En ese orden de ideas, el daño antijurídico no es más que aquel daño que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la administración pública, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta.

La responsabilidad del Estado representado en cada una de las entidades públicas, tal como ha sido concebida por expertos juristas es una responsabilidad civil, es decir, de contenido netamente económico, lo cual es reflejo de la función que cumple este tipo de responsabilidad jurídica que tiene por objeto restablecer un desequilibrio, una pérdida apreciable en dinero, mediante el otorgamiento de una indemnización.

---

<sup>1</sup> Rodríguez, J. (2014). El daño antijurídico y su función resarcitoria. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-luis-rodriguez-506427/el-dano-antijuridico-y-su-funcion-resarcitoria-2183216>

Así pues, cuando no se previenen los daños antijurídicos en las entidades públicas y estos ocurren, se genera una afectación fiscal por las costosas indemnizaciones que se les obliga desembolsar para reparar el daño causado bien sea a un ciudadano del común o a un propio funcionario estatal.

Si bien es cierto que las indemnizaciones se hacen con dineros del Estado, la responsabilidad recae sobre las finanzas de la entidad causante del daño, por lo tanto, para unas la afectación puede ser mayor que para otras de acuerdo al presupuesto y los recursos que perciba. En el caso de corporaciones públicas como las asambleas departamentales cuyos presupuestos dependen de las gobernaciones y la mayor parte de ellos van destinados para pago de nómina, los daños antijurídicos pueden representar una amenaza para la asignación de gastos de funcionamiento toda vez que si se ven obligadas a indemnizar económicamente a alguien, la única fuente susceptible de ser sacrificada es precisamente el presupuesto de gastos de funcionamiento del cual se deben trasladar al rubro de contingencias que por Ley debe incorporar cada entidad pública en su presupuesto, y en otro escenario favorable podría ser destinado para mejoramiento del recurso físico y bienestar del recurso humano.

Con todo lo anterior, se hace relevante la evaluación de las estrategias de prevención del daño antijurídico por parte de las corporaciones de elección popular como las asambleas departamentales, a la luz de los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como punto de referencia, teniendo en cuenta que por sus tamaños y presupuestos están en permanente riesgo de que su eficiencia administrativa se vea afectada por pago de indemnizaciones, y además que por su carácter territorial no están asesoradas directamente por la ANDJE, ni existe la obligatoriedad del cumplimiento de sus lineamientos en materia de defensa y prevención del daño antijurídico.

El presente trabajo por lo tanto hace lo propio, y a partir del estudio de caso de la Asamblea Departamental del Valle del Valle del Cauca, se realiza la evaluación pertinente para destacar los resultados favorables y proponer soluciones ante las posibles deficiencias de este tipo de entidades en cuanto a la gerencia de la defensa jurídica que conducen a daños antijurídicos.

Por último, con la elaboración de esta monografía se hace una contribución a la literatura especializada toda vez que los estudios en Colombia sobre daños antijurídicos se han hecho mayoritariamente a la luz de otro tipo de entidades públicas diferentes a las corporaciones de elección popular.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1.OBJETIVO GENERAL**

Analizar el impacto de la implementación de las estrategias gerenciales por parte de la oficina Jurídica de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca frente a la prevención del daño antijurídico producto de la actividad administrativa de la corporación durante el período 2011-2017 a la luz de los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

### **4.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Realizar un diagnóstico de la gerencia jurídica pública de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para detectar las medidas tomadas por su área jurídica frente a la prevención del daño antijurídico durante el período 2011-2017.

Establecer una relación entre la sostenibilidad fiscal de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca y la gerencia jurídica pública desempeñada por su oficina jurídica en cuanto a la prevención del daño antijurídico.

Determinar las principales limitaciones del área jurídica de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para la prevención del daño antijurídico a la luz de los lineamientos de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado para lanzar una serie de recomendaciones que conlleven a un fortalecimiento de la gestión pública de la corporación.

## 5. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Para un primer acercamiento en la comprensión teórica de este ejercicio de investigación, es preciso hacer una revisión conceptual sobre la noción de Gestión o Gerencia Jurídica Pública.

### 5.1. Gerencia Jurídica Pública

Según el Manual de Defensa Judicial de las Entidades Públicas (2000), este concepto incorpora la etiología condenatoria, las políticas de prevención y la intervención estatal en sede judicial y extraprocesal potencializadas desde las dimensiones institucional, administrativa, logística e informática, estrategias que en términos generales, pretenden estructurar la administración de la defensa estatal en un corpus institucional único, capaz de direccionar proactivamente las oficinas jurídicas del país en la línea de la *'Abogacía del Estado'* como aquella rama de la administración que propende por defender los intereses del Estado en sede judicial, proteger el patrimonio público y salvaguardar los recursos oficiales. (p.18).

### 5.2. Modelos de Gerencia Jurídica Pública

Por su parte, el texto de Hernández (2013) se hace pertinente en la ampliación conceptual de este fenómeno teniendo en cuenta que presenta una lista de modelos de gerencia jurídica pública agrupados en tres grupos de gerencia pública (institucionalidad arraigada, intermedio y mixtos), en los que teóricamente se puede enmarcar el procedimiento colombiano de acuerdo a las características del sistema de defensa jurídica estatal que la Constitución Política y la Ley haya determinado.

### **5.2.1. Institucionalidad Arraigada.**

En primer lugar, la Institucionalidad Arraigada es un paradigma presente en países como España y Chile, modelos que se caracterizan porque su funcionamiento obedece a estructuras directas de defensa, es decir que se acoge la figura de la administración piramidal reglada a través del mecanismo de la oposición o carrera administrativa. Por lo tanto, sus funcionarios asumen la defensa directa del Estado y de las diferentes entidades, disponiendo de mecanismos y sistemas de información que transversalizan el monitoreo y seguimiento procesal. (Hernández,2013, p.21)

### **5.2.2. Intermedio.**

Mientras tanto, el modelo intermedio es aquél evidenciado en Perú, el cual cuenta con un sistema que se ocupa de la defensa de personas de escasos recursos y ofrece asesoría a entidades del Estado respecto de causas de interés nacional, agrupado en torno a la figura del Consejo Nacional Judicial (p.21).

Según Reyes (2005), con la Ley de Representación y Defensa del Estado en juicio (Decreto Ley No. 17537 de 1969), en Perú los Procuradores Públicos conforman el Consejo de Defensa Judicial del Estado, que se constituye en el órgano del Ministerio de Justicia, encargado de coordinar, supervisar, y regular las actuaciones de los procuradores públicos, por lo que ejerce funciones consultivas y de investigación sobre cuestiones legales de interés estatal; sirve como órgano de descentralización estadística, asesoramiento y coordinación técnica e interpretación normativa de los presupuestos legales inherentes a la defensa de la administración; pronunciándose además sobre la pertinencia respecto de la creación de nuevas procuradurías públicas, así como respecto a los conflictos de competencia suscitados entre las mismas. (p.110)



### **5.2.3. Mixtos.**

Por su parte, según Hernández (2013), los modelos mixtos como el francés y el colombiano, son aquellos en donde cada entidad asume la defensa del Estado a través de sus servicios jurídicos internos. Para el caso francés, la defensa se encuentra en cabeza de juristas que no son abogados, pero que, de acuerdo con las atribuciones legales, deben apropiarse de su propia defensa, no así, en el ámbito local que se asume la tendencia contraria, ya que la contratación de abogados se operacionaliza mediante concurso. En Colombia, los servicios jurídicos se asumen por los funcionarios de planta y abogados externos, matizando su defensa. (p.21)

## **5.3. La Gerencia Jurídica Pública en Colombia**

De acuerdo con Guarín (2015), con la expedición de la constitución política de 1991, en Colombia se estableció el régimen la responsabilidad Estatal por acciones, omisiones o hechos imputables a la administración por la generación de un daño antijurídico. Así pues, con este nuevo enfoque de responsabilidad desarrollado en la Carta Magna y la evolución doctrinal posterior a ella, se generó una oleada de litigios en busca del reconocimiento y efectividad de aquellos derechos que se consideraban vulnerados, por parte de ciudadanos y abogados, y que hasta el momento no estaban claramente protegidos, trayendo esto consigo una evidente crisis estatal. (p.5)

### **5.3.1 Modelo para el Cálculo de Pasivos Contingentes.**

Tras un prolongado proceso de intentos por abordar dicha problemática en Colombia, fue hasta el año 2003 en que la Gestión Jurídica Pública tomó forma bajo el Modelo para el Cálculo de Pasivos Contingentes, el cual, según Hernández (2013), es entendido como las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir aquellas que las entidades públicas estipulan a favor

de un tercero con base en factores identificables, cuantificables y de explícita estipulación en un acuerdo o contrato ante la ocurrencia de un hecho futuro e incierto. (p.44)

La disposición legal que materializó esta metodología, estableció igualmente la presentación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo que debía incluir entre otros factores, la determinación cuantificada de las obligaciones contingentes, que obliga a crear un fondo de contingencias, cuyo valor está sujeto al monto de las contingencias y la probabilidad de materialización de las mismas.

Con lo anterior, la valoración de las contingencias es aplicable a tres componentes de la actividad estatal: operaciones de crédito público, que se valoran a partir de técnicas de evaluación de riesgo crediticio, contratos administrativos especialmente en la celebración de contratos de concesión y actividad litigiosa, producto de sentencias y conciliaciones.

En palabras de Hernández, La Dirección General de Apoyo Fiscal a través de consulta adelantada por la Contraloría de Antioquia, acuñó lo definido por la Banca Multilateral al considerar los pasivos contingentes como *“las obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes que pueden ocurrir o no ocurrir y pueden ser explícitos o implícitos. Los pasivos contingentes explícitos hacen referencia a aquellos acuerdos financieros contractuales que dan origen a obligaciones condicionales para efectuar pagos con valor económico (origen de ley o contrato) y sus fuentes pueden ser: deuda, obligaciones de proveer fondos o la compensación a un tercero por pérdidas. Los pasivos contingentes implícitos no tienen origen en un acto de voluntad o en una ley y se reconocen después de haberse cumplido una cierta condición o producirse un determinado hecho”*. (Pp. 44-45)

#### **5.4. Antecedentes**

La historia de la defensa jurídica en Colombia, inicia con la necesidad del estado de proteger sus intereses teniendo en cuenta el alto número de demandas que se presentaron en su contra una vez es expedido el régimen de responsabilidad estatal. Al tratarse de una situación que revestía cierta novedad y para la cual el estado no se encontraba preparado, el resultado lógico de ello fue una oleada de condenas en contra del estado que claramente dejaba en él secuelas jurídicas y fiscales.

Ante tal situación, se crea la conciencia al interior del estado de formular políticas de defensa jurídica del estado para prevenir y mitigar las consecuencias de la creciente litigiosidad. Para enfrentar las debilidades estructurales identificadas en Colombia se comenzó por investigar la práctica de otros países en materia de defensa del Estado, en búsqueda de referentes exitosos que le permitieran al país desarrollar su propia institucionalidad para el manejo de la gestión jurídica estatal y, sobre todo, su defensa judicial (Carrillo & Varela, 2013, p.3).

El artículo 90 de la Constitución, se considera entonces como la fuente normativa de la responsabilidad estatal frente a la reparación del daño antijurídico, que ha posibilitado el desarrollo posterior de la acción de repetición, el llamamiento en garantía y la adecuación de la metodología de cálculo de contingencias litigiosas ajustada a las necesidades de la administración en términos de defensa jurídica, cuya pretensión no es otra que concientizar a los funcionarios de la magnitud de la responsabilidad de su actuar público y las consecuencias de afectación en su patrimonio.

Después del repaso conceptual hecho hasta ahora, es preciso mencionar que en Colombia se presentaron movimientos de reformas sobre gestión jurídica pública y defensa jurídica estatal

ante las oleadas litigiosas que ponían en peligro el fisco. Para una mayor ilustración, se hace pertinente acudir a la periodización de estas reformas elaborada por Hernández (2013), la cual incluye los intentos preliminares, el desarrollo de la figura y la etapa final en la que se ubica el paradigma de la defensa jurídica del Estado en la actualidad.

#### **5.4.1. Etapa Preliminar.**

En esta etapa, el autor incluye los primeros intentos por abordar dicha problemática en Colombia, comprendida entre los años 1997 a 2000, periodo que se movilizó con la creación en 1997 de la Oficina de Apoyo para la Defensa Litigiosa, dependencia que se encontraba adscrita al despacho del Viceministro del antiguo Ministerio de Justicia y del Derecho.

A fin de coordinar estrategias de racionalización y modernización de las instituciones que conformaban la administración pública, a través de la Directiva Presidencial 03 de 1997, se ordenó a las entidades del orden nacional la creación de los Comités de Defensa Judicial y Conciliación, integrados por funcionarios del más alto nivel, responsables de la adopción de medidas tendientes a asegurar una defensa idónea de los intereses litigiosos de cada entidad y del diseño de estrategias de prevención del daño antijurídico, a través del uso de la conciliación como política de racionalización de recursos y descongestión judicial, pretendiendo promover estudios de prevención del daño antijurídico, en coordinación con las Oficinas de Control Interno de cada entidad, la Oficina de Apoyo para la Defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Asesor de Control Interno. (p.34)

Con la expedición de la Ley 446 en 1998, se otorgó viabilidad jurídica a los Comités de Conciliación que se constituyeron en los órganos especializados al interior de las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital, de los municipios capital de departamento y

de los entes descentralizados de éste mismo nivel, y debían ser conformados para materializar los presupuestos constitucionales de la alternatividad en cuanto a la solución de conflictos y el ejercicio de una función administrativa al servicio de los intereses generales en términos de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, según artículo quinto de la norma ya citada.

Más adelante, con la entrada en vigencia del Decreto 1890 de 1999, se reorganizó el Ministerio de Justicia y del Derecho y se creó la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (D.D.J.N.) reglamentando sus funciones a través del artículo décimo séptimo.

Así pues, la D.D.J.N se constituyó en la responsable de dirigir y ejecutar la política pública de defensa jurídica del Estado, relacionada con la prevención del daño antijurídico estatal y la recuperación patrimonial a través de la acción de repetición. Por lo tanto, coordinaba la defensa litigiosa en los procesos en que se vea involucrada la Nación en una cuantía superior a dos mil salarios mínimos mensuales vigentes, adelantando el seguimiento y control del desempeño de los apoderados que defienden al Estado, mediante el sistema de información litigiosa estatal y la optimización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos entre entidades públicas tanto de nivel central como descentralizado. (p.35)

Para el año 2000, con el Decreto 1214 se facultó a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación en el acompañamiento a los Comités de Conciliación de los órganos del Estado, los cuales fueron creados por la Ley 446 de 1998, a efectos de adelantar estudios sobre la etiología de la litigiosidad. Adicionalmente, se estableció la composición de los Comités, resaltando que sus funcionarios se constituían en miembros permanentes, concurriendo con voz y voto y se organizaban acogiendo una estructura integrada por: el Jefe de la entidad pública o su delegado,

el ordenador del gasto o quien haga sus veces, el Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo los intereses litigiosos de la entidad, y dos funcionarios de dirección o confianza designados de acuerdo a la estructura orgánica de cada ente.

Como dato relevante, se tiene que éstos Comités de Conciliación deben reunirse al menos una vez cada tres meses, sesionando por lo menos tres de sus miembros permanentes y adoptarán sus decisiones por mayoría simple. Con respecto a su desempeño funcional, deben formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico orientadoras de la defensa de los intereses de la entidad; estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente a efectos de establecer la etiología generadora de los conflictos, el índice de condenas, los tipos de perjuicio que convierten a la administración en sujeto pasivo de la acción y las deficiencias procesales en las que incurren sus apoderados. (p.36)

Asimismo, éstos Comités deben fijar las directrices institucionales en la aplicación de los mecanismos de transacción y conciliación, señalando la procedencia de éstas figuras de arreglo directo y de las acciones de repetición y llamamiento en garantía en los eventos de responsabilidad patrimonial generados por la condena a la entidad, situación que permite además definir los criterios para la selección de abogados externos que han de garantizar la idoneidad en la defensa de los intereses públicos, tal como lo establece el artículo 5 del Decreto 1214 de 2000.

Con todo lo anterior, se previó el diseño del Formato Único de Actividad Litigiosa y Conciliaciones, a través del cual se recolecta la información relacionada con las conciliaciones y el estado de los procesos en los que sean parte las entidades y organismos de derecho público de los órdenes nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. De acuerdo a esta información, la D.D.J.N

anualmente rinde un informe para el Gobierno Nacional con el fin de proporcionar herramientas para la formulación y ejecución de políticas y planes de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico generado por el Estado

#### **5.4.2. Desarrollo.**

Continuando con la periodización propuesta por Hernández (2013) para describir los cambios en materia de gestión jurídica sucedidos en Colombia, se hace necesario acudir al período 2001-2004, catalogado por el autor como la etapa del desarrollo del actual sistema, el cual arranca con la incorporación de la Ley 678 de 2001 sobre responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos, las acciones de repetición y el llamamiento en garantía, que pueden adelantarse en su contra por conductas dolosas o gravemente culposas que ocasionan condena al Estado, en términos de reparación patrimonial, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. (p.37)

Luego de la Ley 678 de 2001, se pretendió renovar la administración pública nacional, a través de la Ley 790 del año 2002, racionalizando su organización y funcionamiento a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del Estado, dejando en manos de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación la coordinación de las políticas públicas de defensa litigiosa del Estado en términos de prevención del daño antijurídico, profesionalización en la defensa de sus intereses litigiosos y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un

sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. (p.38)

Sumado a lo anterior, y como consecuencia de la fusión entre los Ministerios del Interior y Justicia contemplado en el artículo 3 de la Ley 790 de 2002, se ratifican las funciones de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, a través del Decreto Ley 200 de 2003, enfatizando en la coordinación de la defensa estatal en todos los procesos que involucran una cuantía mayor a los dos mil salarios mínimos legales vigentes; el seguimiento y control a los apoderados del Estado a nivel nacional; la implementación del sistema integral de información que permite alertar sobre las eventualidades judiciales a las que se expone el Estado; adelantar el control y el seguimiento de las actuaciones judiciales desarrollados por los órganos de la administración pública; sistematizar la información litigiosa de las entidades estatales y profesionalizar los derechos litigiosos del Estado.

Por su parte, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), en octubre de 2003, expidió el Documento Conpes 3250 relacionado con los lineamientos de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de los pasivos contingentes originados en operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y en sentencias y conciliaciones.

En ésta misma vigencia, se expidió la Ley 812 de 2003, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, que bajo el objetivo de brindar seguridad democrática a los ciudadanos en el aparte referente al fortalecimiento del servicio de justicia, se estableció el desarrollo de una Política Única de Defensa Jurídica del Estado, con base en el Programa de Renovación de la Administración Pública, basada en estudios etiológicos que permitieran evaluar el origen de los



procesos judiciales en contra de la administración, las fallas más comunes en los diferentes procesos, especialmente en las acciones de repetición; lo cual se encaminaba a formular y poner en marcha una política orientada a brindar seguridad y coherencia jurídica a través de la reorganización administrativa del sistema de justicia y la simplificación del ordenamiento normativo

De otra parte, se pretendió adoptar una nueva cultura de gestión de lo público, a través de la incorporación de conceptos y prácticas de gerencia moderna para la gestión de las entidades públicas, el establecimiento de una política estatal en términos de austeridad y autocontrol a través de la reducción de los costos de la maquinaria del Estado y el rediseño institucional con la finalidad de aumentar la eficiencia y la gestión mediante una recomposición de la planta de personal hacia las labores misionales.

Aunado a lo anterior, a través de la Ley 819 de 2003, se dictaron normas orgánicas relativas al presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, con la pretensión de racionalizar el ejercicio fiscal y hacer sostenible la deuda pública en términos de estabilidad económica y niveles de desarrollo a través de la afectación de fuentes de riesgo -garantías- en las obligaciones contractuales. Por ello, se estableció un conjunto de reglas y procedimientos que sometieron la administración de las finanzas públicas de los órdenes nacional y territorial a una permanente rendición de cuentas respecto del manejo de los recursos.

Ésta ley estableció la presentación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo que debía incluir entre otros factores, la determinación cuantificada de las obligaciones contingentes, que obliga a crear un Fondo de Contingencias, cuyo valor está sujeto al monto de las contingencias y la probabilidad de materialización de las mismas.

No obstante, la previsión contingente no era suficiente, por lo que se requería potencializar la materialización de los fines del Estado Social de Derecho en términos de economía procesal y alternatividad en la resolución de los conflictos suscitados entre las entidades públicas, a través de la dinamización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos presupuestados constitucional y legalmente, por lo que se expidió la Directiva Presidencial 02 de 2003.

De nuevo la D.D.J.N. cobró protagonismo, en tanto que se constituyó en la competente para proponer posibles salidas extrajudiciales y negociadas al conflicto, revisar y emitir concepto previo antes de someter el pleito ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa o al procedimiento arbitral y participar activamente en los trámites conciliatorios que requieran adelantarse para ponerle fin a las diferencias públicas.

En cumplimiento de la Ley 819 de 2003, en el año 2004 se expidió la Directiva Presidencial 01 de 2004, relacionada con la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo que debía contener la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

Producto de esa norma, las entidades del orden nacional fueron obligadas a remitir al Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Defensa Judicial de la Nación) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, División de Pasivos Contingentes), la información relacionada con los pasivos contingentes que pudieran estar a cargo de la Nación colombiana en virtud de convenios interadministrativos, operaciones de crédito público y actividad litigiosa del Estado.

Derivado de este proceso, surgió una herramienta como el Formato Único de Actividad Litigiosa del Estado y de suministro de datos para valoración de pasivos contingentes que se

constituyó en el mecanismo de reporte de información, cuyo contenido debía ser diligenciado por el Jefe de la Oficina Jurídica, revisado por el Jefe de la Oficina de Control Interno de Gestión y remitido por el Secretario General de cada entidad.

#### **5.4.3. Etapa Final.**

Para culminar la revisión cronológica, a lo anterior se añade que la actividad legislativa y reglamentaria evidenciada principalmente en la vigencia de 2003, se contradice con la ausencia de producción normativa para 2005 y 2006, pues sólo en el año 2007, y con base en las líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado, la valoración contingente establecida por el Conpes 3250 de 2003 y la Directiva 01 de 2004, se expidió el Decreto 1795, que permitió el recaudo de la información relacionada con la actividad litigiosa a través de una herramienta capaz de centralizar y unificar las cifras sobre el comportamiento de la gestión jurídica de la administración a nivel interno e internacional, dando paso al Sistema Único de Información para la Gestión Jurídica del Estado llamado LITIGOB, constituyéndose como el único sistema de recaudo y administración de la información sobre actividad litigiosa estatal.

La responsabilidad sobre la definición técnica, administración general y vigilancia recayó por lo tanto, sobre la D.D.J.N. del M.I.J., sin desconocerse la obligación de todas las entidades y organismos estatales del orden nacional a reportar al sistema la información litigiosa, garantizándose el acceso a los apoderados y demás responsables para adelantar el registro de la información en términos de conectividad tecnológica y de comunicaciones permitiendo el ingreso al LITIGOB y el acceso de las entidades públicas que tienen la competencia para recaudar y emitir informes al respecto, como la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Los representantes legales de cada entidad debían adelantar la designación del funcionario responsable de vigilar el registro oportuno y la constante actualización de la información que se ingresará al sistema. De otra parte, en cabeza de los jefes de control interno recaía la verificación del cumplimiento de la exigencia legal de reporte, cuyos resultados debían ser certificados semestralmente ante el M.I.J.

Mediante el Decreto 4530 de 2008, se modificó la estructura del Ministerio del Interior y Justicia, además de la nominación de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación por Dirección de Defensa Jurídica del Estado adscrita al Viceministerio de Justicia y del Derecho.

Adicionalmente y guardando la coherencia normativa, mediante el Decreto 2484 de 2008 se crea la Comisión Intersectorial para la Defensa de los Intereses Jurídicos de la Nación, con el fin de estudiar la problemática presentada en virtud de las controversias judiciales que por su naturaleza o cuantía amenacen con afectar gravemente los intereses patrimoniales del Estado y proponer las soluciones jurídicas que garanticen la adecuada defensa de sus intereses en el marco de los procesos ordinarios, constitucionales, administrativos y arbitrales que se adelanten en su contra en los distintos despachos judiciales.

Mientras tanto, para la vigencia de 2009, se expidió la Ley 1285 de 2009, modificatoria de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), con el objetivo de adoptar medidas que garantizaran mayor eficacia y celeridad en la prestación del servicio de justicia en el país, mediante la descongestión de los despachos judiciales y el fortalecimiento del acceso a la justicia.

Posteriormente, a través de la Directiva Presidencial 05 de 2009, se entregaron instrucciones a los Comités de Conciliación de las entidades del orden nacional, para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contenciosos administrativos, incluyéndose la obligatoriedad de reportar los resultados de los indicadores de eficacia y eficiencia de la conciliación y las decisiones de los comités. Asimismo, se enfatizó en la importancia de apelar a los M.A.S.C. particularmente la conciliación, entendida como una herramienta jurídica que posibilita a la comunidad la solución directa de sus diferencias en forma ágil, flexible, efectiva, a efectos de garantizar el derecho de los asociados a una pronta y efectiva justicia en términos del artículo 209 constitucional, con respecto a los principios de la función pública administrativa, lo que permite descongestionar el engranaje jurisdiccional del Estado, a través de las reformas introducidas por la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009.

Sin embargo, con todo el esfuerzo realizado, para el año 2010 se seguía evidenciando una problemática de la defensa jurídica estatal y un desborde fiscal originado en las acciones contra el Estado, lo que motivó la promulgación de una nueva Ley en 2011, la 1444 mediante la cual se le otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública, entre las cuales se encuentra la creación de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, concebida como una Unidad Administrativa Especial, que como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa - financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, teniendo como objetivo 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. Para ello, tiene como misión

planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

De manera complementaria, el Decreto 4085 de 2011 reglamentó la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la que se estableció la naturaleza jurídica, los objetivos, alcances y funciones de dicha Agencia.

Otra disposición novedosa que incorpora éste Decreto se relaciona con el actual sistema LITIGOB, el cual se integrará al Sistema Único de Gestión e Información, que para su desarrollo, implementación y administración cuenta con la participación permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En relación con la evaluación de la defensa, se desarrollarán y administrarán mecanismos de verificación de información judicial que permitan comprobar la información suministrada por las entidades para alimentar dicho Sistema Único.

En cuanto a las funciones que desempeña la Agencia, la nueva disposición puntualiza que ésta no sólo asesora a las entidades y organismos estatales de todo orden, como en el pasado, sino que puede ejercer la representación judicial de las entidades territoriales mediante la suscripción de convenios interadministrativos; así mismo, no solo hace seguimiento y acompañamiento a los Comités de Conciliación, sino que participa activamente en los mismos con derecho a voz y voto.

Se introduce además el apoyo de ésta Agencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la defensa de las controversias comerciales internacionales del Estado colombiano y en los procesos que se adelanten en instancias internacionales en relación con obligaciones contenidas en tratados internacionales en materia de inversión.

Con todo este recorrido cronológico, se evidencia que con la introducción de la Ley 1444 del 2011, el Decreto 4085 de 2011 y la Ley 1564 de 2012 (Estatuto General del Proceso), se pretende, por parte del Estado, enfatizar en una clara definición de las competencias, alcances, funciones e intervención de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, que tiene para su ejecución tres grandes frentes: Dirección de Defensa Jurídica; Dirección de Políticas y de Estrategias de Defensa Jurídica, y Dirección de Gestión de la Información.

### **5.5. Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado –ANDJE-**

La ANDJE, según el Decreto 4085 de 2011 fue estructurada en torno a tres áreas misionales o direcciones. La de Políticas y Estrategias tiene por funciones principales: a) formular y difundir políticas públicas para prevenir el daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado; b) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para usar mecanismos alternativos de resolución de conflictos; y c) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para participar en procesos judiciales en los que entidades públicas de nivel nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir.

A la Dirección de Defensa Jurídica corresponde: a) elaborar lineamientos para la adecuada gestión de la defensa jurídica de entidades públicas; b) difundir cambios normativos, jurisprudenciales y de políticas de prevención y defensa jurídica relevantes entre los actores que intervienen en la defensa jurídica; c) mantener un diálogo permanente y armónico con las altas cortes; d) asumir de manera discrecional en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente, la defensa jurídica de las entidades públicas, atendiendo el impacto patrimonial, el número de procesos, la reiteración de los hechos, el objeto del proceso o su trascendencia jurídica; e) coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten

ante organismos internacionales o extranjeros; f) interponer acciones de tutela contra sentencias de condena proferidas contra entidades públicas; g) ejercer la facultad de insistencia para la selección de sentencias de tutela para su revisión por la Corte Constitucional; h) participar en los Comités de Conciliación de las entidades u organismos del orden nacional, con derecho a voz y voto, y actuar como mediador en los conflictos que se originen entre entidades del orden nacional; i) hacer seguimiento al ejercicio de la acción de repetición por parte de las entidades del orden nacional o interponerlas directamente cuando la entidad u organismo del orden nacional no las ejerza habiendo lugar a ello. (Artículo 17, Decreto 4085 de 2011).

Por último, la Dirección de Gestión de Información es responsable de: a) desarrollar, implementar y administrar, con el MHCP, el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa de las entidades públicas; b) desarrollar, en coordinación con el MHCP, reportes de alertas para las entidades públicas cuando se detecte riesgo fiscal en procesos judiciales; c) asegurar el acceso a la información y reportes contenidos en el Sistema Único de Gestión e Información a las entidades públicas que tienen obligación o competencia para recaudar y producir información sobre la materia; y d) evaluar el resultado e impacto de las políticas relacionadas con la defensa jurídica del Estado mediante la formulación de indicadores. (Guarín, 2015, p.14)

## **5.6. Daño Antijurídico**

En cuanto al abordaje del concepto de Daño Antijurídico del cual se preocupa la gerencia jurídica pública, es preciso acudir al trabajo elaborado por Irisarri (2000), donde logra definirlo y relacionarlo con la responsabilidad contractual del estado colombiano para su mayor comprensión a nivel local, pudiéndose entender que el daño antijurídico no es más que aquel



daño que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la administración pública, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta.

### **5.6.1. Política de Prevención del Daño Antijurídico.**

Para el entendimiento teórico de la necesidad de una estrategia de prevención del daño antijurídico en las entidades públicas, cumple un papel fundamental el texto denominado “Guía para la generación de una política de prevención del daño antijurídico” elaborado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el año 2013, el cual además esboza la prevención de dicho daño como una herramienta de la administración pública pudiéndose sustraer que el proceso de identificación de los litigios frecuentes permite que la organización aprenda de sus propias actuaciones y evalúe las razones que generan demandas. Si esos eventos son corregidos, la oportunidad de que las decisiones administrativas sean cuestionadas se reduce, lo que permite que los recursos de la entidad que están dispuestos para su defensa se concentren en los casos que no podrían evitarse mejorando los procesos administrativos internos de la entidad, (p.19) tal como se espera suceda en el presente estudio de caso de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca.

## **5.7. Asamblea Departamental del Valle del Cauca**

La Duma Departamental del Valle del Cauca desde 1910 es la Corporación de elección popular que ejerce el control político sobre lo actos de los gobernadores, secretarios de despacho, gerentes y directores de instituto descentralizados. Está integrada por 21 diputados elegidos por un período de 4 años, y sus sesiones se realizan durante tres períodos bimensuales cada año con

posibilidad de ser convocados a sesionar de manera extraordinaria dos meses más por disposición de la reciente Ley No. 1871 de 2017.

Entre sus funciones se destacan la aprobación del Plan de Desarrollo del Departamento y el presupuesto anual de ingresos y gastos, mediante el estudio y debate de los proyectos de ordenanza, entendidos estos últimos como el mandato de la corporación.

Los Diputados que integran la Asamblea, de acuerdo a la Constitución Política son servidores públicos elegidos popularmente en cumplimiento de requisitos como: ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad y residir en la respectiva circunscripción durante el año anterior a la fecha de la elección.

En cuanto a las funciones, corresponde a la Asamblea Departamental por Ordenanza:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de servicios del Departamento.
2. Expedir disposiciones de planeación, desarrollo económico y social, apoyo financiero y crediticio a los municipios, turismo, transporte, ambiente, obras públicas y zonas de frontera.
3. Adoptar los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, y determinar las inversiones necesarias para su ejecución y cumplimiento.
4. Decretar los tributos y contribuciones necesarios para cumplir las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental anual de rentas y gastos.
6. Crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

7. Determinar la estructura de la Administración, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración y sus categorías de empleo; crear establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales; y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

9. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las asambleas.

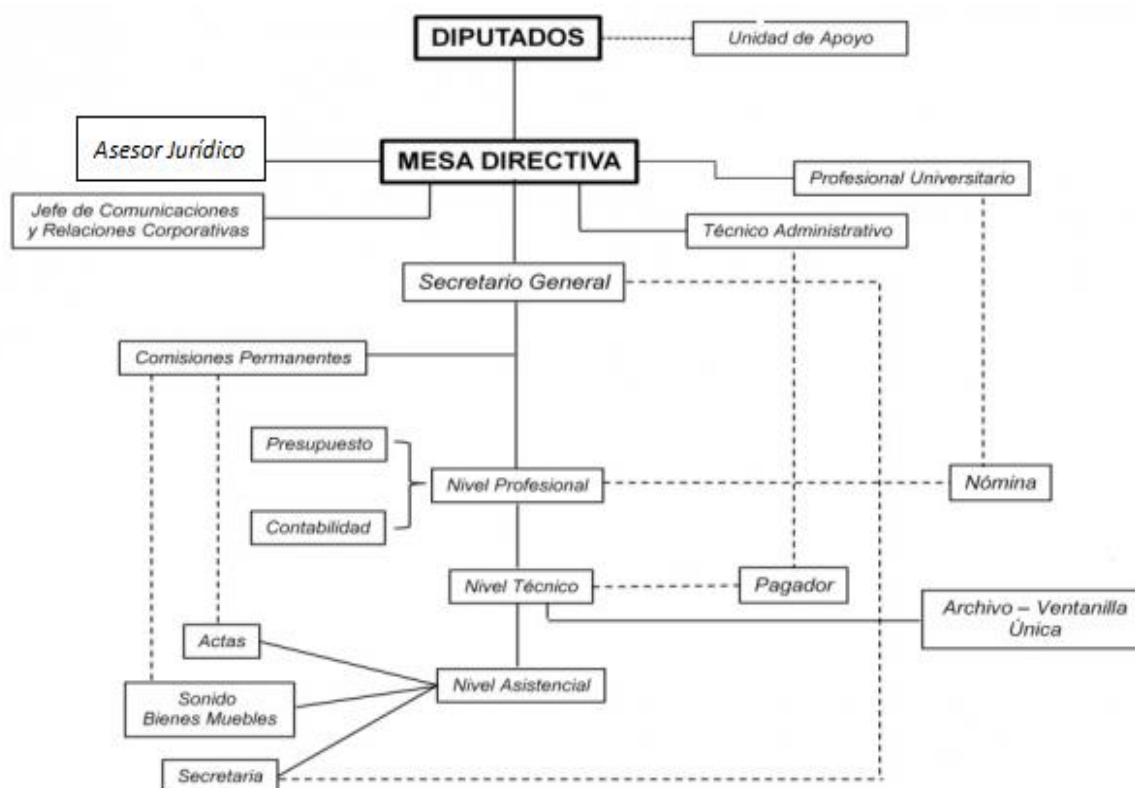
10. Regular en concurrencia con los municipios, el deporte, la educación y la salud.

11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor, los secretarios de gabinete, jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados del orden departamental.

Con todas estas funciones, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca es por lo tanto una institución que coadministra junto al poder ejecutivo en la esfera pública local, y que además de contar con un cuerpo colegiado, está compuesta por una estructura organizacional que internamente permite su gestión.

### 5.7.1. Estructura Organizacional.

Figura 1. Organigrama Asamblea Departamental del Valle del Cauca



Fuente: Página web Asamblea del Valle del Cauca

De acuerdo al Reglamento Interno, la estructura organizacional de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se encuentra diseñada de tal manera que las directrices provienen de la Mesa Directiva, la cual está compuesta por un presidente, un primer vicepresidente, un segundo vicepresidente y un secretario general. El presidente hace las veces de representante legal y ordenador del gasto, mientras que el secretario general cumple funciones de “notario” al interior de la corporación. Asimismo, la Mesa Directiva, cuenta con el apoyo de una oficina jurídica, de comunicaciones y relaciones corporativas, y un grupo de profesionales

encargados de la nómina, presupuesto y contabilidad. El resto de procesos administrativos y logísticos son coordinados por el secretario general y ejecutados por técnicos y auxiliares, previa delegación del presidente.

## **6. DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA GERENCIA JURÍDICA PÚBLICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA: PERÍODO 2011-2017**

Retomando apartes de la definición de Gerencia Jurídica Pública realizada por la ANDJE, se resume que dicho paradigma incorpora las políticas de prevención y la intervención estatal en sede judicial y extraprocesal potencializadas desde las dimensiones institucional, administrativa, logística e informática, así como estrategias que en términos generales, pretenden estructurar la administración de la defensa estatal en un cuerpo institucional unificado, capaz de direccionar proactivamente las oficinas jurídicas del país en un quehacer administrativo que propende por defender los intereses del Estado en sede judicial, proteger el patrimonio público y salvaguardar el erario.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que desde el año 2011 se creó la ANDJE como el máximo cuerpo de asesoría jurídica estatal pasando a ser la autoridad encargada de impartir los lineamientos a todas las instituciones públicas del orden nacional en Colombia en materia de gerencia jurídica, vale la pena hacer un diagnóstico a la luz de sus lineamientos, desde dicha fecha como punto de referencia, sobre la manera en que la Asamblea Departamental del Valle del Cauca a través de su oficina jurídica, ha asumido gerencialmente la defensa jurídica y judicial

de los intereses de la corporación, y la prevención del daño antijurídico, a pesar de que no está cobijada directamente por los parámetros de la Agencia por ser una entidad territorial.

Para empezar, basta con dirigirse a los archivos físicos y digitales que reposan en la oficina jurídica y que fueron facilitados por la abogada y especialista en Derecho Administrativo Katherine Giraldo, quien actualmente es la Jefe de dicho despacho cumpliendo funciones desde al año 2017.

En el ejercicio investigativo, dicha revisión arrojó que, en el año 2011, la Asamblea del Valle del Cauca fue demandada en dos ocasiones; por un lado, le fue interpuesta una acción de grupo y nulidad simple, y, por otro lado, una acción de nulidad y restablecimiento de derechos. En la primera se falló a favor de la corporación mientras que en la última la Asamblea accedió a las pretensiones en primer fallo. (Ver anexo 1)

En el año 2012, vuelve a ser demandada mediante una acción de nulidad simple, la cual según auto no ha prosperado y se encuentra en etapa de pruebas. (Ver anexo 1)

Para el año 2014, la Asamblea enfrenta un nuevo proceso que tiene que ver con una acción de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado. Éste último resuelve que el medio de control no es correcto y se regresa al tribunal. (Ver anexo 1)

En ese mismo año, la corporación recibe la que puede ser una de las demandas de mayor impacto por el daño antijurídico resarcido. El análisis de esta demanda se hará en un solo apartado más adelante.

En el año 2015, la oficina jurídica de la Asamblea recepciona dos demandas de acción de nulidad simple, las cuales hasta la fecha se encuentran pendiente de resolver medida cautelar y fallo, respectivamente. (Ver anexo 1)

Posteriormente, en el año 2017 la corporación es demandada dos veces en acción de nulidad y restablecimiento de derechos, y acción de nulidad simple de las cuales sale bien librada. (Ver anexo 1)

En cuanto a las acciones de tutela interpuestas a la Asamblea, desde al año 2011 hasta el 2017 se enumeran en ocho, encontrándose al día de hoy todos los casos cerrados. (Ver anexo 2)

Es importante aclarar que, por disposiciones legales, las asambleas departamentales en Colombia no cuentan con personería jurídica para adelantar acciones de repetición, por lo tanto, pasa a ser menester de las gobernaciones asumir las situaciones que lo ameriten. En ese sentido, el archivo de la oficina jurídica de la Asamblea del Valle no contiene el historial de este tipo de procesos jurídicos, sin embargo, con la pesquisa realizada se logró obtener registro de una acción de repetición que se transfirió recientemente al Departamento Jurídico de la Gobernación del Valle para poder resarcir el impacto económico producido por la indemnización de un funcionario de la corporación a quien se le ocasionó un daño antijurídico.

### **6.1 Caso Adíela Villarreal Yepes**

Como se mencionó con anterioridad, este caso es considerado como la demanda de mayor impacto fiscal que haya sufrido la Asamblea Departamental en los últimos diez años. Para conocer en detalle lo sucedido, es necesario remitirse nuevamente a los archivos de la oficina jurídica de la corporación los cuales dan cuenta que la señora Adíela Villareal Yepes, laboró por años como funcionaria en la Asamblea Departamental del Valle del Cauca; ocupando como

último cargo el de secretaria ejecutiva, cargo de carrera administrativa, devengando un salario de \$1,286.000 MCTE.

Estando en dicho cargo se le comunicó mediante oficio del 14 de septiembre del año 2001, firmado por el entonces secretario general de la corporación, que su cargo había sido suprimido por medio de la Resolución No. 645 de septiembre 13 de 2001.

Frente a esto, Villareal manifestó su deseo de optar por la indemnización acorde al artículo 39 de la ley 443 de 1998. Por lo cual, para esta fecha la Asamblea Departamental no contaba con la disponibilidad presupuestal ni los recursos para el pago de indemnizaciones y prestaciones sociales, vulnerando con este proceder la ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios.

Motivada por lo anterior, Adiela demandó a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca mediante el proceso de acción de nulidad y restablecimiento de derecho; en donde obtuvo como resultados que se declarara la nulidad de varios actos administrativos única y exclusivamente en el cuerpo relacionado con su situación laboral y personal.

Así pues, corrió con esta suerte la Ordenanza No. 012 de fecha 5 de enero de 2001 por medio de la cual la Honorable Asamblea Departamental del Valle del Cauca adopta la nueva estructura administrativa, determina las funciones generales de sus dependencias, adopta la planta de personal y se determina su remuneración, perfiles de cargos y manual de funciones. De igual forma, la Ordenanza No. 121 de fecha 13 de agosto del 2001, por medio de la cual se modifican los artículos 4, 5, de la Ordenanza No. 012 del 5 de enero de 2001. La Resolución No. 645 del 13 de septiembre de 2001, por medio de la cual se adopta la nueva estructura administrativa y la planta personal de la Asamblea Departamental del valle del Cauca y la Resolución No. 647 del



13 de septiembre de 2001, por la cual se incorpora el personal en la planta de cargos de la Asamblea Departamental del valle del cauca y se dictan otras disposiciones.

Dicha decisión fue apelada y confirmada mediante sentencia No. 093 del 9 de mayo de 2012 donde además se condenó a la Entidad Pública al pago de todas las prestaciones sociales dejadas de percibir y el reintegro de la señora Villareal Yepes desde el momento de la supresión del cargo hasta el día que se llevara a cabo, es decir hasta el año 2017.

La sentencia No. 093 del 9 de mayo de 2012, quedó ejecutoriada el día 19 de junio de 2012 y cuatro meses después el apoderado de la señora Adiela presentó la solicitud de cobro de la misma.

En marzo de 2013 la señora Villareal Yepes instauró acción de tutela en contra de la Asamblea Departamental del Valle, alegando la vulneración al derecho de petición, igualdad, debido proceso y derecho al trabajo.

Mediante fallo 055 del 18 de marzo de 2013, el Juzgado 18 penal del circuito de Cali, tuteló la solicitud promovida, ordenando que se realizaran los trámites administrativos pertinentes para el reintegro de la accionante.

No obstante, el fallo fue objeto de impugnación, alegando la corporación accionada que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta que se brindaron los soportes que demostraban que la Administración Departamental estaba adelantando un proceso de restructuración de pasivos para sanear las obligaciones contenidas en sentencias judiciales.

En fallo de segunda instancia del 10 de mayo de 2013, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali consideró que en cuanto a la decisión dada por el A-quo ordenando el reintegro

de la señora Adiela, tal pretensión resulta ajena a la teleología de la acción constitucional, prevista para la defensa de los derechos fundamentales sometidos a amenaza o efectiva vulneración. Que la finalidad de este excepcional trámite no está encaminada a abrogarse las competencias previstas en la Ley, ni para reemplazar trámites judiciales o administrativos regulados por el debido proceso.

Igualmente, que la demandante había hecho uso en el ámbito del derecho contencioso administrativo de la acción pública de nulidad y restablecimiento del derecho, en procura no solo de que se corrija conforme a la ley el acto administrativo ilegal, sino que se restablezca el derecho considerado conculcado con la irregular actuación, tramite dentro del cual debe efectuar las acciones tendientes para que se cumpla el fallo proferido, y no pretender que el juez constitucional invada dicha competencia, cuando existe un mecanismo ordinario igualmente efectivo para la consecución de la finalidad que propone.

Por tanto, para la sala resultó claro que el accionante frente a las actuaciones que acusa de atentatorias de sus derechos, no había agotado los otros medios de defensa judicial, haciéndose improcedente la tutela por cuanto este mecanismo no contaba con el carácter de una tercera instancia.

Con lo anterior, se resolvió que se confirmara parcialmente la sentencia de tutela No. 055 de marzo 18 de 2013 pero modificando el numeral segundo y en consecuencia ordenar al presidente de la Asamblea Departamental que informase a la accionante, en el término perentorio de 48 horas contadas desde la notificación del presente proveído si era procedente o no su reintegro, qué requisitos se requerían, si se encontraba completa o no la documentación aportada de

conformidad con lo ordenando en la sentencia del 26 de marzo de 2007, proferida por el juzgado 18 Administrativo del Circuito de Cali.

En el mes de noviembre de 2013, la señora Adíela Villareal instauró acción de tutela en contra de la Asamblea Departamental, alegando la vulneración al derecho de petición, igualdad, debido proceso y derecho al trabajo. Sin embargo, el juzgado 4 de familia de Cali – Valle, mediante sentencia 352 del 06 de noviembre de 2013, deniega la tutela y se abstiene de sancionar.

Posteriormente, en el mes de junio de 2014 la señora Villareal Yepes por medio de apoderado presentó demanda ejecutiva con el propósito de que se librara mandamiento ejecutivo contra la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, con base en la sentencia No. 017 del 26 de marzo de 2007, proferida por el juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Cali, confirmada mediante sentencia de segunda instancia No. 093 del 09 de mayo de 2012, dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

El día 16 de enero de 2017 la Asamblea Departamental del Valle del Cauca fue notificada de mandamiento de pago en Proceso Ejecutivo Laboral No. 2014-00249, en el cual se ordenó el pago de las siguientes sumas de dinero:

1. Los sueldos, primas, bonificaciones, vacaciones, gastos médicos, hospitalarios y demás emolumentos causados desde el 1 de enero de 2008 hasta que sea reintegrada.

2. Los intereses moratorios que generen las sumas que arrojen el numeral anteriores desde el 20 de junio de 2012 hasta que se efectuó el pago total.

Adicionalmente, el mandamiento ordenó cumplir con la sentencia, en la cual resuelve que la entidad debía reintegrar a la señora Adielá al cargo de secretaria ejecutiva u otro empleo similar o de superior categoría.

Así mismo, se notificó el Auto No. 178 que decreta la medida cautelar de embargo y congelamiento de los dineros que tuviese la Asamblea Departamental del Valle del Cauca en las cuentas de ahorro y corrientes del Banco de Bogotá y Banco de Occidente.

Finalmente, mediante Resolución No. 080 de 2017 la Asamblea Departamental decide reintegrar a la señora Adielá Villareal con vinculación de carrera administrativa en el cargo de secretaria ejecutiva en cumplimiento a la orden judicial contenida en la sentencia de primera instancia No. 017 de 26 de marzo de 2007 del juzgado 18 administrativo del circuito de Cali, la sentencia de segunda instancia No. 93 del 9 de mayo de 2012 del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, y el Auto Interlocutorio No. 135 de marzo de 2016.

Hasta aquí, es posible dar cuenta de que la Asamblea Departamental del Valle del Cauca por acciones de sus representantes legales a inicios del siglo XXI, ocasionó daños antijurídicos considerables en especial el caso ya relatado de Adielá Villareal Yepes, cuya indemnización alcanzó los 412 millones de pesos adicionales a los más de 96 millones por concepto de agencias en derecho; aportes de pensión, salud, ARL y FSP, luego de 16 años de haber ocurrido los hechos motivantes, según Resolución No. 077 de 18 de mayo de 2017 de la Asamblea.

Una vez conocido el desenlace del caso de la funcionaria Villareal, se hace necesario por lo tanto explorar en detalle las medidas tomadas por la Corporación, en primer lugar; para contrarrestar jurídicamente el daño fiscal ocasionado a las arcas públicas producto de la

indemnización, y, en segundo lugar; para la prevención de este tipo de eventualidades de acuerdo a los lineamientos de la ANDJE.

## **7. MEDIDAS TOMADAS POR EL ÁREA JURÍDICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA DESDE AL AÑO 2011 HASTA EL 2017 PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO**

De acuerdo a los expedientes consultados en la pesquisa, para el año 2001 fecha en que se dio el caso de Adiela Villareal, no existía política o mecanismo alguno al interior de la Asamblea para la prevención de los daños antijurídicos. Fue hasta el año 2017 cuando por primera vez se homologan los lineamientos de la ANDJE como la creación del Comité de Conciliación y la formulación de la política de prevención de daños antijurídicos en cabeza de la oficina jurídica de la duma departamental.

Sobresale el retraso con que la Asamblea Departamental se empezó a acoplar a los lineamientos de la ANDJE, la cual desde el 2012 un año después de haber sido creada, se dedicó a impartir un amplio número de directrices para que todas las entidades públicas a nivel nacional aborden de manera eficaz y eficiente la gerencia jurídica pública.

El historial de la oficina jurídica de la Asamblea del Valle, revela que mediante la Resolución No. 084 de junio 13 de 2017 se adoptó el Comité de Conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, y la toma de decisiones definitivas en nombre de la corporación para ser presentadas por los apoderados en las audiencias de conciliación respectivas.

Según el artículo segundo de la Resolución en mención, el Comité está conformado por el presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente de la corporación, el secretario general y el profesional universitario de presupuesto, todos con voz y voto. Asimismo, se dispuso que un funcionario haría las veces de secretario técnico sólo con voz, en este caso sería el jefe de la oficina jurídica quien asumiría dicha función dentro del comité tal como lo establece la Resolución No. 085 de 2017, mediante la cual se lleva a cabo su designación.

Igualmente, el comité de conciliación a través de la Resolución No. 086 de 2017 adoptó su propio reglamento teniendo como premisa actuar bajo los principios constitucionales del artículo 209 y artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, entre otros, el de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, e imparcialidad, todo con el fin de proteger los intereses de la entidad y el patrimonio público.

Para añadir, con dicho acto administrativo las funciones del comité se enumeraron en diez, de la siguiente manera:

1. Estudiar y evaluar las deficiencias en las actuaciones administrativas con el fin de formular, aprobar, ejecutar y propender por la aplicación de políticas de prevención del daño antijurídico al interior del ente territorial.
2. Diseñar las políticas generales que orientan la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de las condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.

4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.
5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación, previo análisis de las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista un criterio unificador de la jurisprudencia.
6. Evaluar los procesos terminados con fallo condenatorio con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición.
7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.
8. Definir si fuera el caso, los criterios para la selección de abogados externos que garanticen la idoneidad para la defensa de los intereses público y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.
9. Designar mediante acto administrativo al funcionario que ejercerá la secretaría técnica del comité, preferentemente un profesional del Derecho.
10. Dictar su propio reglamento.

Estando ya constituido el comité de conciliación de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, sus miembros se reunieron en tres ocasiones durante el año 2017 y producto de ello se tomaron decisiones importantes sobre diferentes asuntos que preocupaban para ese entonces a la Mesa Directiva de la corporación.

En la primera reunión, tal como se evidencia en el Acta No. 1 de 2017 se hizo la presentación de un informe previo sobre la acción de repetición reglamentada por la Ley 678 de 2001 en contra de los ex servidores públicos que hicieron parte de la Mesa Directiva de la Corporación en el año 2001 por los hechos ocurridos y ocasionados por el proceso en contra de la entidad originador de la acción de nulidad y restablecimiento de derechos a favor de la señora Adiela Villareal Yepes, la demandante cuyo caso ya fue ilustrado en el anterior apartado.

La decisión del comité una vez hecho el análisis correspondiente, fue considerar que no se podía llevar a cabo la acción de repetición debido a que los ex diputados pertenecientes a la Mesa Directiva de esa época ya estaban muertos, a pesar de que la conducta había sido evaluada judicialmente como gravemente culposa toda vez que el daño causado fue consecuencia de una infracción directa y vulneración a la Constitución Política y a las leyes como lo son: el artículo 6 de la Ley 678 del año 2001 teniendo en cuenta que la supresión del cargo que ejercía la señora Adíela Villareal Yepes por ser de carrera administrativa exigía una serie de requisitos procedimentales para llevarse a cabo.

De igual manera, se identificó que no existió supresión real ni mucho menos existió un estudio técnico previo, ni tampoco se contaba con la disponibilidad presupuestal para atender los valores generados por la supresión. Es decir, no se ajustaban los procedimientos según lo estipulado en la Ley 443 de 1998 y al Decreto 1572 de 1998; normas que estaban transcritas y vigentes para la época de los hechos.

En la segunda reunión, se presentó un informe por parte de la Secretaria Técnica sobre la posibilidad de interponer una acción de repetición, pero esta vez en contra de los servidores públicos que hicieron parte de la Mesa Directiva de la Asamblea entre los años 2012 y 2016 por



el no acatamiento de la Sentencia No. 093 del 9 de mayo de 2012 en donde se condenó a la entidad al pago de todas las prestaciones sociales dejadas de percibir y el reintegro de la señora Villareal Yepes. El informe consideró que los cinco años en que no se actuó fue tiempo suficiente para que se incrementara de manera desbordada el crédito judicial y los intereses de mora.

Sin embargo, hecho un análisis jurisprudencial más profundo, según el Acta, se tomó la decisión en el comité de conciliación de que la acción de repetición no procedería contra los servidores públicos que pertenecieron a las mesas directivas ya mencionadas, teniendo en cuenta que no fueron los agentes que provocaron el daño antijurídico y por su conducta no fue que se generó la condena judicial, con base en el concepto de la Sala de lo Contencioso Administrativo (sesión tercera) del Consejo de Estado emitido por la consejera Ruth Stella Correa.<sup>2</sup>

En la vigencia 2017, se reunió sólo tres veces el comité y en la última ocasión se abordó una solicitud de reconsideración por parte del Procurador 166 Judicial II –Para asuntos Administrativos- frente a la decisión de no adelantar acción de repetición en contra de los miembros de la Mesas Directivas del año 2001 y 2012-2016, tal como se había plasmado en las Actas 1 y 2 de 2017.

De acuerdo al oficio con fecha del 11 de diciembre de 2017, la solicitud del Procurador en cuanto al caso de los integrantes de la Mesa Directiva que ya habían fallecido, estaba basada de conformidad con la Jurisprudencia del Consejo de Estado la cual determinaba que jurídicamente era procedente adelantar la acción de repetición contra los herederos por tratarse de una acción de carácter patrimonial.

---

<sup>2</sup>Radicación número: 52001-23-31-000-1998-00150-01(17482).

Frente a quienes ocuparon la Mesa Directiva de la Corporación en los años 2012 a 2016, la Procuraduría consideró que lo único que se expresó en el Acta 2 de 2017, es que ellos no habían causado el daño, dejando de lado que, como lo expresa la parte motiva de la misma Acta el no haber pagado a tiempo la condena generó un mayor valor de la misma.

En ese orden de ideas, respetando la autonomía administrativa de la entidad, el Ministerio Público solicitó al comité reconsiderar dicha decisión, teniendo en cuenta que, al parecer, estaban dadas las condiciones del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, esto es, donde se expresa que se presume la existencia de culpa grave cuando se actúa en “Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho” y con “Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable”, salvo que, quede la constancia y la prueba de una situación que le impidiera a los integrantes de dicha mesa directiva hacer el pago dentro del término previsto en la ley.

Para dar respuesta a la solicitud de la Procuraduría, el comité de conciliación de la Asamblea resolvió, por un lado; ratificar la decisión de no adelantar la acción de repetición a los miembros de las Mesas Directivas del período 2012-2016, bajo el sustento de que no existió una conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal, sino una situación administrativa basada en un déficit presupuestal que impidió cumplir con lo ordenado en la sentencia. Por otro lado, proceder con la acción de repetición contra los herederos de los miembros de la Mesa Directiva de la Asamblea del año 2001, tal cual como lo establece la Ley 678.

Es innegable que el papel del comité de conciliación de la duma departamental, a pesar de su tardía entrada en vigencia fue relevante para intentar subsanar las consecuencias del daño antijurídico generado a la funcionaria Adiel Villareal tal como se acaba de evidenciar.

A lo anterior, se añade el esfuerzo del comité de conciliación para poner en marcha las políticas de prevención del daño antijurídico de la Asamblea Departamental, emanadas de la Resolución No. 034 de 2018 y que poseen principalmente una serie de medidas correctivas relacionadas con:

- I. Garantizar que antes de que surja una Reforma Administrativa se realicen estudios técnicos previos que avalen el cumplimiento de la normatividad y los presupuestos financieros que motiven y justifiquen la decisión.
- II. Diseñar los procedimientos administrativos pertinentes que permitan atender de manera oportuna las sentencias judiciales condenatorias.
- III. Diseñar un formato en el que el Diputado que adquiere su estatus de pensionado manifieste su voluntad de seguir o no cotizando al Sistema General de Pensiones.
- IV. Divulgar la normatividad vigente frente al Derecho de Petición, a través de circulares, correos electrónicos y demás medios de comunicación interna.
- V. Divulgar los cambios normativos y/o jurisprudenciales que se presenten frente al Derecho de Petición a través de capacitaciones que se celebrarán en el momento en que se efectúe el cambio normativo.

Con las medidas tomadas por el comité de conciliación de la Asamblea, se supone haya una mayor prevención del daño antijurídico producto de las decisiones administrativas de sus servidores y funcionarios públicos. Para percibir la efectividad de tales medidas, se expondrá el siguiente ejercicio que incorpora un cuestionario aplicado al jefe de la oficina jurídica haciendo uso de una matriz de autodiagnóstico elaborada previamente por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG- de la ANDJE, como marco de referencia.

## **7.1. Autoevaluación de la Política de Defensa Jurídica.**

### **7.1.1 Metodología**

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, elaboró una matriz de autoevaluación de las políticas de defensa jurídica adelantadas en cada entidad pública del orden nacional. Esta herramienta, según la ANDJE, permite que cada institución desarrolle un ejercicio de valoración del estado de cada una de las dimensiones en las cuales se estructura el Modelo Integrado de Gestión y Planeación, con el propósito de que la entidad logre contar con una línea base respecto a los aspectos que debe fortalecer, los cuales deben ser incluidos en su planeación institucional.

La matriz incluye seis componentes con categorías tridimensionales (Planeación, ejecución y seguimiento y evaluación), a saber; actuaciones prejudiciales, defensa judicial, cumplimiento de sentencias y conciliaciones, acción de repetición y recuperación de bienes públicos, prevención del daño antijurídico y sistema de información litigiosa.

De acuerdo a las instrucciones de diligenciamiento de la encuesta, la matriz en formato Excel está compuesta por seis columnas, así:

**Componentes:** grandes temas que enmarcan la política objeto de medición.

**Calificación:** puntaje automático obtenido como resultado de la auto calificación que haga en el avance de la política.

**Categoría:** acciones que la entidad debe contemplar para el avance de la respectiva política.

**Calificación:** puntaje automático obtenido como resultado de la auto calificación que haga en el avance de la política.

**Actividades de Gestión:** actividades puntuales que la entidad debe estar implementando para considerar el avance en la implementación de la política.






**Puntaje:** es la casilla donde la entidad se autocalificará de acuerdo con las actividades descritas, en una escala de 0 a 100

**Observaciones:** en este espacio, podrá hacer las anotaciones o comentarios que considere pertinentes.

El manual de uso de la herramienta indica que las únicas celdas que deben ser diligenciadas son las correspondientes al nombre de la entidad y la columna de puntaje de cada postulado que pone en evidencia la analogía entre lo que la ANDJE considera es lo adecuado y lo que la corporación realmente está ejecutando en cuanto a gestión de la política de defensa jurídica.

Para la calificación, la herramienta de autoevaluación establece una escala de 5 niveles así:

Tabla 1. Escala de Niveles de Autoevaluación.

Puntaje	Nivel	Color
0 - 20	1	
21 - 40	2	
41 - 60	3	
61 - 80	4	
81 - 100	5	

Fuente: MIPG-ANDJE

Cuando se ingresa un puntaje, la columna de manera automática muestra el color que corresponde según la escala anterior. Así mismo, la calificación de las categorías, de los componentes y la calificación total se generan automáticamente.

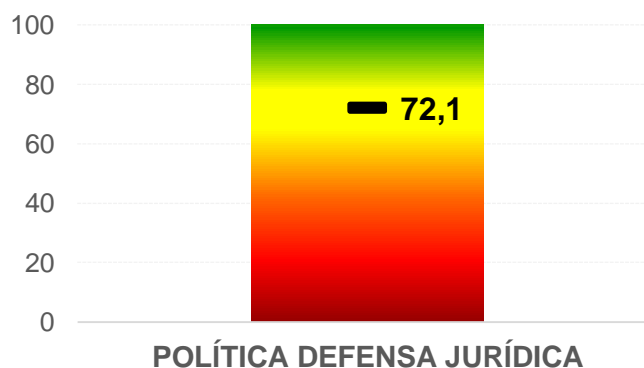
Por último, teniendo en cuenta que el propósito principal es identificar oportunidades de mejora, la ANDJE establece que es sumamente relevante que los puntajes ingresados sean lo más objetivos posible, y que exista un soporte para cada uno de ellos. Al final de la calificación de las actividades de gestión, la herramienta mediante un clic en un botón, permite generar de manera gráfica los principales resultados con los que se puede abstraer qué tan lejos está la Asamblea Departamental de los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Con la claridad suficiente sobre el uso metodológico de la herramienta diseñada por el MIPG de la ANDJE, es posible pasar a analizar a continuación los resultados de su aplicación a la oficina jurídica de la corporación. (Ver Anexo 3)

### 7.1.2. Resultados.

Para iniciar, la calificación total del ejercicio alcanzó un puntaje de 72,1 en cuanto a las actividades de gestión adelantadas por la oficina jurídica de la Asamblea Departamental desde el 2017, en cumplimiento a los lineamientos de la ANDJE respecto a las políticas de defensa jurídica.

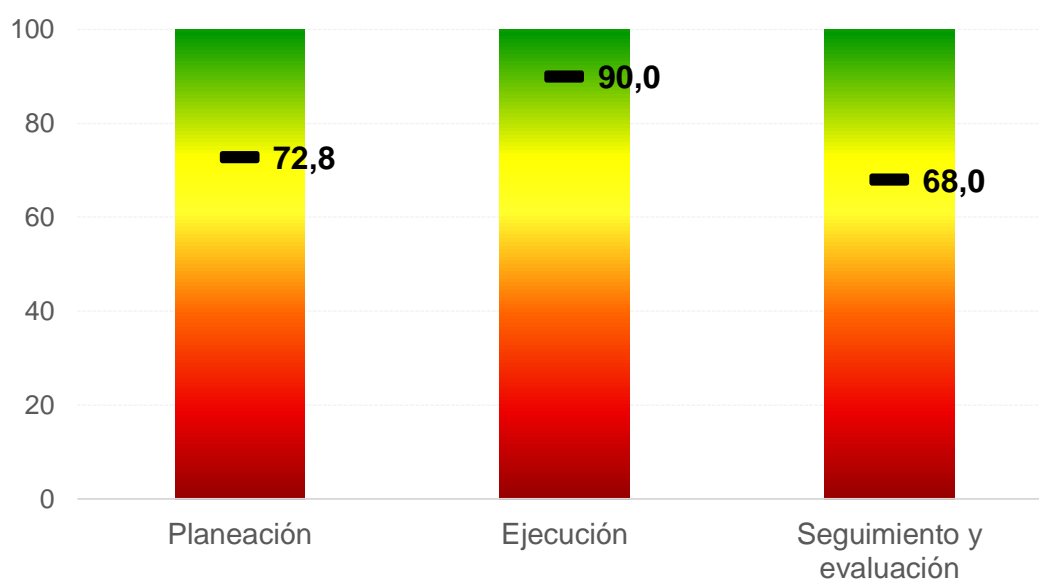
Figura 2. Calificación total de la autoevaluación



Fuente: Elaboración propia.

De manera específica, en el componente de Acciones Prejudiciales el puntaje global fue de 73,9. Mientras tanto, la categoría de planeación de este componente alcanzó una puntuación de 72,8 debido a la ausencia de un equipo de apoyo de abogados debidamente formalizados en la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y por la no existencia de la definición de los criterios de procedencia y rechazo de las solicitudes de conciliación.

Figura 3. Calificaciones de categorías del componente de Acciones Prejudiciales



Fuente: Elaboración propia

Se destaca el máximo puntaje obtenido en las actividades que tienen que ver con el cumplimiento en: 1) la integración de un comité de conciliación conformado por funcionarios de nivel directivo designados para el efecto, de acuerdo con lo previsto en la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998. 2) La notificación efectiva a los funcionarios designados como integrantes del comité y el conocimiento de los demás funcionarios de la entidad sobre quienes conforman el comité de conciliación. 3) La selección de un secretario técnico abogado vinculado a la planta de personal con dedicación exclusiva, por parte del comité. 4) La solicitud

del comité para la designación de secretario técnico, mediante acto administrativo, con alusión expresa a la dedicación exclusiva y suscrito por el representante legal. 5) La constitución del comité como una instancia administrativa que debe actuar como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre defensa de los intereses litigiosos de la entidad. 6) La elaboración del propio reglamento del comité y aprobación del mismo mediante Resolución. Y 7), la elaboración y utilización por parte de la entidad de fichas técnicas o algún otro documento técnico para el estudio de los casos presentados en el comité de conciliación.

Llama la atención que no haya obtenido la más alta puntuación la actividad de gestión relacionada con el derecho a voz y voto de quienes conforman el comité de conciliación. De acuerdo a los lineamientos de la ANDJE, el secretario técnico del comité debe tener tanto el derecho de ser escuchado como el de votar en el momento de la toma de decisiones, sin embargo, con el ejercicio se evidenció que, en la Asamblea Departamental del Valle, el secretario técnico de dicha instancia carece del derecho al voto.

Por su parte, la categoría de ejecución obtuvo una mayor calificación respecto a la de planeación, alcanzando 90 puntos gracias al máximo puntaje logrado en cuatro de los seis ítems respectivos. Se observa un óptimo cumplimiento en cuanto a los tiempos requeridos para la toma de decisiones por parte del comité a partir del momento en que se recibe una solicitud de conciliación, igualmente; en el adecuado soporte documental de los apoderados de los casos que les permite elaborar las fichas de estudio para el llamamiento en garantía con fines de repetición, en la elaboración de las actas de cada sesión del comité a cargo del secretario técnico debidamente suscrita por el presidente y el secretario que hay asistido, dentro de los cinco días siguientes a la correspondiente sesión. Asimismo, en la prioridad que el comité les otorga a las solicitudes de conciliación provenientes de entidades públicas.



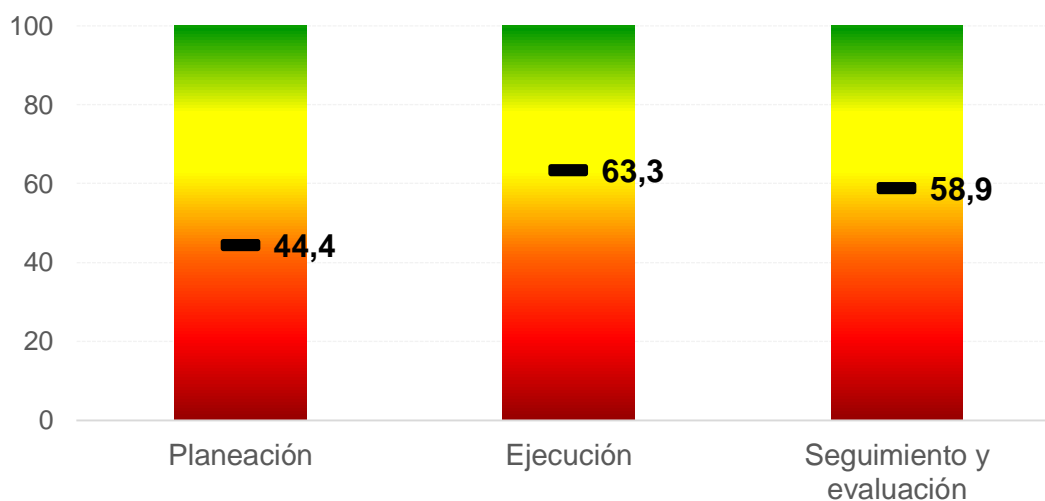
De otro lado, no fue posible alcanzar el puntaje más alto en la periodicidad que debe reunirse mínimamente el comité, el resultado fue 90 puntos teniendo en cuenta que sólo se lleva a cabo una vez al mes cuando lo recomendado por la ANDJE es hacerlo mínimo dos veces mensualmente. También se quedó corta la oficina jurídica de la Asamblea en la autoevaluación frente a la frecuencia en que el comité actualiza el estudio de casos retirados, si bien es cierto se hace el estudio, pero no la actualización semestralmente como debería ser, llegando sólo a 50 puntos.

En la categoría de seguimiento y evaluación del componente de actuaciones prejudiciales, el ejercicio de autoevaluación arrojó un puntaje total de 68, un poco bajo en contraste con las demás categorías de análisis de la matriz. No obstante, de manera específica alcanzó una calificación de 100 puntos en aspectos como: 1) el tiempo en el que la entidad realiza los estudios y evaluación de sus procesos, los cuales son realizados anualmente dentro del primer trimestre siguiente a la vigencia inmediatamente anterior; 2) el contenido del informe que el secretario técnico presenta al comité de conciliación el cual debe incluir las conclusiones del análisis y las propuestas de acción en cuanto a las medidas que se deben implementar para superar y/o prevenir las problemáticas identificadas para que se adopten las decisiones necesarias; 3) la comunicación oportuna del comité al convocante y al Ministerio Público en la audiencia respectiva sobre la improcedencia de la conciliación; 4) la generación de un libro o dossier que consolida todos los instrumentos de política que se hayan producido por el comité de conciliación y defensa judicial para las diferentes etapas del ciclo de la defensa jurídica tales como la política de prevención del daño antijurídico, y tanto estrategias como directrices de defensa judicial o conciliación; y 5) el archivo de copias físicas y/o magnéticas de todo lo respectivo a la gestión de las conciliaciones, fichas, actas del Comité de Conciliación y anexos.

Contrario al buen puntaje obtenido en los anteriores aspectos, la categoría de evaluación y seguimiento demostró falencias al alcanzar sólo 10 puntos en cuanto a: 1) la presentación del informe que debe ser presentado por el secretario técnico al comité sobre la gestión y ejecución de sus decisiones el cual debe ser remitido al representante legal de la Asamblea y a los demás miembros del comité cada seis meses; 2) la existencia de indicadores y conocimiento de la medición de los mismos de acuerdo con una periodicidad definida en el plan anual del comité de conciliación; y 3) la definición de actividades en el plan de acción anual para medir la eficiencia de la gestión en materia de implementación de la conciliación, el ahorro patrimonial y la efectividad de las decisiones del comité de conciliación.

Dejando a un lado el análisis del componente de actuaciones prejudiciales, se da paso a la revisión de los resultados del componente de Defensa Judicial el cual de manera global alcanzó sólo 55,2 puntos.

Figura 4. Calificaciones de categorías del componente de Defensa Judicial



Fuente: Elaboración propia

Al examinar la categoría de planeación, según la matriz de autoevaluación llama considerablemente la atención la baja puntuación obtenida llegando a escasos 44,4 puntos, debido en gran medida a los siguientes elementos en donde la calificación sólo fue de 10 puntos:

- 1) capacitación y actualización de conocimientos permanentemente de los abogados, especialmente en lo que se refiere a las competencias de actuación en los procesos orales y en los nuevos cambios normativos;
- 2) definición de los roles y funciones de la gestión documental en los procedimientos del área de defensa judicial;
- 3) aplicación de procedimientos para gestionar préstamos y consultas a documentos que forman parte de las pruebas que están ubicados en otras áreas de la entidad;
- 4) establecimiento de protocolos internos de manejo de archivos con el fin de facilitar a los apoderados la consecución de los antecedentes administrativos, para poder allegarlos en tiempo a los procesos judiciales; y
- 5) actualización constante de procesos y procedimientos asociados a la defensa jurídica, teniendo en cuenta nueva normatividad, nuevas formas de operación y propuestas de optimización.

Sobresale la calificación de 100 puntos derivada de la autoevaluación de la categoría de planeación del componente de defensa judicial en aspectos como: 1) la utilización de tabla de retención documental y/o tablas de valoración documental para la gestión de archivos; 2) diseño y aplicación de documento de políticas de defensa; 3) constitución por parte de la oficina jurídica de un grupo que se encargue de manera exclusiva de la defensa jurídica, con abogados cuyos perfiles respondan a las necesidades de litigio de la entidad; y 4) establecimiento de procedimientos que garantizan cargas de procesos que permiten la atención adecuada de cada uno de ellos.

En la categoría de Ejecución la situación del puntaje mejora, se observa una calificación de 63,3 puntos en total gracias al alto cumplimiento en: 1) la consideración de los lineamientos de

fortalecimiento de la defensa expedidos por la ANDJE, aplicación de las líneas jurisprudenciales que ha construido la ANDJE y las que ellos mismos realizan en el fortalecimiento de la defensa y 2) la ejecución de todas las etapas y actuaciones procesales en cada caso. El punto flaco de la autoevaluación de esta categoría se halló en la focalización del comité en cuanto a la reiteración, la complejidad de los casos y el impacto del caso en términos de pretensiones, así como en posibilidad de éxito y la visibilidad ante los medios de comunicación, entre otros, en la fase de formulación de estrategias de defensa.

El análisis de las puntuaciones obtenidas en la categoría de seguimiento y evaluación del componente de defensa judicial revela un mediano cumplimiento de los lineamientos de la ANDJE.

Los 58,9 puntos en total de dicha categoría obedecen a la baja calificación en cinco de los nueve elementos consultados, así: i) 10 puntos en cuanto al uso por parte del área de defensa judicial de un sistema de información digital que habilite el proceso de gestión documental, la ausencia del mismo se hace bajo la justificación de que apenas la entidad se encuentra haciendo consultas externas para su futura aplicación; ii) 50 puntos frente al archivo físico y magnético de todo lo relacionado con los trámites de los procesos judiciales, así como el registro de las actuaciones y decisiones de cada proceso en el Sistema único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, de acuerdo con los manuales e instructivos que para el efecto produce la Dirección de Gestión e Información. En este aspecto, la oficina jurídica de la Asamblea mantiene un cuidadoso archivo de tanto físico y digital de toda la documentación derivada de cada proceso judicial, pero de manera ortodoxa y no mediante el uso de un sistema especializado como el recién mencionado; iii) 10 puntos con respecto a la medición y evaluación periódica de los resultados de los indicadores que miden la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas

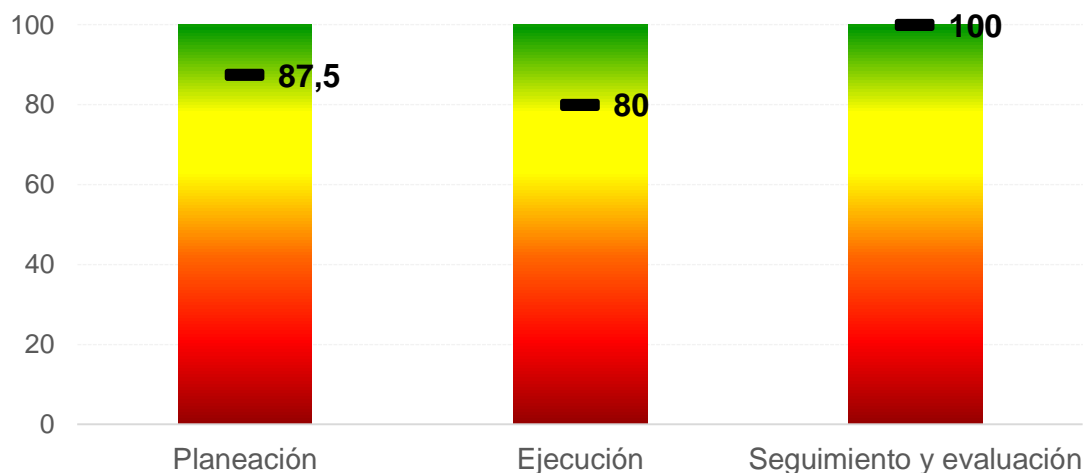
realizadas en materia de defensa jurídica. Este resultado se desprende del hecho de que la Asamblea a pesar de contar con una recién política de defensa jurídica, aún no ha creado los criterios de evaluación; y iv) 50 puntos respectivamente en cuanto al conocimiento y evaluación del valor de sus demandas y los logros procesales obtenidos, y la medición y evaluación de la tasa de éxito procesal. La puntuación de estos dos últimos elementos no llega a 100 debido a que apenas está en proceso su aplicación, según respuesta de la Jefe de la oficina jurídica de la corporación.

De otro lado, los cuatro elementos restantes y que obtuvieron una mayor puntuación dentro de la misma categoría de análisis tienen que ver con: 1) el requerimiento periódico del jefe de la oficina jurídica para la presentación del reporte actualizado de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones que lleva la entidad; 2) el estudio y evaluación de los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la entidad, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado y las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos; 3) la identificación de los riesgos inherentes al ciclo de defensa jurídica y la valoración de impacto y probabilidad así como los controles y planes de mitigación de riesgos; y 4) la existencia de un repositorio actualizado de los casos que lleva la entidad.

Trasladando el análisis al componente de cumplimiento de sentencias y conciliaciones, sobresale su puntuación global de 86,3 derivada de la buena calificación de cada una de las tres categorías.

Figura 5. Calificaciones de categorías del componente de Cumplimiento de Sentencias y

## Conciliaciones



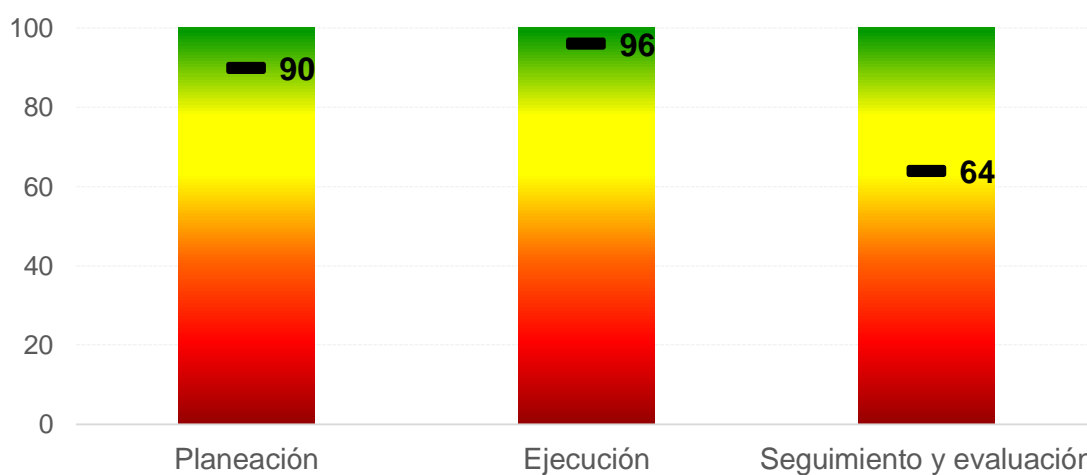
Fuente: Elaboración propia

En materia de planeación se alcanzó un puntaje de 87,5 por el óptimo cumplimiento de tres de los cuatro elementos evaluados, de este modo se demuestra buen desempeño en cuanto a: i) el uso de una metodología y/o planeación para elaborar la provisión contable del rubro de sentencias y conciliaciones; ii) la remisión por parte del ordenador del gasto del acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, el día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad; iii) el cumplimiento a los parámetros fijados en los decretos 2469 de 2015 y 1342 de 2016 que reglamentan los pagos desde el Decreto único del sector hacienda y crédito público. El cuarto elemento evaluado en esta categoría obtuvo 50 puntos y evidenció que el Comité de Conciliación de la Asamblea no cuenta con las herramientas suficientes de costo beneficio de la conciliación para usarlas en la toma de sus decisiones.

La categoría de ejecución también recibió una puntuación alta de 80,0 por el buen desempeño de la entidad en la identificación y análisis de los pagos realizados por concepto de intereses corrientes y moratorios de sentencias y conciliaciones, así como en la invitación permanente del comité de conciliación a los funcionarios que tienen a su cargo las actividades específicas de cumplimiento y generación de compromisos para contribuir al acatamiento de pago, adicional a la definición de estrategias de gestión para el cumplimiento. El último elemento evaluado en la presente categoría dejó ver que, debido a los antecedentes, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, no cumple oportunamente el pago de las sentencias y conciliaciones durante los diez meses siguientes a la ejecutoría.

De otro lado, el resultado del componente de acción de repetición y recuperación de bienes públicos se promedió en 81,7 puntos debido a la alta calificación en cada una de las tres categorías de análisis.

Figura 6. Calificaciones de categorías del componente de Acción de Repetición y Recuperación de Bienes Públicos



Fuente: Elaboración propia

Con 90,0 puntos en la categoría de planeación, se evidencia en la Asamblea Departamental un adecuado cumplimiento de los lineamientos de la ANDJE en cuanto a la evaluación por parte del comité de conciliación de los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad basado en estudios pertinentes, con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición.

Igualmente, se destaca que la entidad identifica y evalúa los procesos en los que actúa como demandante.

La categoría de planeación del presente componente es la mejor evaluada según el análisis de los resultados, con una puntuación de 96,0 sobresale la aplicabilidad de elementos como el tiempo en el que el Comité de Conciliación decide sobre la procedencia o improcedencia de la acción de repetición el cual debe ser en un término de dos meses; la capacidad de decisión del comité de conciliación sobre la formulación del llamamiento en garantía con fines de repetición para los casos presentados; la adopción de la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición en un término no superior a cuatro meses, y presentación de la demanda correspondiente cuando la misma resulte procedente, dentro de los dos meses siguientes a la decisión, lo cual deber ser verificado por la oficina de control interno; y el cumplimiento de la ejecución de todas las etapas y actuaciones procesales en cada caso.

En comparación con las anteriores categorías, la calificación de la categoría de seguimiento y evaluación estuvo por debajo, no obstante, con 64,0 puntos se comprueba que la oficina jurídica de la Asamblea Departamental, está realizando satisfactoriamente las tareas relacionadas con: el envío por parte del Secretario Técnico de los reportes de las acciones de repetición al coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo; la presentación de un informe a manos de los apoderados al comité de conciliación para que éste pueda determinar la procedencia del llamamiento en garantía para

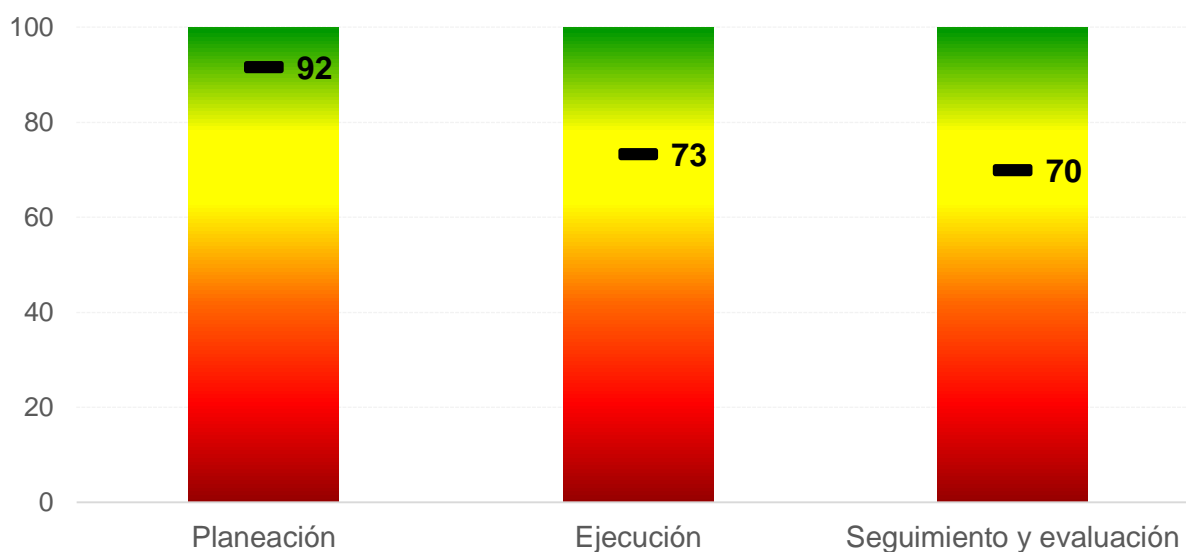


fin de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial; y la comunicación efectiva por parte del comité de conciliación al coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo sobre las decisiones correspondientes, anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.

El ejercicio de autoevaluación reveló una falencia en dos elementos incluidos en la presente categoría la cual tiene que ver con la ausencia de medición y evaluación de la tasa de éxito procesal en repetición y recuperación.

Pasando al componente de prevención del daño antijurídico, el ejercicio de autoevaluación arrojó una calificación general de 80,0 puntos.

Figura 7. Calificaciones de categorías del componente de Prevención del Daño Antijurídico



Fuente: Elaboración propia

De manera específica, sobresale la alta puntuación de la categoría de planeación llegando a 92,0 lo que refleja un adecuado cumplimiento en cuanto: i) al papel que debe desempeñar el comité de conciliación dentro de la Asamblea, siendo este una instancia administrativa que debe actuar como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico; ii) la proyección y sometimiento a consideración ante el comité, por parte de la secretaría técnica, de la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico de la entidad; iii) la existencia de una política pública de prevención del daño antijurídico en la entidad; iv) y el ajuste de la política pública de prevención del daño antijurídico por parte el secretario técnico y su debida aprobación por el Comité de Conciliación mediante un acta.

La máxima calificación no se alcanzó en dicha categoría debido a que la Asamblea Departamental del Valle del Cauca no cumple totalmente con el ejercicio de identificación de los riesgos inherentes al ciclo de defensa jurídica y la valoración de impacto y probabilidad, así como los controles y planes de mitigación de riesgos, según la autoevaluación que alcanzó una puntuación de 50,0.

El desempeño de la categoría de ejecución estuvo por debajo de la categoría de planeación, con una puntuación de 73,3 debido a las dificultades que tiene la Asamblea en cuanto a la adopción de procesos y/o procedimientos internos específicos para la defensa jurídica en los sistemas de gestión de calidad de las entidades, así como en el envío en febrero de cada año a la ANDJE del número de nuevas demandas radicadas en contra de la entidad por las causas primarias incluidas en sus políticas de prevención del daño antijurídico para permitir identificar si hay una reducción en la litigiosidad de las entidades a nivel de las causas primarias señaladas en sus políticas de prevención.

No obstante, se destaca la alta puntuación en los elementos que tienen que ver con la implementación del plan de acción de la política de prevención del daño antijurídico dentro del año calendario (enero-diciembre) para el cual fue diseñado; la realización de gestiones de difusión y/o capacitación de los planes de daño antijurídico; y la periodicidad en la que el comité de conciliación sesiona con el propósito de revisar el cumplimiento de las decisiones tomadas en materia de evaluación de la política pública de prevención.

Finalmente, en la categoría de seguimiento y evaluación, el puntaje alcanzado refleja un buen desempeño por parte de la Asamblea en el seguimiento del plan de acción y sus políticas de prevención del daño antijurídico. Contrasta la ausencia de medición y evaluación de los resultados de manera periódica en cuanto a los indicadores que miden la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas realizadas en materia de prevención.

Con el anterior diagnóstico y en aras de tener una visión más amplia sobre la manera en que la Asamblea Departamental ha desempeñado la gerencia jurídica pública, se hace necesario una aproximación a los efectos fiscales derivados de los daños jurídicos generados desde el año 2001 hasta el 2017 en la corporación.

## **8. SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LA CORPORACIÓN FRENTE A LOS DAÑOS ANTI JURÍDICOS GENERADOS EN EL PERÍODO 2001-2017**

La acción administrativa que generó uno de los daños antijurídicos más prominentes en las última dos décadas en la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, tuvo origen en el año 2001 por decisión de su mesa directiva y fue hasta el año 2017 cuando el impacto fiscal de esa decisión se hizo visible por el pago inminente que tuvo que hacer la corporación a quien se le había ocasionado la afectación dieciséis años antes, tal como se relató en uno de los apartados anteriores haciendo referencia al caso de la señora Adíela Villareal.

Este fenómeno empeoró la sostenibilidad fiscal de la Asamblea, la cual venía en declive desde el año 2015 según los cierres fiscales que reportaron déficits de 900 y 200 millones de pesos en vigencias consecutivas. Para el año 2017, el presupuesto de la corporación fue de \$ 6.254.195.878<sup>3</sup> y el valor de la indemnización que tuvo que pagarse en cumplimiento a la sentencia por el daño antijurídico ocasionado a la funcionaria Adíela Villareal fue de \$ 509.864.015<sup>4</sup>, es decir un 8,15 % del presupuesto total, monto que el presidente de la corporación como ordenador del gasto no tenía contemplado destinar atendiendo tal contingencia y que luego inflaría la cifra del déficit presupuestal al cierre de la vigencia 2017 alcanzando una suma de 700 millones de pesos<sup>5</sup>, de acuerdo a los informes del área de presupuesto de la Asamblea Departamental.

Se observa entonces que la sostenibilidad fiscal de la corporación se vio seriamente afectada con el daño antijurídico ocasionado en el año 2001, y que en otro escenario además de haber

---

<sup>3</sup> Cifra obtenida de manera verbal con la profesional universitaria de contaduría de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca.

<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> Ibídem.

podido disminuirse el déficit que se venía arrastrando de vigencias anteriores con el dinero destinado a resarcir tal daño, se hubiera podido haber invertido para el mejoramiento del recurso físico o contratar recurso humano para optimizar las tareas administrativas de la entidad.

## **9. LIMITACIONES DEL ÁREA JURÍDICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA EN LA ESTRATEGIA PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO A LA LUZ DE LOS LINEAMIENTOS DE LA –ANDJE-**

Teniendo en cuenta el estudio de caso y la descripción hecha hasta el momento, es posible mencionar que las principales limitaciones que tiene la Asamblea Departamental del Valle del Cauca en sus estrategias de prevención del daño antijurídico a la luz de los lineamientos de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, tienen que ver con el insuficiente recurso humano de la oficina jurídica y la falta de personería jurídica de la corporación para actuar en los procesos judiciales.

### **9.1 Escaso Recurso Humano**

Una de las principales claves para que la política de prevención del daño antijurídico sea efectiva, es la cantidad y la calidad del Recurso Humano con la que debe contar las oficinas jurídicas de las entidades públicas. En el caso de la Asamblea del Valle del Cauca, para el año 2017 sólo había un asesor jurídico de planta, un abogado auxiliar contratista y un judicante.

Según el organigrama de la corporación, quien ejerce las labores jurídicas de manera permanente es el Asesor Jurídico, funcionario vinculado mediante la modalidad de libre

nombramiento y remoción y a quien le corresponde elaborar los conceptos sobre los diferentes proyectos de ordenanza que entren a estudio, así como de los demás temas que se requieran en los distintos debates de control político, además de la formalización de los procesos contractuales que adelante la Asamblea.

Mientras tanto, el número de abogados auxiliares contratistas que prestan apoyo a las actividades de la oficina jurídica no es fijo y depende de la disponibilidad presupuestal de cada vigencia, al igual que los judicantes cuya cantidad depende del interés que tengan los estudiantes de último año de Derecho de la región en prestar su servicio en la Asamblea Departamental.

Teniendo en cuenta los datos del año 2017, es posible mencionar que el recurso humano con el que cuenta la corporación para atender los temas jurídicos es insuficiente, lo que redundará en mayores posibilidades de que no se atiendan procesos a tiempo y deriven en daños antijurídicos a terceros.

## **9.2 Falta de personería jurídica para actuar en procesos judiciales.**

Una vez efectuado el resarcimiento del daño antijurídico, es menester de la misma entidad adelantar todos los procesos necesarios para determinar la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado involucrados en la acción administrativa que generó el daño. La manera de hacerlo, la establece la Ley 678 de 2001, la cual reglamenta el ejercicio de la acción de repetición, que en términos prácticos es aquella que ejerce el Estado contra el servidor o ex servidor público que por su responsabilidad generó una condena patrimonial en contra del mismo Estado.

En ese sentido, se supone que el representante legal de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, debió hacer uso de dicho mecanismo jurídico para lograr contrarrestar los efectos

fiscales originados por la indemnización realizada a la señora Adíela Villarreal, funcionaria de la corporación que por decisión de una antigua Mesa Directiva fue separada de su cargo por supresión del mismo y pasados unos años tuvo que ser restablecida por razones ya expuestas en uno de los apartados anteriores. No obstante, de acuerdo a la Sentencia 2007-00635 del 23 de mayo de 2013 del Consejo de Estado, la Asamblea Departamental como entidad pública territorial no cuenta con la personería jurídica para actuar en tales procesos judiciales, viéndose en la necesidad de solicitarle a la Gobernación del Valle que la represente en la acción de repetición en contra de los herederos de los ex servidores públicos que con su actuar generaron daño antijurídico a la señora Adíela Villareal, y que generó por parte de la corporación el pago de un crédito judicial.

Lo anterior se configura entonces como una limitación en la gerencia jurídica pública de la Asamblea, pues no tiene las herramientas suficientes para fortalecer su defensa jurídica y prevenir oportunamente el desencadenamiento de afectaciones por daños antijurídicos.

## 10. CONCLUSIONES

Una vez establecido el paralelo entre los lineamientos de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado –ANDJE- y las estrategias gerenciales empleadas por parte de la oficina jurídica de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca frente a la prevención del daño antijurídico durante el período 2011-2017, se puede concluir que se hace fundamental la creación de una autoridad a nivel territorial que garantice la incorporación de mecanismos y estrategias al interior de las asambleas, tal cual como lo deben hacer las instituciones del nivel nacional bajo el amparo de la ANDJE.

Un ejemplo claro de lo anterior, es la creación tardía del comité de conciliación y la política de prevención del daño antijurídico de la Asamblea del Valle del Cauca, que tuvo origen ocho años después de la reglamentación del artículo 75 de la Ley 446 de 1998 que estableció la obligatoriedad de la creación de dicha instancia en todas las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

La investigación arrojó que, en el año 2017, fecha misma en la que se creó el comité de conciliación y la política de prevención del daño antijurídico de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, la corporación mediante sentencia judicial se vio obligada a pagar una indemnización, expresada en una gran cantidad de dinero por un daño antijurídico ocasionado en el año 2001 y que por falta de gerencia jurídica pública durante quince años no pudo ser atendido a tiempo para disminuir sus consecuencias e impactos fiscales, situación que podía haberse evitado posiblemente con el direccionamiento de una autoridad territorial que estableciera una pronta implementación de las normas que regulan la materia.



No obstante, en cuanto a aspectos logísticos y operacionales sobre prevención del daño antijurídico, posterior a la creación del comité de conciliación de la Asamblea del Valle del Cauca, de acuerdo a los resultados del ejercicio de autoevaluación obtenidos de la matriz elaborada por el Modelo Integrado de Gestión Pública de la ANDJE, y que fue aplicado a la oficina jurídica de la corporación en el desarrollo de esta investigación para establecer un punto de referencia, se puede considerar que la Asamblea Departamental realiza alrededor del 70 % de las actividades de gestión incluidas en los lineamientos de la ANDJE para la defensa jurídica en materia de actuaciones prejudiciales, defensa judicial, cumplimiento de sentencias y conciliaciones, acción de repetición y recuperación de bienes públicos y prevención.

El 30 % restante obedece a la inexistencia de un sistema de información litigiosa como el eKOGUI, siendo esto desfavorable para la Asamblea Departamental teniendo en cuenta que esta herramienta, tal cual como lo dice su descripción institucional,

*“(...) tiene como objetivo gestionar los casos y procesos judiciales en curso de una forma eficaz, eficiente y oportuna; brindar mecanismos focalizados a la generación de conocimiento; y producir información que permita formular políticas de prevención del daño antijurídico, generar estrategias de defensa jurídica y diseñar políticas para la optimización de los recursos requeridos para la gestión del Ciclo de Defensa Jurídica. Pero, sobre todo, registrar la información que permite hacer una adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a los litigios contra la [entidad]”. (eKOGUI, 2018)*

Este tipo de ayudas tecnológicas, sin duda, son elementos fundamentales en la gestión pública y su ausencia en las entidades como la Asamblea Departamental del Valle del

Cauca, representa un rezago frente a los nuevos paradigmas de gerencia la defensa jurídica, y una limitación para la gestión del riesgo fiscal, toda vez que con la información consignada en esta plataforma digital, se alimenta el Modelo para el Cálculo de Pasivos Contingentes que actualmente prevalece en la gestión jurídica pública en Colombia y que se supone debe servir para crear un rubro que debe incluir entre otros factores, la determinación cuantificada de las obligaciones contingentes y la probabilidad de materialización de las mismas, entendidas como los costos de la actividad litigiosa producto de sentencias y conciliaciones, entre otros.

Retomando el objetivo general de la investigación, se puede decir entonces que en el periodo transcurrido entre 2011 y 2017, el impacto de las estrategias empleadas por la Asamblea Departamental para la prevención del daño antijurídico fue nulo por la ausencia de las mismas en la mayor parte del tiempo que estableció el estudio y por la incorporación tardía de las actuales como la creación del comité de conciliación y la política de prevención del daño antijurídico que hubieran sido cruciales para conducir a términos más favorables las demandas interpuestas por la señora Adiel Villareal, que como se dijo en el desarrollo del trabajo, fue el caso que más afectó fiscalmente a la Asamblea en los últimos años producto de un daño antijurídico resarcido.

El trabajo de investigación, con el estudio de caso deja ver además que, ante la falta de mecanismos para prevenir el daño antijurídico al interior de una corporación de elección popular como la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se desencadenan otras situaciones adversas de tipo gerencial como el déficit fiscal, puesto que con el pago de indemnizaciones que sobrepasan los rubros de contingencias establecidos en los presupuestos de la entidad, se afectan las destinaciones programadas para atender

necesidades tanto de los recursos humanos como físicos que podrían optimizar la gestión de la corporación y que al final se dejan de hacer por el limitado presupuesto general de las asambleas que dependen directamente de los presupuestos de las gobernaciones, y a su vez estos últimos de las categorías del departamento, según el índice de desempeño fiscal que mide anualmente el Departamento Nacional de Planeación.

Dentro de las reflexiones finales, cabe mencionar que, en el caso específico de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se recomienda fortalecer la oficina jurídica en cuanto recurso humano puesto que la investigación reveló que el número de funcionarios es escaso para la distribución de tareas que tienen que ver con la puesta en marcha de la política de prevención del daño antijurídico y demás actividades gerenciales.

Se sugiere también revisar las disposiciones legales que limita la personería jurídica de las asambleas departamentales para actuar en procesos judiciales y adelantar acciones de repetición que le permitan de manera directa determinar las responsabilidades y recuperar los recursos que fueron destinados al pago de sentencias por un daño antijurídico generado por el mal accionar de sus servidores o funcionarios.

Finalmente, es importante contemplar la posibilidad de que las contralorías locales, ante la falta de asesoría directa y permanente de la ANDJE a las entidades territoriales como las asambleas departamentales en materia de prevención del daño antijurídico, asuman este rol teniendo en cuenta los impactos fiscales derivados de tales daños ocasionados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2013). Guía para la generación de una política de prevención del daño antijurídico. Recuperado de:

<https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Paginas/default.aspx>

Acta No. 1. Comité de Conciliación de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2017.

Acta No. 2. Comité de Conciliación de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2017.

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. et al. (2000). Manual de Defensa Judicial de las Entidades Públicas. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20947>

Carrillo, F. y Varela, D (junio 2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: situación y perspectivas de una política pública en Colombia. Reforma y Democracia CLAD. (56), p.3.

Conpes No. 3250. Consejo de Política Económica y Social, Bogotá, Colombia, 2003.

Constitución Política de Colombia, Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 1991.

Decreto Ley No. 200. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2003.

Decreto No. 1214. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, Colombia, 2000.

Decreto No. 1716. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, Colombia, 2009.

Decreto No. 1795. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, Colombia, 2007.

Decreto No. 4085. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, Colombia, 2011.

Directiva Presidencial 02 01. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 2003.

Directiva Presidencial No. 01. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 2004.

Directiva Presidencial No. 05. Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 2009.

Fallo No. 055. Juzgado 18 penal del circuito de Cali, Santiago de Cali, Colombia, 18 de marzo de 2013.

Guarín, C (2015). El sistema de defensa judicial del estado colombiano y su incidencia en la creciente litigiosidad. Recuperado de:

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6233/1/EL%20SISTEMA%20DE%20DEFENSA%20JUDICIAL%20DEL%20ESTADO%20COLOMBIANO%20Y%20SU%20INCIDENCIA%20EN%20LA%20CRECIENTE%20LITIGIOSIDAD.%20Carolina%20Guar%C3%ADn.pdf>

Hernández, M. (2013). Defensa jurídica del Estado colombiano en la actividad litigiosa: ¿una estrategia de eficacia judicial o un presupuesto de garantía patrimonial? Recuperado de: [bdigital.unal.edu.co/40118/1/52517816.2013.pdf](http://bdigital.unal.edu.co/40118/1/52517816.2013.pdf)

Irisarri, C. (2000). El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del estado colombiano. Recuperado de:

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis27.pdf>

Ley No. 1285. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2009.

Ley No. 1444. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2011.

Ley No. 1564. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2012.

Ley No. 1871. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2017.

Ley No. 443. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 1998.

Ley No. 446. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 1998.

Ley No. 678. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2001.

Ley No. 790. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2002.

Ley No. 812. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2003.

Ley No. 819. Secretaría Senado de la República, Bogotá, Colombia, 2003.

Ordenanza No. 012. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia,  
2001.

Ordenanza No. 121. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia,  
2001.

Resolución No. 034. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia,  
2018.

Resolución No. 077. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia,  
2017.

Resolución No. 080. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2017.

Resolución No. 084. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2017.

Resolución No. 085. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2017.

Resolución No. 086. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2017.

Resolución No. 645. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2001.

Resolución No. 647. Asamblea Departamental del Valle del Cauca, Santiago de Cali, Colombia, 2001.

Reyes, J. (2005). El Modelo del Estado Peruano. En: Gerencia Jurídica Pública. Memorias del II Seminario Internacional, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

Rodríguez, J. (2014). El daño antijurídico y su función resarcitoria. Recuperado de:  
<https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-luis-rodriguez-506427/el-dano-antijuridico-y-su-funcion-resarcitoria-218321>

Sentencia de tutela No. 055 de 2013

Sentencia de Tutela No. 093 de 2012

Sentencia de tutela No. 352 de 2013

Sentencia No. 017 de 2007

Sentencia No. 093 de 2012

Sentencia No. 2007-00635. Diario Oficial del Consejo de Estado, Bogotá, Colombia, 2013.

Sentencia No. 333. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 1996.



## ANEXOS

## Anexo 1. Demandas en contra de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca 2011-2018

ACCIÓN	RADICADO	DESPACHO	DEMANDANTE	DEMANDADO	AÑO	ESTADO
ACCION DE GRUPO Y NULIDAD SIMPLE.	76001233100020110121000.	TRIBUNAL ESCRITURAL	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2011	SEGÚN EDICTO N.014 DEL 03/05/2016 SE NOTIFICO SENTENCIA DEL 27/11/2015 Y ESTA PENDIENTE DE ARCHIVO SEGÚN A LA FECHA DEL DIA 11/11/2016
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO.	76001333101220110029300.	JUZGADO 20 ADM	JAIME REYES VASQUEZ	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2011	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA ACCEDE PRETENCIONES
ACCION DE NULIDAD SIMPLE.	76001233100020120054500.	TRIBUNAL ESCRITURAL	JORGE ALONSO GARRIDO ABAD	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2012	SEGÚN AUTO DEL 18/08/2016 ESTA EN ETAPA DE PRUEBAS.
ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD	11001032500020150056200.	CONSEJO DE ESTADO	ANGEL MARIA QUINTERO	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2014	consejo de esta resuelve que el medio de control no es correcto y se regresa al tribunal
ACCION DE NULIDAD SIMPLE.	76001233300120150111700.	TRIBUNAL ORAL	SUBDIRECTIVA ANTHOC CARTAGO	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2015	SEGÚN ESTADO 15/06/2016 PENDIENTE DE RESOLVER MEDIDA CAUTELAR
ACCION DE NULIDAD SIMPLE.	76001233300520150003200.	TRIBUNAL ORAL	KAREN JULIETH CASTRO	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2015	PARA FALLO. ESTADO FECHA 16/09/2016
EJECUTIVO LABORAL	76001333300520140024900.	JUZGADO 18 ADM ORAL	ADIELA VILLAREAL YEPES	ASAMBLEA DPTAL VALLE DEL CAUCA	2014	MANDAMIENTO EJECUTIVO PAGADO EN 2017 PENDIENTE INTERESES MORATORIOS
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	76001233300220160106200.	TRIBUNAL ORAL	FRANCINED CANO	ASAMBLEA DEL VALLE - COLPENSIONES	2017	NOTIFICACION DE LA DEMANDA Y LA REFORMA 4 DE OCT DE 2017/ AUDIENCIA INICIAL 31 DE MAYO DE 2018
ACCION DE NULIDAD SIMPLE.	76001233300320170133300.	TRIBUNAL ORAL	YUDIT LISETH CALDERON	ASAMBLEA DEL VALLE	2017	auto termina proceso por desistimiento tácito

Fuente: Oficina Jurídica Asamblea Departamental del Valle del Cauca.

**Anexo 2.** Acciones de Tutela en contra de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca 2011-2018.

<b>AÑO</b>	<b>ACCION</b>	<b>RADICADO</b>	<b>ACCIONANTE</b>	<b>ESTADO</b>
2012	TUTELA	2012-	MAURICIO VALDEZ CONCHA	CERRADO
2016	TUTELA	2016-516	OLIVER DE JESUS AGUIRRE	CERRADO
2017	TUTELA	2017-00024	vs ALCALDIA DE CALI	CERRADO
2017	TUTELA	2017-00276	JORGE ORLANDO DUQUE SATIZABAL	CERRADO
2017	TUTELA	2017-00202	ELITE INTERNACIONAL AMERICAS	CERRADO
2018	TUTELA	2018-428	ADIELA VILLARREAL YEPES	CERRADO
2018	TUTELA	2018-371	JORGE JULIO QUINTERO	CERRADO
2018	TUTELA	2018-091	PHOENIX TOWER INTERNACIONAL COLOMBIA LTDA	CERRADO

Fuente: Oficina Jurídica Asamblea Departamental del Valle del Cauca.

### Anexo 3. Matriz de Autodiagnóstico de Gestión de Defensa Jurídica.



**modelo integrado  
de planeación  
y gestión**

AUTODIAGNÓSTICO DE GESTIÓN DE DEFENSA JURÍDICA						
ENTIDAD				CALIFICACIÓN TOTAL		
Asamblea Departamental del Valle del Cauca				72,1		
COMPONENTES	CALIFICACIÓN	CATEGORÍA	CALIFICACIÓN	ACTIVIDADES DE GESTIÓN	PUNTAJE (0 - 100)	OBSERVACIONES
Actuaciones Prejudiciales	73,9	Planeación	72,8	La entidad ha integrado un comité de conciliación conformado por funcionarios de nivel directivo designados para el efecto, de acuerdo con lo previsto en la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998 y para el caso de los municipios de 4a, 5a y 6a categoría según la Ley 1551 de 2012	100	
				El Comité de Conciliación está constituido por los siguiente los funcionarios con derecho a voz y voto: (i) jefe, director, gerente, presidente o representante legal o su delegado; (ii) el ordenador del gasto o quien haga sus veces; (iii) el jefe de la oficina jurídica o de la oficina encargada de la defensa de los intereses litigiosos de la entidad, o en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado; y (iv) dos funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.	80	
				Los funcionarios designados ha sido comunicados como integrantes del mismo y es de conocimiento de los demás funcionarios de la entidad quienes conforman el comité de conciliación.	100	
				El Comité de Conciliación seleccionó un secretario técnico abogado y está vinculado a la planta de personal con dedicación exclusiva	100	

			El Comité de Conciliación solicitó la designación de secretario técnico del Comité, mediante acto administrativo, con alusión expresa a la dedicación exclusiva y suscrito por el representante legal.	100	
			La secretaria técnica del comité de conciliación cuenta con un grupo o equipo de apoyo de abogados debidamente formalizados	10	
			El Comité de Conciliación se constituye en una instancia administrativa que deberá actuar como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre defensa de los intereses litigiosos de la entidad.	100	
			El Comité de Conciliación elaboró su propio reglamento y se tiene aprobado mediante resolución, circular o memorando.	100	
			La entidad revisa por lo menos una vez al año el reglamento del Comité de Conciliación.	10	
			El Comité de Conciliación elabora documento con los perfiles de abogados externos, y tiene en cuenta los criterios de litigiosidad, complejidad de los casos y el impacto de los procesos y remite los perfiles de abogados externos a la oficina jurídica, a la dependencia encargada de la contratación y al representante legal.		no aplica
			La entidad hace y utiliza fichas técnicas o algún otro documento técnico para el estudio de los casos.	100	
			La entidad tiene definidos los criterios de procedencia y rechazo de las solicitudes de conciliación	1	
			El comité de conciliación sesiona como mínimo dos (2) veces al mes o cada vez que se requiere.	90	Quedó estipulado reunirse una vez por mes
		<b>Ejecución</b>		<b>90,0</b>	
			Los comités de conciliación invitan a sus sesiones a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con derecho a voz y voto, cuando lo estime conveniente tanto la entidad como la Agencia.		no aplica



				El comité de conciliación tiene indicadores y conoce el resultado de la medición de los indicadores de acuerdo con la periodicidad definida en el plan anual del comité de conciliación	10	
				El comité de conciliación tiene definidas actividades en el plan de acción anual para medir la eficiencia de la gestión en materia de implementación de la conciliación, mide la eficiencia de la conciliación, la eficacia de la conciliación, el ahorro patrimonial y la efectividad de las decisiones del comité de conciliación.	10	
				El Comité de Conciliación comunica la improcedencia de la conciliación al convocante y al Ministerio Público, en la audiencia respectiva.	100	
				Los comités de conciliación generan un libro o dossier que consolida todos los instrumentos de política que se hayan producido por el comité de conciliación y defensa judicial para las diferentes etapas del ciclo de la defensa jurídica tales como la política de prevención del daño antijurídico, y estrategias y directrices de defensa judicial o conciliación.	100	
				En la entidad reposa en copia física y/o magnética, todo lo respectivo a la gestión de las conciliaciones, fichas, actas del Comité de Conciliación, y anexos.	100	
				En la entidad reposa en copia física y/o magnética, todo lo respectivo al trámite de las solicitudes de conciliación o de otros MASC. Adicional se registra la solicitud de conciliación, sus actuaciones y decisiones en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, de acuerdo con los manuales e instructivos que para el efecto produce la Dirección de Gestión de información.	50	
<b>Defensa Judicial</b>	<b>53,3</b>	<b>Planeación</b>	<b>44,4</b>	El área de defensa judicial cuenta con la tabla de retención documental y/o tablas de valoración documental para la gestión de archivos	100	
				El Comité de Conciliación diseñó y aplicó el documento de políticas de defensa.	100	
				La entidad ha Constituido al interior de la oficina jurídica o de la dependencia que corresponda, un grupo que se encargue de manera exclusiva de la defensa jurídica, con abogados cuyos perfiles respondan a las necesidades de litigio de la entidad.	100	
				La entidad establece procedimientos que garantizan cargas de procesos que permitan la atención adecuada de cada uno de ellos.	50	

			La entidad capacita y mantiene actualizados a los abogados, especialmente en lo que se refiere a las competencias de actuación en los procesos orales y en los nuevos cambios normativos.	10	
			En los procedimientos del área de defensa judicial están definidos los roles y funciones de la gestión documental	10	
			El área jurídica de la entidad cuenta con procedimientos para gestionar prestamos y consultas a documentos que forman parte de las pruebas que están ubicados en otras áreas de la entidad.	10	
			En la entidad establece protocolos internos de manejo de archivos con el fin de facilitar a los apoderados la consecución de los antecedentes administrativos, para poder allegarlos en tiempo a los procesos judiciales.	10	
			Los procesos y procedimientos asociados a la defensa jurídica se encuentran en constante actualización, teniendo en cuenta nueva normatividad, nuevas formas de operación y propuestas de optimización.	10	
			El comité de conciliación en la formulación de estrategias de defensa se focaliza en la reiteración, la complejidad de los casos y el impacto del caso en términos de pretensiones, posibilidad de éxito, visibilidad ante los medios de comunicación, entre otros.	10	
	<b>Ejecución</b>	<b>63,3</b>	La entidad tiene en consideración los lineamientos de fortalecimiento de la defensa expedidos por la ANDJE, aplica las líneas jurisprudenciales que ha contruido la la ANDJE y las que ellos mismos realizan, en el fortalecimiento de la defensa.	90	
			La entidad cumple con la ejecución de todas las etapas y actuaciones procesales en cada caso	90	
	<b>Seguimiento y evaluación</b>	<b>58,9</b>	La entidad cuenta con un repositorio actualizado de los casos que lleva	90	
			En la entidad reposa en copia física y/o magnética, todo lo respectivo al trámite de los procesos judiciales. Adicional a ello se registran las actuaciones y decisiones de cada proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, de acuerdo con los manuales e instructivos que para el efecto produce la Dirección de Gestión de información.	50	las copias de los archivos de los procesos reposan en físico y digital pero de manera ortodoxa, no

					en algún sistema especializado	
				El area mide y evalua los resultados periodicamente de sus indicadores que miden la eficiencia, eficacia y efectividad de las politicas realizadas en materia de defensa juridica.	10	
				La entidad estudia y evalúa los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la entidad, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.	100	
				El comité de conciliación requiere periódicamente al jefe de la oficina jurídica o quien haga sus veces en la entidad, para la presentación de un reporte actualizado sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones que lleva la entidad.	100	
				El area identifica los riesgos inherentes al ciclo de defensa juridica y realiza la valoracion de impacto y probabilidad asi como los controles y planes de mitigación de riesgos	70	
				En el área de defensa judicial cuentan con un sistema de información digital que habilite el proceso de Gestión Documental.	10	apenas se está en el proceso de consultas externas para la implementación
				La entidad conoce y evalua el valor de sus demandas y los logros procesales obtenidos	50	apenas está en proceo la implementación
				La entidad mide y evalua la tasa de éxito procesal	50	apenas está en proceo la implementación
<b>Cumplimiento de sentencias y conciliaciones</b>	<b>86,3</b>	<b>Planeación</b>	<b>87,5</b>	La entidad cuenta con una Metodología y/o planeación para elaborar la provisión contable del rubro de sentencias y conciliaciones. De acuerdo con normatividad de la contaduría General, para 2016 estas metodologías deben cumplir con normas NIIF para el sector público.	<b>100</b>	



			El Comité de Conciliación usa herramientas de costo beneficio de la conciliación y las considera para la toma de sus decisiones.	50		
			El ordenador del gasto remite el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, al día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad.	100		
			La entidad obedece los parámetros fijados en los decretos Decretos 2469 de 2015 y 1342 de 2016 que reglamentan los pagos desde el Decreto único del sector hacienda y crédito público.	100		
	Ejecución	80,0	Cumple oportunamente el pago de las sentencias y conciliaciones durante los 10 meses siguientes a la ejecutoría	50		
			El comité de conciliación invita a los funcionarios que tengan a su cargo las actividades específicas de cumplimiento y se generan compromisos para contribuir al cumplimiento de pago. Adicionalmente definen estrategias de gestión para el cumplimiento.	90		
			La entidad identifica y analiza los pagos realizados por concepto de intereses corrientes y moratorios de sentencias y conciliaciones	100		
			Realiza seguimiento y evalúa el estado contable de los créditos Judiciales	100		
	Seguimiento y evaluación	100				
Acción de repetición y recuperación de bienes públicos	81,7	Planeación	90,0	El comité de conciliación evalúa los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad basado en estudios pertinentes, con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición.	100	
				La entidad identifica y evalúa los procesos en los que actúa como demandante	80	
		Ejecución	96	El Comité de Conciliación decide la procedencia o improcedencia de la acción de repetición en un término de dos (2) meses.	100	

				El Comité de Conciliación decide sobre la formulación del llamamiento en garantía con fines de repetición para los casos presentados.	100	
				El comité de conciliación adopta la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición en un término no superior a cuatro (4) meses, y se presenta la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la decisión. Lo anterior es verificado por la oficina de control interno.	80	la demanda la presenta la persona jurídica, para nuestro caso, la Gobernación
				Los apoderados de los casos tienen los documentos necesarios que les permitan elaborar las fichas de estudio para la acción de repetición. Los documentos básicos son: copia del fallo, y pago de la condena, de la conciliación o de cualquier otro crédito derivado de la responsabilidad patrimonial de la entidad.	100	
				La entidad cumple con la ejecución de todas las etapas y actuaciones procesales en cada caso	100	
		Seguimiento y evaluación	64	La entidad mide y evalúa la tasa de éxito procesal en repetición	10	
				El secretario técnico envía los reportes de las acciones de repetición al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.	100	
				Los apoderados presentan un informe al Comité de Conciliación para que este pueda determinar la procedencia del llamamiento en garantía para fines de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial.	100	
				El comité de conciliación informa al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones, anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.	100	
				La entidad mide y evalúa la tasa de éxito procesal en repetición en recuperación	10	
Prevención del daño antijurídico	80,0	Planeación	91,7	El comité de conciliación se constituye en una instancia administrativa que deberá actuar como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico	100	

			La secretaría técnica del comité proyecta y somete a consideración del comité la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico de la entidad	100	
			La entidad cuenta con una política pública de prevención del daño antijurídico.	100	
			La política pública de prevención del daño antijurídico fue ajustada por el secretario técnico y aprobada por el Comité de Conciliación mediante acta.	100	
			Las causas generales formuladas en la política de prevención del daño antijurídico están expresadas de acuerdo a la parametrización de causas contenidas en el sistema de información e- kogui.	100	
			El area identifica los riesgos inherentes al ciclo de defensa jurídica y realiza la valoracion de impacto y probabilidad así como los controles y planes de mitigación de riesgos	50	
			La entidad envía en febrero de cada año a la ANDJE, el número de nuevas demandas radicadas en contra de la entidad por las causas primarias incluidas en sus políticas de prevención del daño antijurídico, permitiendo identificar si hay una reducción en la litigiosidad de las entidades a nivel de las causas primarias señaladas en sus políticas de prevención.	50	
			La entidad implementa el plan de acción de su política de prevención del daño antijurídico dentro del año calendario (enero-diciembre) para el cual fue diseñado,	100	
			La entidad implementa el plan de acción de su política de prevención del daño antijurídico dentro del año calendario (enero-diciembre) para el cual fue diseñado,	100	
			La entidad ha adoptado procesos y/o procedimientos internos específicos para la defensa jurídica en los sistemas de gestión de calidad de las entidades.	10	
			El Comité de Conciliación sesiona con el propósito de revisar el cumplimiento de las decisiones tomadas en materia de evaluación de la política pública de prevención.	80	
		<b>Ejecución</b>	<b>73,333333 33</b>		

				La entidad realiza gestiones de difusión y/o capacitación de los planes de daño antijurídico	100	
		<b>Seguimiento y evaluación</b>	<b>70</b>	La entidad hace seguimiento al plan de acción y al(los) indicador(es) formulado(s) en sus políticas de prevención del daño antijurídico.	100	
				La entidad envía en febrero de cada año a la ANDJE el estado de sus indicadores de resultado (de qué manera se impactó la causa primana que se pretendía atacar con base en los hechos, reclamaciones, derechos de petición, ocurrencia de siniestros, según sea el caso) incorporados en el plan de acción, presentados luego de implementada la política.	100	
				El área mide y evalúa los resultados periódicamente de sus indicadores que miden la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas realizadas en materia de prevención	10	
<b>Sistema de Información Litigiosa</b>		<b>Ejecución</b>		Ingresa en el sistema de información litigiosa del Estado eKOGUI, en el módulo de conciliaciones extrajudiciales, todas las solicitudes que llegan a la entidad		no aplica
				Ingresa los procesos a favor y en contra de la entidad en el módulo de procesos judiciales, en el Sistema de información litigioso del Estado eKOGUI,		no aplica
				Diligencia todos los campos de información en el Sistema de información litigioso del Estado eKOGUI		no aplica
				Ha realizado la calificación de riesgo de los procesos judiciales de la entidad en el Sistema de información litigioso del Estado eKOGUI		no aplica
				Realiza la Gestión Procesal y la provisión contable de los procesos judiciales de la entidad en el Sistema de información litigioso del Estado eKOGUI		no aplica
				Conoce el funcionamiento de las Fichas creadas para estudio en los Comités de conciliación del Sistema eKOGUI		no aplica

			Registra en el sistema eKOGUI la información sobre pretensiones económicas y cuantías de los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales		no aplica
			Apoya la gestión de actualización procesal judicial con la consulta que entrega el sistema de información litigioso del estado eKogui en la funcionalidad del indicador Tasa de éxito		no aplica
			Realiza seguimiento permanente a las solicitudes de conciliación extrajudiciales que llegan a la entidad y que son ingresados al sistema Único de información		no aplica
			Tiene claridad sobre el funcionamiento de las actuaciones en el Sistema para reportar la evolución de los procesos judiciales y de las conciliaciones extrajudiciales		no aplica
			Actualiza en el sistema de información eKOGUI, las nuevas actuaciones y/o fallos de los procesos judiciales y de las conciliaciones extrajudiciales		no aplica
			Los procesos que se encuentran en estado terminado se encuentran actualizados en el sistema eKOGUI		no aplica
			Se comunica con el Centro de Contacto de Soporte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuando requiere algún tipo de asesoría en el manejo del sistema ekogui o para solucionar algún tipo de inconveniente		no aplica
			Genera informes con la información que extrae de eKOGUI		no aplica
			Toma decisiones basado(a) en la información que extrae de eKOGUI		no aplica
			El administrador de entidad genera y hace uso del reporte F9 en Sistema de Información eKOGUI		no aplica

				En el Sistema de Información eKOGUI, el administrador de entidad y jefe de control interno hacen uso del módulo de auditoria por registro y usuario		no aplica
				La información que genera para los diferentes comités de la entidad de carácter jurídico coincide con la información que se ha consignado y extraído del sistema		no aplica
				Asiste a las jornadas de capacitación sobre el Sistema eKOGUI que programa la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado		no aplica

Fuente: MIPG-ANDJE