

Segunda parte

Discursos de ascenso
e ingreso como
Miembros de la
Academia Colombiana
de Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia

LA GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA EN COLOMBIA DOS DÉCADAS DE LOGROS Y RETOS*

Liliana Caballero Durán**
Académica correspondiente

Resumen: la Gestión Jurídica Pública (GJP) ha sido concebida por Función Pública como “el conjunto de acciones, políticas y medidas encaminadas a la eficaz y eficiente defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales”¹. Sin embargo, como lo he sostenido, no solo se trata de la Defensa Jurídica Pública, aunque es muy importante por supuesto evitar que se produzcan obligaciones presupuestales a cargo del Estado, la GJP es una herramienta fundamental para garantizar los derechos de los ciudadanos y cumplir con los mandatos constitucionales, satisfaciendo las demandas y necesidades de la población.

* Este trabajo fue preparado para el ingreso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Corporación que me honró con la elección como “Miembro correspondiente”.

** Doctora en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Ciencias Penales y Penitenciarias de la misma Universidad, socia fundadora de la firma Piza & Caballero Consultores. Experta en temas de modernización y gestión pública; todo su ejercicio profesional lo ha dedicado a trabajar por y para lo público, desde cargos de dirección y gerencia pública, la consultoría y la academia. Se ha desempeñado, entre otros, como secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, presidenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), procuradora delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública de la Procuraduría General de Nación, conferencista nacional e internacional, docente de la Maestría de Gestión Pública de la Universidad de Los Andes, del INAP de España, y directora del Instituto de Liderazgo Público de la Universidad Nacional de Colombia.
Contacto: lcaballero@pizacaballero.com

¹ Departamento Administrativo de la Función Pública, Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (versión 4), marzo 2021.

A pesar de los grandes avances en la Gestión Jurídica Pública en Colombia durante las dos últimas décadas, los retos superados y los logros, siempre hay un camino por recorrer. Por esta razón, en este documento, se describen y analizan brevemente sus antecedentes, y se recogen los avances generales en cada uno de los frentes específicos de la actividad jurídica de las entidades públicas: la asesoría jurídica, la producción normativa, la contratación y la defensa jurídica. Finalmente, se identifican los retos por atender y superar.

Palabras clave: Gestión Jurídica Pública (GJP); Defensa Jurídica; contratación; producción normativa; asesoría jurídica; Modelo Integrado de Planeación y Gestión

PUBLIC LEGAL MANAGEMENT IN COLOMBIA TWO DECADES OF ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

Abstract: In Colombia, Public Management has been conceived by the Department of Public Service as “the set of actions, policies and measures aimed at the effective and efficient public defense of the patrimonial and legal interests of national government and their entities”. However, as I have argued, it is not only about Public Legal Defense, although it is very important, of course, to prevent budgetary obligations from being incurred by the State. Public Legal Management is a fundamental tool for guaranteeing citizens’ rights and fulfilling constitutional mandates, satisfying the demands and needs of the population.

The relevance of this work is determined by the recognition of the importance of these areas in public entity defense. Over the past twenty years, despite the great advances in Public Management in Colombia, the challenges overcome and the achievements, there is always a way to go. For this reason, in this document, its antecedents are described and analyzed. Therefore, described the general advances in each of the specific areas of the legal activity of public entities: production of legal rules, legal assistance, contracting and legal defense.

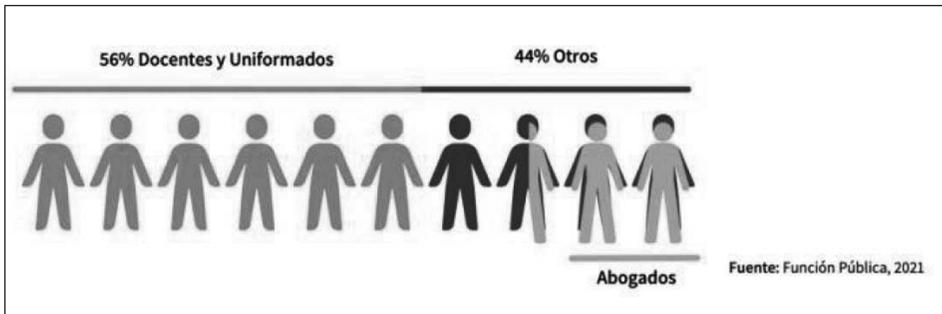
Keywords: Public law; Public administration; Public management; Administrative law; Administrative decision making; Governance; Public Entity Defense.

Introducción

En Colombia, las 6.281 entidades públicas (272 del orden nacional y 6.009 del orden territorial) cuentan con un área jurídica o al menos con un equipo a cargo. Actualmente, están vinculados al Estado colombiano 1’268.423 servidores públicos. Además de los docentes y uniformados, del 44% conformado por otros servidores públicos, el 31% son abogados. Sin embargo, lastimosamente no siempre se reconoce la importancia de la labor de “los

jurídicos”, como se denominan a veces irrespetuosamente los abogados del Estado, tan respetados en otras culturas institucionales.

Gráfica 1. Servidores públicos en Colombia



Durante el siglo pasado y en lo que va corrido del presente, Colombia no ha sido ajena a la influencia de las tendencias internacionales en la gestión estatal, a las recomendaciones de la banca multilateral y a las buenas prácticas de otros países. Conceptos tales como reducción del tamaño del Estado, modernización, reingeniería, fortalecimiento, buen gobierno, servicio al ciudadano, productividad, competitividad, informática, tecnología e innovación, la nueva gestión pública, etc., han ido permeando nuestra cultura institucional pública y han servido de fundamento a importantes decisiones y políticas gubernamentales, algunas de ellas afortunadas, otras no tanto y ya revaluadas.

Por su parte, nuestra Constitución del 91 incluyó claros mandatos que buscan cumplir con el propósito de una gestión transparente, eficiente y efectiva al servicio de los ciudadanos. Vale mencionar entre muchos otros temas: la integridad, los principios de la función administrativa², la obligatoriedad del control interno³, la primacía del mérito para el ingreso y

² “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (artículo 209 de la Constitución Política).

³ Artículos 209 y 269 de la Constitución Política de Colombia.

permanencia en el servicio público en la lucha contra el clientelismo⁴, y la obligación de las autoridades de coordinar sus actuaciones.

Ahora bien, fundamental fue la transformación que dio la carta a la denominación de “funcionarios” por la de “servidores públicos”, cambio cultural nada menor que ha motivado el trabajo por una verdadera vocación de servicio y no por el simple cumplimiento de funciones. Sin duda alguna, la Gestión Pública debe ser el medio para el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, la equidad, la igualdad, y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, individuales y colectivos.

Así como Colombia ha sido pionera en la adopción e implementación de muchas políticas públicas, el diseño del concepto y la puesta en marcha de la Gestión Jurídica Pública (GJP) ha cumplido tan solo 20 años, mientras que en países como España y Chile hay una larga tradición, originada en 1849 y 1895, respectivamente. No obstante, en estas dos últimas décadas el país ha logrado grandes avances al entender que la defensa jurídica del Estado eficiente no es solo el buen desempeño en los estrados judiciales, porque a ellos se les cita en la mayoría de los casos por deficiencias en la producción normativa, la asesoría y la contratación pública, frentes cada vez más complejos y variados.

La Gestión Jurídica Pública ha sido concebida por la Función Pública como:

el conjunto de acciones, políticas y medidas encaminadas a la eficaz y eficiente defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales. Una de las políticas más importantes de la Gestión Jurídica es la prevención del daño antijurídico, que se refiere a las gestiones encaminadas a evitar que por las mismas causas generadoras de responsabilidad se produzcan, en el futuro, nuevas obligaciones patrimoniales a cargo de los organismos oficiales.⁵

Por ello, como se sostendrá en el presente texto, la GJP no solo se trata de la Defensa Jurídica Pública, aunque es muy importante, por supuesto, evitar que se produzcan obligaciones presupuestales a cargo del Estado, la

⁴ Artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.

⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública, Áreas de la entidad. Dirección Jurídica, <https://www.funcionpublica.gov.co/direccionjuridica/funciones#:~:text=La%20gestión%20jurídica%20se%20concede,judiciales%20de%20los%20entes%20estatales.>

GJP es una herramienta fundamental para garantizar los derechos de los ciudadanos y cumplir con los mandatos constitucionales, satisfaciendo las demandas y necesidades de la población.

Según la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a 31 de diciembre de 2021, el Estado colombiano afrontaba como demandado: 309.234 procesos judiciales, 69 procesos en arbitraje nacional, 13 controversias internacionales de inversión, y 1.940 procesos interadministrativos y sus respectivas pretensiones ascienden a más de \$448 billones de pesos. Adicionalmente, entre las entidades más demandadas se encuentran la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Fondo del Magisterio (Fomag) y la Rama Judicial. Lo anterior pone de presente la necesidad de generar estrategias acertadas que propicien un mejor desempeño en la Gestión Jurídica Pública.

Tabla 1. Cantidad de procesos que afronta el Estado colombiano por año (2018-2021)

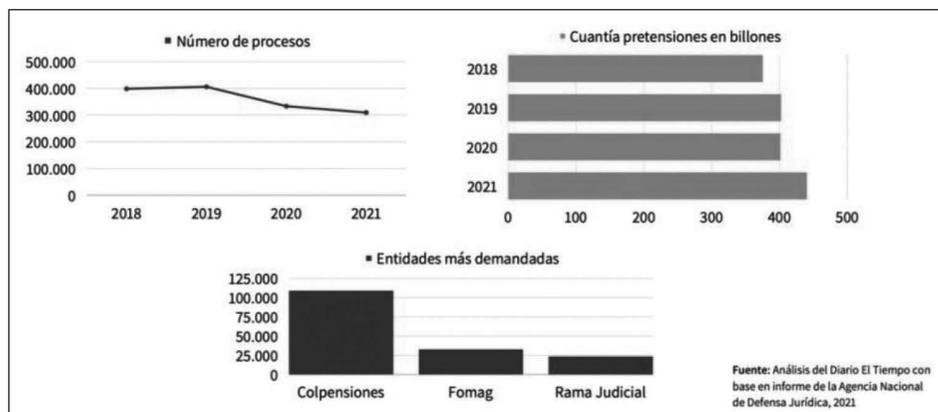
Concepto	2018	2019	2020	2021
Procesos judiciales	398.064 Procesos \$375 Billones	405.659 Procesos \$402 Billones	333.021 Procesos \$401 Billones	309.234 Procesos \$433 Billones
Estado como demandante	26.547 Procesos \$12,9 Billones	29.520 Procesos \$15,7 Billones	30.454 Procesos \$16,2 Billones	31.748 Procesos \$17,1 Billones
Arbitraje Nacional	95 Procesos \$6,8 Billones	60 Procesos \$4,8 Billones	71 Procesos \$3,5 Billones	69 Procesos \$4,3 Billones
Controversias internacionales de inversión	11 Procesos \$17,7 Billones	14 Procesos \$20,1 Billones	16 Procesos \$21,8 Billones	13 Procesos \$11,3 Billones
Procesos interadministrativos	1.490 Procesos \$2,6 Billones	1.946 Procesos \$4,3 Billones	2.200 Procesos \$4,4 Billones	2.940 Procesos \$5,6 Billones
Total	\$400 Billones	\$426 Billones	\$426 Billones	\$448 Billones

Fuente: elaborado con base en Informe de Litigiosidad 2021 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Al mismo tiempo, según el reporte de la Agencia Colombia Compra Eficiente, se gestionó en Secop II la contratación pública de manera transaccional por

\$28,39 billones de pesos en la vigencia 2019; \$62,3 billones de pesos en 2020 y \$99,1 billones en 2021.

Gráfica 2. Número de procesos, cuantía de las pretensiones en billones y las entidades más demandadas



Y ni hablar de la conocida inflación normativa y de la falta de unidad de criterio al momento de conceptualizar o brindar asesoría por parte de los responsables de los temas jurídicos. En Colombia, según el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), entre 1886 y 2005 se han expedido 22.393 normas de carácter legal y se han emitido más de 8 mil sentencias de las altas Cortes. El país adolece de inflación normativa, aún se encuentran normas anacrónicas, obsoletas, absurdas, e ineficaces, que complejizan innecesariamente el sistema jurídico colombiano y generan escenarios de incertidumbre normativa, que dificulta el desarrollo óptimo de las actividades propias en un Estado social de derecho.

Por ello, el Documento Conpes 3816 del 2 de octubre de 2014 sentó "... las bases para generar las capacidades institucionales para la implementación de la metodología de análisis de impacto normativo en el proceso de emisión de la normatividad en la Rama Ejecutiva del orden nacional". A partir de las recomendaciones allí planteadas, el Ejecutivo lideró el proceso de compilación de normas reglamentarias vigentes de los sectores de la administración pública nacional, adoptando los Decretos Únicos Reglamentarios (DUR), que permitieron la compilación, análisis, depuración,

organización y unificación de una gran cantidad de reglamentaciones y derogar normas expresamente, cuando fuera del caso.

A pesar de los grandes avances en la Gestión Jurídica Pública en Colombia durante las dos últimas décadas, los retos superados y los logros, siempre hay un camino por recorrer; por esta razón, en este documento se describen y analizan brevemente sus antecedentes, se recogen los avances generales en cada uno de los frentes específicos de la actividad jurídica de las entidades públicas: la asesoría jurídica, la producción normativa, la contratación y la defensa jurídica, para, finalmente, identificar los retos por atender y superar.

Contexto internacional

El nacimiento de la Gestión Jurídica Pública en Colombia, inicialmente solo entendida como la defensa judicial, se enmarcó en el proceso de la integración económica globalizada, en donde la banca multilateral tuvo un rol decisivo. Gran parte de los organismos internacionales recomendaron su implementación inmediata, estableciendo ciertas condiciones para desembolsar créditos⁶. Esto fue una herramienta “para el reconocimiento de la necesidad de la política y, por supuesto, para garantizar de alguna forma su continuidad”.⁷

Es muy importante reconocer que la experiencia internacional en este tema ha sido vital para nuestro país. Desde la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) se han desarrollado investigaciones comparadas

⁶ El Banco Mundial otorgó una serie de créditos entre el 2003 y 2005, sugiriendo una serie de ajustes fiscales e institucionales, que buscaban mejorar la provisión de servicios públicos y establecer las bases para una mayor eficiencia y responsabilidad en el gasto público. Los créditos se estructuraron en tres: FIAL I incluyó la expedición de una ley que asegurara el fortalecimiento de la Dirección Jurídica Nacional y el desarrollo de funciones de profesionalización de la defensa legal del Estado (Ley 790 de 2002); FIAL II propuso la expedición de la política de defensa judicial contenida en el Conpes 3250 de 2003; FIAL III implementó un modelo de recolección de datos y la plataforma necesaria para la organización de la información litigiosa. Liliana CABALLERO y Mauricio DÍAZ - Departamento Nacional de Planeación de Colombia, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a una eficiente gestión jurídica pública”. Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010, editado por Diana Alexandra Remolina Botía, 2010, 313.

⁷ CABALLERO y DÍAZ- DNP, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a...”, 309-355.

de los modelos de gestión de defensa jurídica implementados en otras latitudes. Con base en dicho ejercicio se identificaron tres modelos de gestión jurídica pública: i) Concentrado, ii) Híbrido, iii) Desconcentrado. En el primero, la defensa del Estado se centra en una sola institución responsable, dicho modelo se ha implementado en países como Brasil, Chile, Ecuador, España, Italia, Estados Unidos y Venezuela; en el segundo, hay una institución que tiene el rol de supervisar, regular y coordinar la acción de varias responsables de la defensa estatal, este modelo se ha implementado en Perú y en Colombia desde 2012, y, el tercero, donde varias instituciones son responsables de la defensa jurídica, se ha implementado en México, Francia y Colombia hasta el 2011.⁸

Tabla 2. Modelos de Gestión Jurídica Pública

Concentrado Una sola institución responsable	Híbrido Una institución reguladora/supervisora/ coordinadora de varias instituciones	Desconcentrado Varias instituciones responsables
<ul style="list-style-type: none"> • Brasil • Chile • Ecuador • España • Italia • Estados Unidos • Venezuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Perú • Colombia (desde 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia (hasta 2011) • México • Francia

Fuente: tomado de Carrillo y Varela, 2013.

De dicho ejercicio es posible concluir que no hay una única fórmula para controlar los altos niveles de litigiosidad contra el Estado y hacer una adecuada defensa. De hecho, los modelos implementados en cada país comprueban que dependiendo del contexto y de la cultura institucional existen distintas estrategias para mejorar la defensa jurídica estatal. Asimismo, estas experiencias sugieren que el éxito del modelo depende, principalmente, del talento humano, de los servidores que desempeñan la ardua tarea de defender al Estado y de la buena gestión en los otros frentes de la GJP con un objetivo preventivo.

⁸ Fernando CARILLO FLÓREZ y David VARELA. “Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: Situación y perspectivas de una política pública en Colombia”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n°. 56 (2013):123-176.

Casos internacionales exitosos: España y Chile

La historia de la defensa jurídica estatal se remonta al siglo XIX. Se puede afirmar que nuestro país empezó a trabajar tarde en este tema. Por ello, para la estructuración e implementación del actual modelo de gestión jurídica pública, Colombia retomó especialmente la experiencia de España y Chile.

En España, la defensa jurídica está a cargo exclusivamente de la Abogacía General del Estado - Dirección del Servicio Jurídico del Estado, y solo sus miembros tienen la competencia de ejercer funciones de asesoramiento y defensa. Los antecedentes de esta institución se remontan a 1849, cuando se creó la Dirección de lo Contencioso, cuyas funciones estaban centradas en emitir dictámenes en casos cuya resolución pudiera desembocar en acciones ante los tribunales de justicia o administrativos. Posteriormente, en 1881 se constituyó el Cuerpo de Abogados del Estado, encargado inicialmente solo de asesorar, pero que después se le asignó plena competencia para defender al Estado en los tribunales.

También, el caso español es un excelente ejemplo en la formación y selección de sus defensores. La Abogacía del Estado es una de las entidades con mayor prestigio en el sector público, y su sistema de acceso es meritocrático, por ello, es un gran honor pertenecer a ella.

De manera casi paralela, en Chile desde 1895 también se identificó la necesidad de contar con un organismo especializado para la defensa de los intereses patrimoniales del Estado. Para ello se creó el Consejo de Defensa Fiscal a cargo del Director del Tesoro⁹. Actualmente, dicha institución se denomina Consejo de Defensa del Estado. Este es un organismo independiente, que posee su propio régimen orgánico y administrativo, y está conformado por 12 consejeros, que ingresan a través de un concurso muy riguroso.

⁹ Manuel A. RESTREPO MEDINA, “Modelos de defensa jurídica del Estado: Una aproximación comparada de los casos de Chile, España y Estados Unidos”. *Revista Diálogos de Saberes*, n.º. 48 (2018):47-65.

Gráfica 3. Caso de España y Chile



Fuente: elaboración propia.

Colombia retomó estas dos experiencias, dada la importancia de superar las debilidades del modelo desconcentrado que persistió hasta 2011. Sin embargo, vale destacar que el país se ha propuesto subsanar dichas inconsistencias con la implementación de un modelo híbrido.

Los procesos de renovación, modernización y fortalecimiento de la administración pública en la Gestión Jurídica Pública

Para bien o para mal, el contexto internacional ha incidido ampliamente en las decisiones y políticas adoptadas en torno a la gestión estatal. Las recomendaciones de los organismos multilaterales, la cooperación internacional y las buenas prácticas de otros países en tendencias conceptuales y énfasis coyunturales como: la reducción del tamaño del Estado, la modernización, la reingeniería, el fortalecimiento institucional, el buen gobierno, el servicio al ciudadano, la productividad, la competitividad, la informática, la tecnología e innovación, han incidido de manera contundente en la gestión pública nacional.

La renovación de la administración pública en Colombia estuvo influenciada por el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP)¹⁰. Estas reformas administrativas en América Latina tuvieron diferentes momentos, y principalmente fueron impulsadas por mecanismos internacionales como el Consenso de Washington. Las primeras reformas se centraron en la privatización, la liberalización del comercio y los ajustes fiscales respectivos. Y las reformas subsiguientes se centraron en mejorar la calidad de las entidades públicas, ampliar la capacidad institucional y hacer más eficaz la acción estatal.¹¹

En este modelo gerencial¹², el ciudadano es el eje de la acción pública, el Estado es un medio para alcanzar asertivamente los fines sociales y colectivos, y su prioridad es la inversión social. Asimismo, el gasto público debe ser limitado, selectivo y altamente productivo, por ello, el aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos sus actos. Este paradigma incorporó a la administración pública herramientas y técnicas con la pretensión de mejorar los procesos de planeación, gestión financiera, gestión administrativa, evaluación y monitoreo. De igual manera, se pretende con ellas incentivar la participación y control ciudadano al facilitar el acceso a la información y promoción de los mecanismos de transparencia y probidad de las entidades públicas.

Retomando algunos de los postulados de Moore¹³, se puede afirmar que la gestión pública tiene el rol de crear *valor público*, y la satisfacción

¹⁰ La NGP es un paradigma organizacional, que adapta lógicas y racionalidades del sector privado al sector público; busca de esta manera promover una administración que supla las necesidades básicas de la población, al menor costo posible.

¹¹ Luis F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006).

¹² Es importante mencionar que la NGP no tiene una descripción concreta. Esta se desarrolló desde diferentes enfoques, que aún se encuentran en constante evolución (Sergio CHICA VÉLEZ, “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. *Administración & Desarrollo* 39, n.º. 53(2011): 57-74.). De estos se pueden destacar: la reinención del Gobierno, el buen gobierno, el paradigma posburocrático, el enfoque de gestión por procesos, el enfoque de creación de valor público, el gobierno abierto y la gestión para resultados en el desarrollo (Nicolás SIMBAQUEBA MORENO, “Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá”. *Administración & Desarrollo* 46, n.º. 2 (2016): 200-218).

¹³ Ahora bien, para autores como Moore, los principales retos de los gerentes públicos son los siguientes: lograr el cambio cultural de las organizaciones; consolidar una mayor autonomía para la identificación y establecimiento de objetivos y sus medios; humanizar los procesos

ciudadana es una de las mejores formas de medir su creación. Sin embargo, dicha tarea no es sencilla, “pues son muchos los ciudadanos que escriben para quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben para felicitar...”¹⁴. Por ello, la gestión gubernamental debe poner especial énfasis en los resultados e impactos que se logren en favor de la satisfacción y del bienestar de los ciudadanos.

Como lo han señalado expertos en el tema, como Carles Ramió¹⁵, Isabel García¹⁶, y Oscar Oszlak¹⁷, las principales reformas al sector público en América Latina buscaron: a) implantar procesos de rendición de cuentas, b) adoptar lenguaje y conceptos claros para la ciudadanía, c) mejorar el desempeño a un menor costo, d) simplificar la estructura jerárquica de las entidades, e) revitalizar el rol de la ciudadanía y la sociedad civil en la toma de decisiones, y, f) generar transparencia y confianza en las actividades de la administración, entre otras. Lo anterior con el objetivo de implementar “... cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para que estos *funcionen mejor*”.¹⁸

La Gestión Jurídica Pública en Colombia ha estado enmarcada en estos procesos. Inicialmente, la preocupación se centró en mejorar la defensa jurídica del Estado de una manera reactiva, sin considerar que esto no era suficiente si no se trabajaba de forma coordinada en los otros frentes de la actividad jurídica estatal. Fue a finales de los 90 e inicios de los 2000 que en el Distrito Capital se generó un modelo y el concepto mismo de Gestión Jurídica Pública, el cual sirvió de base para consolidar su desarrollo en el

administrativos, reivindicando la importancia que tienen funcionarios públicos y ciudadanos en todo este proceso, y, entablar mecanismos de diálogo entre la ciudadanía y la administración para resolver problemas socialmente relevantes.

¹⁴ Mark MOORE, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1995).

¹⁵ Carles RAMIÓ MATAS, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n.º. 21 (2001): 2-28

¹⁶ Isabel María GARCÍA SÁNCHEZ, “La nueva gestión pública: Evolución y tendencias”. *Revista Presupuesto y Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales*, n.º47 (2007): 37-64.

¹⁷ Oscar OSZLAK, “La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes”, en *Enseñanza y Aprendizaje de Administración y Políticas Públicas en las Américas*, compilado por C. Plissock, (Santiago de Chile: INPAE, 2013), 33-47.

¹⁸ Christopher POLLITT y Geert BOUCKAER, *Public Management Reform: A comparative analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

orden nacional, mediante decisiones de institucionalidad, política y normativa.

Logros en las dos últimas décadas en Colombia

Marco constitucional

La Constitución ha dado la mayor importancia a la meritocracia en el ingreso y permanencia al servicio público, a la carrera administrativa, a la evaluación del desempeño, entre otros, pero, sobre todo, el mayor avance es la transformación conceptual de “funcionarios” a “servidores”. Este ha sido un cambio cultural que ha motivado el trabajo por una verdadera vocación de servicio y no por el simple cumplimiento de funciones.

Ahora bien, en este tema es importante destacar los artículos 2, 90 y 209 de la Constitución Política de 1991. La Gestión Pública debe ser el medio para el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, la equidad, la igualdad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes individuales y colectivos (art. 2). Adicionalmente, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas (art. 90). Finalmente, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla con fundamento en los principios de: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209).

Experiencia del Distrito Capital: de un modelo reactivo a uno proactivo en la Gestión Jurídica Pública

El Distrito fue pionero en identificar la necesidad de diseñar e implementar una estrategia para la Defensa Jurídica de las entidades públicas. Durante la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) se trabajó en un Manual de Defensa, que tuvo el objetivo de perfeccionar y actualizar las destrezas de los abogados como litigantes del distrito, así como promocionar el uso de Métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), como herramientas efectivas para la protección de los intereses públicos. Esta estrategia buscó desconcentrar la atención exclusiva del frente de defensa

judicial, y reconocer la importancia de otros factores en la Gestión Jurídica Pública.

Por otro lado, durante la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003), desde la Secretaría General, se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y desarrollo de la “defensa judicial” de las entidades. Esto implicó una reforma más amplia, que denominó al tema “Gestión Jurídica Pública” por primera vez, en el cual se integraron los esfuerzos desarrollados en varios frentes bajo un enfoque preventivo.¹⁹

Allí se tuvieron en cuenta diversos factores como: el entrenamiento de los *gestores litigiosos*, la creación de herramientas de información y análisis jurídico de calidad, con especial énfasis en la transacción, la amigable composición y la conciliación extrajudicial.²⁰ Asimismo, se implementaron las siguientes estrategias:

- i. la organización y sistematización del archivo litigioso del Distrito;
- ii. la implementación de un software especializado en el seguimiento de procesos y en la elaboración de estadísticas confiables en la materia;
- iii. la especialización de la Secretaría General como organismo de coordinación e investigación de la gestión jurídica, delegando el litigio en particular a las entidades distritales correspondientes;
- iv. la elaboración de estudios específicos sobre las causas de daño antijurídico y se plantearon y difundieron políticas de prevención a todos los funcionarios pertinentes;
- v. la creación de equipos transversales para el estudio de temas jurídicos críticos;
- vi. la construcción de una “oficina de estudios” directamente encargada de pensar y coordinar de manera general los temas de la gestión jurídica del Distrito.²¹

¹⁹ CABALLERO y DÍAZ, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a...”, 310.

²⁰ Helena ALVIAR GARCÍA, Diego LÓPEZ MEDINA, César RODRÍGUEZ GARAVITO, ¿Justicia mediante litigio? Reparación y extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado [Informe final de investigación presentado al Ministerio de Justicia, mimeo] (Bogotá: DJC, 2005).

²¹ ALVIAR, LÓPEZ, RODRÍGUEZ, ¿Justicia mediante litigio?, 18.

Es importante recordar que esta experiencia fue clave para la estructuración de la política nacional de la Gestión Jurídica Pública. La creación de la Oficina de Estudios en el Distrito fue modelo para la redefinición del papel de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Ambas estrategias surgieron de la necesidad de coordinar, investigar y difundir la Política de Gestión Jurídica Pública para mejorar el desempeño y armonizar las unidades estatales encargadas de esta labor.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la GJP es el conjunto de acciones, políticas y medidas dedicadas a la eficaz y eficiente defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales²² Claramente, este concepto se ha transformado y consolidado durante estos últimos veinte años, en donde la experiencia del distrito capital fue fundamental en su construcción.

Desde la experiencia de la capital, se puede identificar el paso de un modelo reactivo a un modelo proactivo en la GJP. El primer modelo se fundamentó en la implementación de una política pública enfocada solamente en la defensa jurídica; mientras que el segundo modelo se centró en la formulación de estrategias orientadas a la prevención del daño antijurídico.

Tabla 3. Modelos de la Gestión Jurídica Pública

	Modelo Reactivo	Modelo Proactivo
Alcance	Corto plazo	Largo plazo
Enfoque	Centrada en el litigio	Centrada en conceptos e investigaciones
Acción	Dispersa según demanda	Centrada en temas estructurales
Personal	No cualificado	Cualificado
Perspectiva	Curativa	Preventiva
Riesgos	Vulnerable a corrupción y cooptación	No vulnerable a corrupción y cooptación

Fuente: elaborado con base en el modelo adoptado en la Secretaría General del Distrito, recogido por Alviar, López y Rodríguez, ¿Justicia mediante litigio?, 17.

²² Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (versión 4), marzo de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>

Los principales lineamientos del modelo reactivo se centraron en el proceso de formalización, especialización, planeación y coordinación de la defensa jurídica estatal. La acción se centró en la etapa judicial y sus respectivas estrategias, generalmente de corto plazo, dado que solo se enfocaban en el caso particular. Por ello, la defensa era dispersa y no existía una estrategia unificada. Esta situación tampoco permitió que las entidades identificaran las causas reiterativas del litigio. De hecho, la atención se centró en un campo limitado de problemas, en los cuales se creía tener cierta capacidad de maniobra, pero desconociendo el gran problema de descoordinación de las entidades. El Estado tampoco identificaba que el aparato administrativo de las entidades era indispensable para gestionar las demandas, y que el talento humano era fundamental para la resolución de conflictos y evitar que se reiteraran las mismas causas del daño.

El proceso de definición de la política y el salto conceptual a un modelo proactivo se dio con el desarrollo de la segunda línea del Documento Conpes 3250 de 2003. Allí se recomendó la aplicación de múltiples herramientas gerenciales, y se definieron cuatro frentes específicos de la actividad jurídica: 1) Asesoría jurídica, 2) Producción normativa, 3) Contratación, y 4) Defensa judicial.

Gráfica 4. Frentes de la actividad jurídica



Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto Distrital 430 de 2018.

En el modelo proactivo hay una mayor preocupación por reconfigurar transversalmente la organización de la actividad jurídica de las entidades

públicas, no solo en torno a la defensa jurídica. Por ello, este se centró en la prevención del daño antijurídico²³ en los diferentes campos (constitucional, contencioso administrativo, ordinario y arbitrales), con el objetivo de establecer y determinar acciones concretas y eficaces para evitar o minimizar el daño antijurídico. Este modelo supuso la implementación de una estrategia en todas las áreas, a fin de construir acciones coordinadas y armónicas en las entidades con vocación de mediano y largo plazo.

Sin restarle importancia a las estrategias defensivas, la Gestión Jurídica Pública no está relacionada solamente con la defensa del Estado. Este modelo incorporó otras dimensiones necesarias para la comprensión integral del litigio, tales como la institucional, la administrativa, la cultural, la logística y tecnológica. Asimismo, el modelo estuvo orientado a evitar que las causas de responsabilidad fueran reiterativas, y a fomentar el trabajo especial del área generadora del daño para alcanzar los objetivos comunes: i) garantizar la efectividad de los derechos; ii) mejorar la gestión de la entidad, y, iii) reducir el nivel de litigiosidad en su contra.²⁴

Actualmente, en Bogotá la Gestión Jurídica Pública está regulada en el Decreto Distrital 430 de 2018. Allí se define la GJP como el “conjunto de actividades necesarias para la planeación, dirección, coordinación, control y seguimiento para el cumplimiento de las metas y objetivos trazados por el Distrito Capital en materia jurídica”. Adicionalmente, el Distrito cuenta con un grupo de investigación (avalado por Colciencias), que ha desarrollado múltiples encuentros internacionales sobre este tema. Finalmente, al 31 de diciembre de 2021, el 92% de las pretensiones indexadas de los procesos terminaron con fallo a favor del Distrito.

²³ La prevención del daño antijurídico consiste en la identificación de las causas que pueden generar conflictos judiciales (acciones constitucionales, contenciosas-administrativas, ordinarias y arbitrales) en contra de una entidad pública, a fin de determinar e implementar acciones concretas y eficaces, dirigidas a suprimir o minimizar el daño (ALVIAR, LÓPEZ, RODRÍGUEZ, ¿Justicia mediante litigio?, 16).

²⁴ CABALLERO y DÍAZ, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a ...”, 312.

Programa de Renovación de la Administración Pública

El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) fue creado en el marco de la Ley 790 de 2002 y del Documento Conpes 3248 de 2003, mediante la Directiva Presidencial No. 10 de 2002. Este buscó “adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales”.²⁵

Dicho programa fue coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y cada Ministerio en lo pertinente.

El PRAP definió la necesidad de repensar la administración pública en dos dimensiones: una vertical y otra transversal. De la primera dimensión se derivó una estrategia encaminada a la reorganización de la institucionalidad sectorial, y de la segunda, una estrategia que estuvo dirigida a los procesos estructurales en todos los sectores necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración Pública: Empleo Público, Gestión de Activos, Sistema Presupuestal, Gestión por Resultados, Control Interno, Gobierno Electrónico, Sistemas de Información, Estrategia Anti trámites, Sistema de Contratación Pública, Regulación, Supervisión y Control, Racionalización Normativa y Defensa Judicial de la Nación.²⁶

La Gestión Jurídica Pública en los Planes Nacionales de Desarrollo, desde 1998 hasta 2022

A continuación, es posible observar el desarrollo de la GJP en los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1998 hasta 2022. De igual manera, teniendo en cuenta los periodos de gobierno, se identificaron las principales normativas y directrices que desarrollaron temas claves para la GJP.

²⁵ Fernando GRILLO, “Programa de Renovación de la Administración Pública”. *Revista Institucional del Sector Función Pública* Departamento Administrativo de la Función Pública – Escuela Superior de Administración Pública, n.º. 1 (2003): 11-15.

²⁶ CABALLERO y DÍAZ, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a ...”, 310.

Tabla 3. Desarrollo nacional de la Gestión Jurídica Pública

PERIODO	PND	POLÍTICAS PÚBLICAS	NORMATIVAS Y DIRECTRICES
1998-2002 Andrés Pastrana Arango	Cambio para Construir la Paz (Sin programa)	No se identifican políticas relacionadas con la Defensa Jurídica de la nación	Se avanza en: - La creación de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) en el Ministerio de Interior y de Justicia -MIJ (Decreto 1890 de 1999) - El establecimiento de los Comités de Conciliación de las entidades públicas (Decreto 1214 de 2000). - La creación del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Ley 448 de 1998) - La expedición de reglamentación sobre aspectos contables relacionados con los pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones, como el Plan General de Contabilidad Pública (Resolución 4444 de 1995) y las ordenes específicas de registro contable (Circular 034 de 2000)
2002 – 2006 Álvaro Uribe Vélez	Hacia un Estado Comunitario Programa: Defensa Judicial del Estado colombiano	Se identifican las siguientes políticas públicas: - Conpes 3186 de 2002. Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública - Conpes 3248 de 2003. Renovación de la Administración Pública - Conpes 3250 de 2003. Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes - Conpes 3251 de 2003. Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes	- Ley 790 de 2002. Asigna funciones para el manejo de la información litigiosa, prevención del daño, profesionalización de la defensa y la recuperación de los dineros por conductas dolosas - Directiva Presidencial 02 de 2003. Ordena el uso de mecanismos alternos de solución de conflicto entre entidades públicas - Directiva Presidencial 01 de 2004. Ordena la elaboración de una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la nación - Directiva Presidencial 01 de 2005. Establece directrices para la ejecución del proyecto de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico

PERIODO	PND	POLÍTICAS PÚBLICAS	NORMATIVAS Y DIRECTRICES
2006-2010 Álvaro Uribe Vélez	Estado Comunitario: Desarrollo para Todos Programa: Gestión Jurídica Pública	Se identificó que el PND hizo dos referencias explícitas a la GJP, al recoger los elementos desarrollados bajo la estrategia trazada en el Conpes 3250 de 2003 Destacó: 1) la adopción de un modelo de gestión jurídica en 19 entidades del nivel nacional, y 2) la coordinación a través de la DDJN del MIJ, el 100% de los procesos con cuantía superior a 2 mil salarios mínimos vigentes	- Decreto 1795 de 2007. Adoptó el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado - Decreto 2484 de 2008. Creó la Comisión Intersectorial para la defensa de los intereses jurídicos del Gobierno - Decreto 4530 de 2008. Modificó la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia para el fortalecimiento de la gestión jurídica pública en el Viceministerio de Justicia y Derecho - Decreto 1716 de 2009. Modificó la reglamentación de los comités de conciliación, y estableció la Red Nacional de Información en materia litigiosa - Decreto 1354 de 2010. Estableció directrices de técnica normativa
2010-2014 Juan Manuel Santos	Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad Programa: Prevención del daño antijurídico - Defensa Judicial del Estado	Se identifican las siguientes políticas públicas: - Conpes 3722 de 2012. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de us\$10 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado - Conpes 3816 de 2014. Mejora normativa: análisis de impacto	- Ley 1444 de 2011. Modificó la estructura de la administración pública nacional. Se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE como Unidad Administrativa Especial Decreto ley 4085 de 2011. Estableció los objetivos y la estructura de la ANDJE: Diseñar estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de Defensa Jurídica de la nación y del Estado Decreto 4170 de 2011. Creó la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente: permitir que las entidades gestionen sus compras y contrataciones públicas a través de plataformas electrónicas Ley 712 de 2014. Ley de Transparencia del Derecho de Acceso a la información pública nacional

PERIODO	PND	POLÍTICAS PÚBLICAS	NORMATIVAS Y DIRECTRICES
2014-2018 Juan Manuel Santos	Todos por un Nuevo País Programa: Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial	- Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones: 1) Talento Humano, 2) Direccionamiento estratégico y planeación, 3) Gestión con valores para resultados, 4) Evaluación de resultados, 5) Información y comunicación, 6) Gestión del conocimiento y la innovación, 7) Control interno	- Decreto 1083 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Modelo Integrado de Planeación y Gestión - Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 - Decreto 1499 de 2017. Se incorpora al Ministerio de Justicia y del Derecho como líder de la política de Mejora Normativa
2018-2022 Iván Duque Márquez	Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad Programa: Conocimiento, comprensión y confianza en la producción normativa y jurisprudencial	Se identifican las siguientes políticas públicas: - Conpes 3975 de 2019. Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial - Conpes 4070 de 2021. Lineamientos de política para la implementación de un Modelo de Estado abierto	- Decreto 1651 de 2019. Creó el Comité de Mejora Normativa en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - Ley 2085 de 2021. Adopta la figura de depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresan normas de rango legal

Fuente: elaboración propia.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el proceso de formulación de la política en Gestión Jurídica Pública ha sido madurado y consolidado. Si bien, de 1998 a 2002 no se identifican políticas relacionadas directamente con la Defensa Jurídica de la nación, en este periodo se toman decisiones importantes: la creación de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) en el Ministerio de Justicia, los Comités de Conciliación de las entidades públicas y el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Sin embargo, en este primer periodo, no se contaba con información completa y organizada de la situación, ni se había hecho una evaluación

sistemática de los resultados de la gestión de defensa a nivel nacional, aunque ya se identificaba la necesidad de una visión integral y unificada de la problemática.

Por ello, en el segundo periodo, las decisiones del Documento Conpes 3248 de 2003 se basan en el estudio de las causas del litigio contra el Estado y las principales falencias en la gestión de los procesos judiciales a su cargo. Dicho documento fue esencial para el desarrollo de una estrategia proactiva de la Gestión Jurídica Pública; estableció cuatro líneas de trabajo que han determinado la forma como el Estado ha encaminado sus esfuerzos en torno a su defensa patrimonial: 1) Diseño e implementación del Sistema de Recaudo de Información para la defensa judicial del Estado y la valoración de Pasivos Contingentes; 2) Diseño de Modelos de Gestión para las áreas de apoyo jurídico de las entidades del sector nacional; 3) Diseño de planes de capacitación; 4) Propuestas normativas para la sostenibilidad institucional del Programa de Defensa Judicial del Estado.²⁷

Durante este último periodo, la reflexión sobre la GJP es consecuencia del análisis de la crisis fiscal del país en 2004 y 2005. El profesor Rodrigo Uprimny señaló que Colombia es un “litigante extraño” dado que asiste masivamente a los estrados judiciales como demandando, pero no como demandante, y “... aun así, en sus enfrentamientos, tanto con litigantes ocasionales como frecuentes, éste se comporta como un litigante ocasional, perdiendo procesos que normalmente no debería perder si contara con mejores estrategias de litigio”.²⁸

Por ello, a partir de 2004 y en 2005 se hicieron diagnósticos que identificaron aspectos claves como los siguientes:

- i. Gran parte de los procesos y sentencias condenatorias se concentraban en acciones de nulidad y restablecimiento de derecho por asuntos laborales.
- ii. Los sectores de Transporte, Defensa, Hacienda y Justicia tenían los índices más altos de ejecución presupuestal por sentencias y conciliaciones.

²⁷ CABALLERO y DÍAZ, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a ...”, 311.

²⁸ Rodrigo UPRIMNY, “El problema de la defensa judicial del Estado”. *Dejusticia*, 24 de septiembre de 2004. <https://www.dejusticia.org/el-problema-de-la-defensa-judicial-del-estado/>

- iii. Los Mecanismos de Solución de Conflictos se usaban principalmente en materia de responsabilidad extracontractual y asuntos labores.
- iv. Aumento exacerbado en apropiaciones que se destinaban para la atención y pago de sentencias y conciliaciones resultantes de los litigios conta la nación. En 2004 la suma ascendió a \$162.956 millones de pesos, y en 2005 incrementó a \$239.799 millones de pesos. Para entender la gravedad de la situación, es importante comparar dicha erogación con el presupuesto destinado a temas de política social tales como, los subsidios de vivienda para las clases más desfavorecidas y la inversión en educación del país.²⁹

Tabla 4. Comparación entre erogaciones estatales

AÑO 2004	
Rubro	Cantidad
Vivienda	\$165.633.500.478
Educación	\$114.467.238.083
Sentencias y Conciliaciones	\$162.956.000.000

Fuente: elaborado con base en la conferencia en el Congreso Internacional del CLAD “Hacia la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública”, Araujo, 2005.

La situación descrita se puede explicar porque en las entidades existía una alta dispersión de las funciones de asesoría, contratación, defensa y producción normativa. Asimismo, las capacitaciones de los abogados del Estado se centraban solamente en la contratación. Adicionalmente, los comités de conciliación no tenían el impacto esperado, dado que no propiciaban a la conciliación o de otro medio alternativo de solución de conflictos. Y, finalmente, las entidades no tenían la capacidad para compilar, consolidar y validar la información resultante del seguimiento de los procesos judiciales.³⁰

²⁹ Dionisio ARAUJO, “Hacia la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública”. Memoria del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile 18 a 21 de octubre de 2005, <https://repositorioocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9031/6361-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³⁰ CABALLERO Y DÍAZ, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a ...”, 314.

Es importante mencionar que durante este periodo funcionó la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) en el Ministerio de Interior y de Justicia. En el artículo 15 de la Ley 790 de 2002 se dispuso que esta entidad estaría encargada de la generación de lineamientos para la prevención del daño antijurídico, la profesionalización de los servidores encargados de la defensa del Estado y la implementación de la acción de repetición contra los funcionarios o exfuncionarios, cuando procediera. Esta normativa también sentó las bases para la creación y consolidación de un Sistema Integrado de Información.

Adicionalmente, durante este periodo la terminología usada no era uniforme para referirse a la Gestión Jurídica Pública. Se usaban indistintamente términos como *Defensa Jurídica del Estado*, *Defensa Legal del Estado*, *Defensa Judicial de la Nación*, y *Estrategia Judicial de la Nación*. Sin embargo, la propuesta de consolidación de una administración racional, flexible y orientada al ciudadano se encuentra en las bases del PND 2002-2006. La línea titulada “Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado”, se enfocó en la formulación de estrategias para un Estado gerencial basado en: i) la austeridad, y ii) la eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados.³¹

Posteriormente, en el tercer periodo, mediante el Decreto 4530 de 2008 se modificó el nombre de la DDJN por Dirección de Defensa Jurídica del Estado (DDJE). Con dicho cambio se buscaba evidenciar el paso del modelo reactivo al preventivo en la GJP, dado que la sustitución del término “judicial” por “jurídica” buscaba la incorporación de herramientas propias de la gestión pública, tales como el diseño de políticas, y el seguimiento y evaluación de indicadores de gestión. En el PND 2006-2010 se reconoció la necesidad de continuar trabajando en la adopción de un modelo óptimo de Gestión Jurídica Pública en todas las entidades, puesto que persistía la desarticulación de los cuatro frentes y el crecimiento de los pasivos contingentes.

En el cuarto periodo, el PND 2010-2014 estableció con claridad una política de prevención del daño antijurídico y un plan de acción para conocer la cuantía de todos los procesos que se adelantan contra el Estado. Frente

³¹ CABALLERO y DÍAZ, “De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a ...”, 313.

al primer punto, se propuso la creación de una “Abogacía General del Estado”, conformada por personas altamente cualificadas, y frente al segundo punto, se propuso la cuantificación de los pasivos contingentes, mediante la elaboración de mapas de riesgos en los cuales se pudiera visualizar las debilidades en la defensa, los posibles ámbitos de conciliación, los tipos de procesos, las entidades en las que se concentran los procesos de mayor cuantía, los puntos críticos de la gestión documental probatoria, y los principales riesgos que enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos.

Adicionalmente, en este periodo se creó la figura de Agencia Nacional. La Ley 1444 de 2011 modificó la estructura de la administración pública nacional y se utilizó esta figura creada desde el 98 por la Ley 489. Las Agencias fueron pensadas como organismos administrativos orientados al logro de resultados y al uso eficiente de los recursos públicos, caracterizadas por su alto nivel de especialidad y tecnicidad. El PND 2010-2014 buscó la consolidación institucional en todos los sectores y niveles de gobierno, y para ello identificó la necesidad de contar con entidades descentralizadas, especializadas y técnicas para hacer más efectiva la gestión estatal.³² Las Agencias son órganos descentralizados por servicios, a las cuales se les asignaron unas competencias y funciones específicas según al sector al cual fueron adscritas.

a. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Teniendo en cuenta lo anterior, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)³³ como una Unidad Administrativa Especial, descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Sus objetivos son: i) Diseñar estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de Defensa Jurídica de la Nación y del Estado; ii) Formular, evaluar y difundir las políticas de prevención de las conductas antijurídicas, del daño antijurídico, y, iii) Dirigir, coordinar y ejecutar las acciones que aseguren una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la nación.

³² María Clara GARRIDO, “Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia – II”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, n.º. 18 (junio 2017). DOI 10.18601/21452946.n18.07

³³ Se creó por medio del Decreto Ley 4085 de 2011, que posteriormente ha sido modificado parcialmente por los Decretos 915 de 2017, 1698 de 2019, 2269 de 2019 y 1244 de 2021.

Con la ANDJE, el Gobierno buscó unificar las políticas de defensa e información del Estado en los casos de interés estratégico. Su formulación ha perseguido que las entidades desarrollen sus actividades en el marco de la GJP para la disminución del número de litigios y del valor de las condenas. Lo anterior, aunado a fomentar la mejora de su desempeño en la etapa judicial y en recuperar por vía de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, parte de las sumas pagadas por sentencias, conciliaciones o laudos arbitrales.

Actualmente, la Política de Defensa Jurídica se ha apoyado en la creación de la “Comunidad Jurídica del Conocimiento”. Este espacio ha tenido el objetivo de propiciar el acceso, intercambio y sistematización de la información relevante para la defensa jurídica. Asimismo, ha buscado establecer vínculos de colaboración, articulación y fortalecimiento de las competencias institucionales para la defensa estratégica del Estado.

Por otro lado, la ANDJE en su plataforma virtual, en virtud de fortalecer las habilidades del personal jurídico de las entidades, oferta un entrenamiento virtual y presencial para implementar esquemas de acreditación, evaluación y certificación de los defensores del Estado. De igual manera, la Agencia ha desarrollado un Sistema Único de Información Litigiosa del Estado (eKOGUI), para evaluar fallas y aciertos de la defensa, a fin de gestionar adecuadamente el riesgo fiscal asociado a los litigios contra la nación. Estas dos herramientas se diseñaron para fortalecer los procesos institucionales y la toma de decisiones, teniendo en cuenta la evidencia, la transferencia de conocimiento y las buenas prácticas en torno a la defensa jurídica de la nación.

b. Agencia Colombia Compra Eficiente

De igual manera, por medio del Decreto 4170 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Esta es una entidad pública descentralizada del orden nacional, que se encuentra adscrita al Departamento Nacional de Planeación, y surge de la necesidad de crear una política unificada y clara en torno a la contratación pública.³⁴ En dicha normativa se reconoce la obligación de:

³⁴ Fabián MORALES PINZÓN y Mónica A. CONTRERAS. “La contratación estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (tesis de especialización, Universidad La Gran Colombia, marzo 2019).

1. Diseñar y adoptar políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en el proceso
2. Tener una entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo.
3. Asegurar la coherencia, coordinación y ejecución de las políticas de contratación, orientar la gestión contractual, formular parámetros para la gerencia contractual, fortalecer la planeación contractual y definir los parámetros de implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica.

Actualmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ha creado múltiples herramientas para ahorrar y disminuir el gasto en los procesos de compra pública, tales como los Pliegos Tipo, los Acuerdos Marco de Precios y los Instrumentos de Agregación de Demanda (IAD). Según cálculos de la entidad, estos tres mecanismos han ahorrado \$2 billones de pesos durante los últimos 3 años.³⁵

En el quinto periodo, el PND 2014-2018 bosquejó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)³⁶. Este surge de la integración de los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad en un solo Sistema de Gestión³⁷, y establece lineamientos y directrices en materia de gestión y

³⁵ Manuales, guías y documentos tipo. Colombia Compra Eficiente. Agencia Nacional de Contratación Pública – ANCP. 1 de septiembre de 2022. <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>.

³⁶ Se creó mediante el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único del Sector Función Pública.

³⁷ El presidente de la República, como máxima autoridad administrativa del país, dirige el Sistema de Gestión y su coordinación está a cargo del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional integrado por once entidades: 1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2) Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 3) Ministerio de Justicia y del Derecho, 4) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 5) Departamento Nacional de Planeación, 6) Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 7) Departamento Administrativo de la Función Pública, 8) Archivo General de la Nación, 9) Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, 10) Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 11) Contaduría General de la Nación. Este sistema busca garantizar la articulación institucional para la implementación de la política pública; específicamente, esta labor se encuentra en cabeza de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE (Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, Departamento Administrativo de la Función Pública, versión 4, 2021), https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/2023-03-21_Manual_operativo_mipg_5V.pdf/dbe560cc-e81d-bd7b-b23f-075184e029c6?t=1679509602732).

desempeño para las entidades públicas. Este es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades, y con ellos mejorar la capacidad estatal para generar confianza ciudadana y aumentar los niveles de gobernabilidad y legitimidad del aparato público.

Por ello, MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones que operan de manera articulada: 1) Talento Humano, 2) Dirección estratégica y planeación, 3) Gestión con valores para resultados, 4) Evaluación de resultados, 5) Información y comunicación, 6) Gestión del conocimiento y la innovación, y 7) Control interno. A su vez, este modelo está conformado por diecisiete políticas, de las cuales, para el presente trabajo se deben destacar especialmente tres: 3) Compras y Contratación Pública, 13) Defensa Jurídica, 14) Mejora normativa.

Frentes de la actividad jurídica de las entidades públicas en Colombia

Teniendo en cuenta lo anterior, se inició el diseño e implementación de una serie de estrategias para contrarrestar las debilidades identificadas en los cuatro frentes de la Gestión Jurídica Pública:

Defensa Jurídica

La política transversal de Defensa Jurídica del Estado desarrolla los lineamientos estratégicos y componentes requeridos para una adecuada gestión del Ciclo de Defensa Jurídica por parte de cualquier entidad pública. Esta se inscribe en el marco del Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Este frente de la GJP se puede definir de la siguiente manera:

La defensa judicial es una actividad que busca la protección de los intereses de las entidades públicas, que son dirimidos en sede jurisdiccional o por medio de mecanismos alternativos de solución de conflictos. La entidad puede detentar la calidad de demandada, demandante o vinculada en el proceso con legitimidad para intervenir (Decreto Distrital 430 de 2018).

Producción normativa

La producción normativa es una actividad central en la implementación de políticas públicas, dado que es el medio por el cual se materializan las decisiones del Congreso o el Gobierno, según el origen de la norma.

Uno de los mayores problemas que afrontan las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado es la incertidumbre normativa generada por la desbordada producción normativa. Una cantidad elevada de normas se convierten en un gran obstáculo para garantizar la eficiencia institucional y la seguridad jurídica. En nuestro país, aún se tiene la creencia que todas las problemáticas se solucionan con la expedición de una nueva norma, ya sea una ley, decreto, resolución, directriz, etc. Sin embargo, esta tendencia causa carencia de certeza del marco normativo vigente y de seguridad jurídica. Este frente de la GJP se puede definir de la siguiente manera:

La Producción Normativa es el proceso de preparación, revisión, y suscripción de proyectos de ley y actos administrativos que deban expedir las entidades y organismos nacionales y territoriales para el cumplimiento de sus fines. Este proceso también contempla la selección, compilación, sistematización y publicación de la información normativa, jurisprudencial y doctrinal para garantizar el acceso no solo a los funcionarios, sino también a la población colombiana.

La producción normativa debe garantizar la protección, coherencia, efectividad y eficiencia del ordenamiento jurídico, de conformidad con los preceptos constitucionales. Lo anterior con el objetivo de brindar seguridad jurídica, mejorar la confianza pública, asegurar la calidad de los documentos y actos administrativos que se expidan, racionalizar y depurar la normatividad existente y fortalecer la participación de la ciudadanía y la sociedad en general (Decreto Distrital 430 de 2018).

Generalmente, esta tarea ha sido desempeñada por las oficinas jurídicas de las entidades públicas, la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico (DDDOJ) del Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, encargada de centralizar y coordinar la producción normativa que será expedida por el Presidente.

El diagnóstico del Conpes 3816 de 2014 “Mejora normativa: análisis de impacto” indicó que la capacidad técnica de las entidades del Gobierno Nacional para la producción normativa es heterogénea, dado que muchas no cuentan con un área dedicada a esta función y sus servidores no tienen la formación para desempeñar dichas actividades. Asimismo, la Rama Ejecutiva tenía pocas herramientas para mejorar y articular la producción normativa. Por ello, en el marco de este Conpes se recomendó la creación de los DUR, con el objetivo de compilar, analizar, depurar, organizar y unificar la reglamentación vigente en cada tema.

Por su lado, la décimo cuarta política de MIPG, “Mejora Normativa”, hace parte de la dimensión de *Gestión con Valores para Resultados*, esta dimensión se debe entender desde dos perspectivas: “de la ventanilla hacia adentro” y la segunda, referente a la relación Estado Ciudadano “de la ventanilla hacia afuera”. La primera hace referencia a aquellos arreglos institucionales, procesos internos, trámites y talento humano de las entidades públicas, y, la segunda, a la cobertura territorial, los canales de atención de las entidades, la calidad del servicio prestado, y el cumplimiento de las expectativas ciudadanas.

En este sentido, es importante destacar que la Política de Mejora Normativa se desarrolla principalmente “de la ventanilla hacia adentro”, dado que tiene el objetivo de promover al interior de las entidades el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias. Para su implementación, se deben tener en cuenta la seis fases del Ciclo de Gobernanza Regulatoria: 1) Planeación: Agenda Regulatoria, 2) Diseño de la regulación, Análisis de Impacto Normativo - AIN, 3) Consulta pública de los proyectos de actos administrativos, 4) Revisión de calidad normativa, 5) Publicidad de la regulación final, 6) Evaluación de las regulaciones.

En la primera fase las entidades de la Rama Ejecutiva deben identificar los asuntos relativos a su sector que requieren de una regulación. En la segunda fase se justifica la necesidad de dicha intervención y el problema que se resolvería con dicha acción, para ello, se debe implementar la metodología AIN, que permite: i) definir el problema, ii) definir los objetivos, iii) definir las alternativas, iv) evaluar las alternativas, v) elegir la mejor alternativa, y, vi) diseñar la implementación y el monitoreo. En la tercera fase, se pretende hacer partícipe a la ciudadanía en general, especialmente

a los sujetos regulados e interesados. En la cuarta fase, las entidades con competencia deben revisar y emitir concepto sobre los proyectos normativos. En la quinta fase, teniendo en cuenta el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se debe publicar la normativa respectiva. En la sexta fase, las entidades tienen la obligación de revisar sistemática y periódicamente la regulación existente, y determinar si esta es eficiente, eficaz, simple y consistente con los objetivos de la política pública planteada. Para ello, las entidades cuentan con estrategias como la política de racionalización de trámites, de depuración normativa, la evaluación *ex post* y la simplificación normativa.

Gráfica 5. Ciclo de Gobernanza Regulatoria



Fuente: elaboración propia, con base en la guía de implementación de la Política de Mejora Normativa del Ministerio de Educación.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco del Consejo para la Gestión y el Desempeño, se creó en el 2019 el Comité de Mejora Normativa³⁸. Este Comité Técnico hace parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, y busca fortalecer y generar espacios de trabajo para articular a las entidades y facilitar la gestión del Estado, al generar estrategias para: i) adoptar buenas prácticas de revisión y simplificación de la regulación existente, ii) mejorar la calidad de la regulación para un mayor desarrollo

³⁸ El Comité está conformado por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Presidencia de la República.

económico y bienestar social, y, iii) propiciar una regulación abierta, participativa y transparente.

Decretos Únicos Reglamentarios

En virtud de racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico, desde 2015, el Ejecutivo lideró la compilación de normas reglamentarias vigentes de los distintos sectores de la administración pública nacional. Los directores o jefes de las oficina jurídicas de los sectores tuvieron la responsabilidad de clasificar y validar las disposiciones susceptibles de ser depuradas y para este ejercicio se tuvieron en cuenta cinco criterios: 1) obsolescencia, 2) duplicidad normativa, 3) por cumplimiento del objeto de la norma o cesación de efectos jurídicos, 4) por agotamiento del plazo definido en las disposiciones o por ser transitoria, y, 5) por decaimiento o desaparición de las disposiciones que dan fundamento jurídico para la existencia de la normativa.

Contratación

La contratación es un área estratégica de la acción estatal para generar mayor valor público y mejor acceso a los derechos. Sin embargo, la función de compra pública tiene un alto riesgo de corrupción, y esto retrasa e impide la implementación de políticas públicas y afecta la competitividad de las entidades. Por ello, es una necesidad generar una política pública “... clara y unificada en materia de compras y contratación pública, con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos” (Decreto 4170 de 2011).

Este frente de la GJP, normativamente, se definió así:

La contratación es el procedimiento administrativo mediante el cual las entidades públicas satisfacen sus necesidades o cumplen sus fines a través de la celebración de convenios o contratos conforme al marco normativo legal vigente. Dicho procedimiento contempla la etapa precontractual, contractual y poscontractual.

Las políticas gubernamentales se materializan a través de adquisiciones y contratos, por ello, la compra pública es un asunto estratégico para el Estado. El sistema de contratación debe garantizar resultados satisfactorios

en términos de eficacia, eficiencia, economía, publicidad y transparencia de las entidades públicas para promover la libre competencia en el desarrollo de la gestión pública, prevenir el daño antijurídico y la corrupción (Decreto Distrital 430 de 2018).

La contratación pública siempre ha sido un tema de preocupación del Estado colombiano. En el Conpes 3186 de 2002 se desarrolló un diagnóstico exhaustivo en la materia, y se establecieron las bases para la construcción de una política pública para la eficiencia y transparencia contractual. En la problemática se identificó: alto grado de dispersión normativa, deficiente planeación de los contratos, descoordinación con el sistema presupuestal, y procesos y procedimientos anacrónicos y asistemáticos.

En razón de ello, en 2004 se creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (Decreto 3620 de 2004), que tiene por objetivos:

- i) servir de escenario para la preparación y discusión de decretos reglamentarios a ser expedidos por el Presidente de la República, ii) orientar la gestión contractual de las entidades públicas para reducir costos, iii) fortalecer los escenarios de transparencia y visibilidad de la gestión contractual pública, iv) formular parámetros para la gerencia contractual pública, y, v) fortalecer la planeación contractual de las entidades a partir de la evaluación y monitoreo por indicadores y definir parámetros de implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica (Decreto 3620 de 2004).

Sin embargo, en el marco del PND 2010-2014, se observó que esta Comisión no era suficiente para coordinar plenamente el Sistema de Contratación y Compras Públicas. Por dicha razón, el Gobierno Nacional identificó la necesidad de crear un organismo técnico especializado, encargado de impulsar políticas, normas y unificación de procesos en la materia. Adicionalmente, se observó que el 10% del PIB era destinado para la compra pública, y se estableció la importancia de renovar la Política de Contratación Estatal y el Sistema de Compra.

Adicionalmente, entre las 19 Políticas de Gestión y Desempeño Institucional de MIPG, se encuentra la Política de *Compras y Contratación Pública*. Esta tiene el objetivo de permitir y facilitar que las entidades gestionen adecuadamente sus compras y contrataciones públicas a través de plataformas electrónicas, y de lineamientos normativos y estratégicos para fortalecer la satisfacción de las necesidades públicas, optimizando el uso de los

recursos e implementando altos estándares de calidad, pluralidad de oferta, transparencia y rendición de cuentas.³⁹

Asimismo, MIPG establece que las entidades deben llevar a cabo las siguientes etapas para la implementación de una gestión estratégica eficaz y efectiva:

- 1) Estructurar el Plan Anual de Adquisiciones;
- 2) Incorporar prácticas de Análisis de Datos;
- 3) Incorporar prácticas de Abastecimiento Estratégico;
- 4) Promover la competencia;
- 5) Implementar Lineamientos de Buenas Prácticas (Guías, Manuales) y Documentos Estándar desarrollados por Colombia Compra Eficiente;
- 6) Emplear la plataforma transaccional Secop II para facilitar la celeridad, economía y simplicidad en las actuaciones administrativas;
- 7) Hacer uso de Instrumentos de Agregación de Demanda de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.⁴⁰

Asesoría Jurídica

Se ha identificado que gran parte de las reclamaciones contra el Estado surgen de fallas administrativas de las entidades cuando estas brindan asesoría jurídica a la ciudadanía en general. De igual manera, los servidores con funciones jurídicas, en constantes ocasiones carecen del conocimiento técnico especializado y profundo sobre la regulación de los sectores a los cuales se adscribe la entidad. Por ello, en este frente es muy importante trabajar para fortalecer las capacidades y conocimientos del personal jurídico adscrito al aparato estatal. Este frente de la GJP se puede definir de la siguiente manera:

La asesoría jurídica es la actividad a través de la cual se analiza y brinda información con base en los conocimientos propios de la entidad, o se desarrollan investigaciones sobre un asunto en particular. El objetivo es determinar las bases y los lineamientos sobre un tema para tomar decisiones. Para el desarrollo de la Asesoría Jurídica, los responsables del área de cada entidad deberán tener en cuenta los términos y los procedimientos legales aplicables, así como la pertinencia y oportunidad en la solución del problema jurídico (Decreto Distrital 430 de 2018).

³⁹ DAFP, Modelo Integrado de Planeación y Gestión, 2021.

⁴⁰ DAFP, Modelo Integrado de Planeación y Gestión, 2021.

La Asesoría Jurídica es una actividad dinámica, que requiere de constante actualización e innovación. Es por eso que es importante fortalecer las capacidades institucionales, no solo para la defensa del Estado, sino también para garantizar los derechos de las comunidades.

En el 2004 inició el diseño del Litigob, un sistema de recaudo de información, herramienta que estaría a cargo del Ministerio de Interior y de Justicia. Sus funciones eran: i) planear, registrar, consultar, actualizar y controlar vía web toda la información con las labores de defensa judicial, ii) recolectar experiencias o casos similares, iii) hacer seguimiento a los comités de conciliación, iv) recolectar información sobre las labores de mediación de la Dirección Jurídica Nacional en los conflictos interadministrativos, v) consultar jurisprudencia relacionada, y, vi) administrar automáticas, archivos, chats, foros y correos electrónicos. No obstante, este sistema no funcionó como se esperaba y se suspendió su función porque era muy engorroso ingresar información y no era posible extraer indicadores útiles.

Actualmente, la ANDJE creó la Comunidad Jurídica del Conocimiento y el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado (eKOGUI). Estas dos herramientas buscan fortalecer las competencias de los abogados del Estado y consolidar una red de buenas prácticas.⁴¹

Temas transversales de la Gestión Jurídica Pública

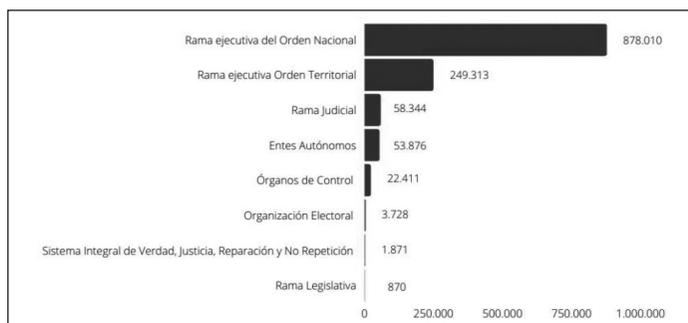
Los abogados del Estado

Un elemento transversal y central de los cuatro frentes son los servidores públicos. Es posible afirmar que gran parte de los problemas de la defensa jurídica estatal se originan por la manera como los abogados se educan y ejercen el Derecho en el país. En Colombia toda entidad pública tiene una oficina jurídica. Esto implica contratar personal, abogados y especialistas conocedores de la labor desempeñada por la entidad, a fin de contar con una asesoría jurídica permanente para los temas requeridos.

⁴¹ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Según Función Pública (2021), Colombia cuenta con 1.268.423 servidores públicos, de los cuales, aproximadamente el 31% son abogados. Esto quiere decir que el Estado cuenta con un gran equipo que desarrolla funciones y actividades propias de la Gestión Jurídica Pública.

Gráfica 6. Distribución de los Servidores Públicos en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en la última actualización de datos de Función Pública, 2021.

Tabla 5. Cantidad de funcionarios públicos por disciplinas académicas

Disciplina Académica	Cantidad
DERECHO	34.807
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	12.429
CONTADURÍA PÚBLICA	10.947
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO	9.352
PSICOLOGÍA	8.600
TRABAJO SOCIAL	5.487
ECONOMÍA	5.198
INGENIERÍA DE SISTEMAS	4.495
INGENIERÍA CIVIL	2.604
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2.451
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA	2.428
MEDICINA	2.259

Fuente: elaboración propia con base en la última actualización del SIGEP - Función Pública, 2021.

Mauricio García Villegas y María Adelaida Ceballos, autores del libro *Abogados sin reglas*⁴², investigaron los factores que podrían explicar los

⁴² Mauricio GARCÍA VILLEGAS y María Adelaida CEBALLOS. *Abogados sin reglas* (Bogotá: Editorial Ariel, 2019), 168.

problemas que afronta la profesión, que inevitablemente genera un menoscabo de lo público. Entre sus hallazgos, se pueden destacar los siguientes: i) los abogados comienzan su servicio público sin entrenamiento específico sobre la normativa del sector, ii) se mantienen desinformados sobre los cambios normativos, iii) las entidades no suministran a su equipo jurídico la información necesaria para el desarrollo de las actividades y funciones respectivas.

Sin duda alguna, el talento humano es el activo más importante de las entidades públicas. Tal como se menciona en MIPG, “todas las personas que laboran en la administración pública, en el marco de los valores del servicio público, contribuyen con su trabajo, dedicación y esfuerzo al cumplimiento de la misión estatal, a garantizar los derechos y a responder las demandas de los ciudadanos”⁴³. Por ello, la labor de los “jurídicos” es fundamental para consolidar las funciones de los cuatro frentes de la GJP.

En este sentido, desde Función Pública se ha promovido la conformación de equipos transversales. Estos son una apuesta para crear redes de trabajo que faciliten la comunicación e intercambio de conocimientos y experiencias entre las distintas áreas de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial⁴⁴. El objetivo de estos equipos es fortalecer las dinámicas de gestión y desempeño institucional; por eso, actualmente existe un equipo de “jurídicos y defensa jurídica”, para reunir a los jefes jurídicos de las entidades del orden nacional y territorial.

Adicionalmente, es destacable la experiencia del Distrito en este aspecto, dado que cuenta con la Abogacía General del Servicio Jurídico del Distrito Capital. En este espacio se han desarrollado diversas estrategias de fortalecimiento del cuerpo de abogados que permiten el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia jurídica, disciplinaria, contractual, etc.⁴⁵

Sistemas de información y tecnología

Es importante en este acápite resaltar que las tecnologías tienen el potencial de ofrecer enormes beneficios en el sector público. Esta es una herramienta

⁴³ DAFP, Modelo Integrado de Planeación y Gestión, 2021.

⁴⁴ DAFP, Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

⁴⁵ Alcaldía de Bogotá, s. f.

que permite comprender mejor a los ciudadanos y ofrecer mejores resultados, brindar servicios de manera más efectiva y eficiente, y encontrar nuevas soluciones a los desafíos de política que plantea el contexto global. En consecuencia, las administraciones que gestionen efectivamente la transformación digital crearán mejor calidad de vida a sus ciudadanos, recuperarán la confianza pública, y mejorarán la competitividad de su país o sus regiones.

Transparencia y acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública es una prerrogativa constitucional consignada en los artículos 20, 23 y 74 respectivamente, en donde se consagra que los ciudadanos tienen la capacidad y facultad de exigir recibir información pública, presentar peticiones respetuosas y acceder a documentos públicos (salvo excepciones de ley).

El acceso a la información es una herramienta fundamental para el fortalecimiento de los ejercicios de veeduría ciudadana a las entidades públicas. Mediante la información proporcionada (o en su defecto, no proporcionada) la ciudadanía en general puede exigir que las entidades cumplan sus deberes:

La publicación de información a través de medios electrónicos, la implementación de criterios diferenciales para el acceso a la información pública, la elaboración de instrumentos de gestión de información, y la identificación de información reservada y clasificada que genera y custodian las entidades públicas; constituyen entonces herramientas dispuestas en la ley, para facilitar a la entidad la materialización del principio de divulgación proactiva de la información así como brindar información oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, a través de las respuestas a solicitud de información presentada por los ciudadanos.⁴⁶

Por otro lado, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en su artículo 8 establece que las autoridades deben mantener a disposición de todos, información completa y actualizada en el sitio de atención y página electrónica, o suministrarla a través de medios impresos y electrónicos que disponga sobre su gestión jurídica.

⁴⁶ Secretaría de Transparencia, 2021.

Cambio cultural

Es muy importante recordar que las regulaciones formales y los procesos de mejoramiento de la producción normativa no son suficientes para generar cambios certeros en la administración pública. Si bien los procesos están orientados a la generación de valor público y a garantizar el correcto funcionamiento de las entidades, es fundamental comprender que las políticas tradicionales, los instrumentos técnicos y las normativas formales acompañadas de estrategias de cambio cultural pueden generar cambios concretos en las percepciones, actitudes y comportamientos de los servidores públicos y los ciudadanos. Por ello, es importante incorporar estrategias de cambio cultural en los procesos mencionados anteriormente.

Retomando los postulados de Jon Elster y Antanas Mockus, es posible identificar la existencia de tres sistemas de regulación del comportamiento humano: la ley, la cultura y la moral, y entre estos existen tensiones y contradicciones.⁴⁷ Los comportamientos pueden originarse o tener varios motivos, y estar regulados por varios tipos de reglas. El paradigma administrativo de “Cambio Cultural” reconoce lo anterior y, por ende, propone la articulación de los tres sistemas de regulación con el objetivo armonizar la ley, la cultura y la moral, de tal forma que aquello que se considere correcto en la moral y la cultura esté en sintonía con lo que dicta la ley.

El cambio cultural es una apuesta innovadora para fortalecer el trabajo técnico de las entidades públicas mediante metodologías no tradicionales, enfocadas a poner en práctica ejercicios pedagógicos y comunicativos que lleguen a las personas en su cotidianidad. Esta estrategia está compuesta por: i) intervenciones para influenciar actitudes, valores y aspiraciones subyacentes y el modo como estos se manifiestan en el comportamiento, y ii) procesos dinámicos, por los cuales las pautas de comportamiento se convierten en establecidas como parte de actitudes y valores subyacentes.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. ELSTER, *Explaining Social Behavior*, y MOCKUS, “La educación para aprender a vivir juntos”.

⁴⁸ KNOTT, David, MUERS Stephen y Stephen ALDRIDGE - Cabinet Office. *Achieving Culture Change: A policy framework*. Cabinet Office of the United Kingdom, enero de 2008.

Además, la responsabilidad en torno a la producción normativa no puede estar a cargo solamente de los servidores públicos. En efecto, es indispensable generar corresponsabilidad de los ciudadanos, para generar un compromiso integral de todos los sectores sociales, políticos, económicos y administrativos beneficiarios de la gestión pública. A través de metodologías de cambio cultural y de comportamientos, se busca que los servidores públicos se comprometan con los valores y principios definidos en las diferentes normativas. De esta manera, se pretende avanzar en el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en el Estado y en sus servidores, para mejorar así su legitimidad, incrementar la participación de los diferentes grupos de valor y aumentar la efectividad de las políticas implementadas por las entidades públicas.

Lecciones aprendidas y retos por afrontar y superar

Las administraciones públicas no son edificios, ni organigramas, normas o políticas públicas; las administraciones son los servidores públicos. En estas dos últimas décadas, el país ha logrado grandes avances al entender que la defensa jurídica eficiente del Estado no es solo el desempeño en los estrados judiciales, dado que a ellos se les cita en la mayoría de los casos por deficiencias en la producción normativa, la asesoría y la contratación pública, frentes cada vez más complejos y variados.

Son muchos los avances, pero aún se deben desarrollar otros temas fundamentales, como la formación jurídica de los abogados, la importancia de los servidores públicos en todo el proceso, sin importar su profesión, y la implementación de estrategias de cambio cultural. Veinte años construyendo sobre lo construido nos deja lecciones, sin duda lo más importante:

1. Garantizar un adecuado manejo de los recursos públicos y prevenir el daño antijurídico no solo es adelantar una eficaz y exitosa defensa jurídica, lo cual, por supuesto, es indispensable y por demás, obligatorio.
2. El desarrollo del concepto de Gestión Jurídica Pública ha demostrado que los cuatro frentes del accionar jurídico en las entidades públicas deben estar articulados en su gestión, y contar con directrices, políticas y normativa general, dirigidos, además de la evaluación

concentrada, sin perjuicio de la autonomía y de la responsabilidad de las entidades.

3. No solo los cuatro frentes son importantes, lo han sido temas transversales, tales como la transparencia, el cambio cultural, la tecnología, la gestión del conocimiento y la innovación.

Se ha recorrido un camino con consistencia y perseverancia, que debe continuar para afrontar los principales retos, el más importante es recortar la brecha entre la capacidad de los demandantes del Estado y sus abogados, así mismo:

1. Es fundamental una adecuada gestión del Talento Humano Jurídico, consolidar y desarrollar el concepto de los abogados del Estado y lo que ello implica; las redes, los equipos transversales, el mérito, la continuidad, adecuados programas de capacitación y el reconocimiento, en fin, trabajar por el estatus que ellos merecen.
2. Utilizar adecuadamente las ventajas que ha construido MIPG.
3. Aprovechar al máximo las ventajas de la información y la tecnología.
4. Extender el conocimiento y la experiencia a los entes territoriales.
5. Propiciar que en los espacios académicos y de debate la GJP siga al orden del día, no solo por las cifras de procesos y pretensiones.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Contratación Pública – ANCP, 1 de septiembre de 2022. Manuales, guías y documentos tipo. Colombia Compra Eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANJE. Quiénes somos. <https://www.defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-generalagencia.aspx>
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ALVIAR GARCÍA, H., López Medina, D. y C. Rodríguez. ¿Justicia mediante litigio? Reparación y extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado [Informe final de investigación presentado al Ministerio de Justicia]. Bogotá: DJC, 2005. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_40.pdf

- ARAUJO ANGULO, Dionisio. “Hacia la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 a 21 de octubre de 2005. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9031/6361-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CARILLO FLÓREZ Fernando y David Varela. “Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: Situación y perspectivas de una política pública en Colombia”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n°. 56 (2013):123-176. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533688005.pdf>
- CASTRO, M. Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional en Colombia. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005, 18-21.
- CHICA VÉLEZ, S. “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. *Administración & Desarrollo* 39, n°. 53(2011): 57-74. <https://doi.org/10.22431/25005227.147>
- Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (versión 4), marzo 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>
- Dirección Administrativa de Función Pública – DAFP. Áreas de la entidad. <https://www.funcionpublica.gov.co/direccionjuridica/funciones#:~:text=La%20gesti%20jur%C3%ADdica%20se%20concibe,judiciales%20de%20los%20entes%20estatales>
- Dirección del Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico. Proyectos pilotos para la depuración de disposiciones normativas de Decretos Únicos Reglamentarios – DUR, 2021. <https://www.suinjuriscol.gov.co/archivo/Metodologiadepuracion%20DURpilotosAgriculturaCulturafuncionPublicayPlaneacion2021.pdf>
- ELSTER, Jon. *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2015. doi:10.1017/CBO9781107763111
- Estrategia de gestión de Colombia Compra Eficiente, 2012-2016. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20130131estrategia_1.pdf

- Función Pública. Valores del servicio público: Código Integridad. EVA, 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad>
- GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Revista Presupuesto y Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales*, n°. 47(2017): 37-64.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y María Adelaida Ceballos. *Abogados sin reglas*. Bogotá: Editorial Ariel, 2019.
- GARRIDO, María Clara. “Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia – II”. *Revista Digital de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia* n°. 18 (2017): 117-152. <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.07>
- GRILLO, Fernando. “Programa de Renovación de la Administración Pública”. *Revista Institucional del Sector Función Pública*. Departamento Administrativo de la Función Pública – Escuela Superior de Administración Pública, n°. 1 (2003): 11-15.
- KNOTT, David, Muers Stephen y Stephen Aldridge – Cabinet Office. *Achieving Culture Change: A policy framework*. Cabinet Office of the United Kingdom, enero de 2008. https://crawford.anu.edu.au/sparc/pdf/2010/achieving_culture_change.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. Guía de implementación de la política de mejora normativa. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-398739_Guia_0017.pdf
- MOCKUS, Antanas. “La educación para aprender a vivir juntos. Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”. *Perspectivas*, XXXII, n°. 1 (2002). http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf
- MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1995.
- MORALES PINZÓN, Fabián y Mónica A. Contreras. “La contratación estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Tesis de especialización, Universidad La Gran Colombia, marzo 2019. https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5363/Contrataci%C3%B3n_Colombia_Co_mpra_Eficiente.pdf?sequence=1
- OSZLAK, Oscar. “La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes”. En *Enseñanza y Aprendizaje de Administración y*

- Políticas Públicas en las Américas*, compilado por C. Pliscoff (Santiago de Chile: IMPAE, 2013). 33-47.
- Plan Nacional de Desarrollo – PND, 1998-2002. Cambio para construir la paz. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2_contexto_cambio.pdf
- PND, 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- PND, 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-20062010.aspx>
- PND 2010 – 2014. Prosperidad para todos. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2010_final.pdf
- PND 2014 – 2018. Todos por un nuevo país. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>
- PND 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- POLLITT, Christopher y Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- RAMÍO MATAS, Carles. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°. 21 (2001).
- RESTREPO MEDINA, Manuel A. “Modelos de defensa jurídica del Estado: Una aproximación comparada de los casos de Chile, España y Estados Unidos”. *Revista Diálogos de Saberes*, n°. 48 (2018):47-65. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4597>
- SÁNCHEZ, Efraín., Guerrero Gutiérrez, Maureen - Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. Cambio cultural en la gestión pública. Estrategia de cambio cultural, enero de 2015. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/FP_LE_DiagyEstrategiaFinal_CCultural_Vers19-01-15.pdf
- SIMBAQUEBA MORENO, Nicolás. “Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá”. *Administración & Desarrollo* 46, n°. 2 (2016): 200-218. <https://doi.org/10.22431/25005227.67>

Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCI. Comité de Mejora Normativa. Comités Técnicos. <https://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/ct/comites-tecnicos>

UPRIMNY, Rodrigo. “El problema de la defensa judicial del Estado”. Dejusticia, 24 de septiembre de 2004. <https://www.dejusticia.org/el-problema-de-la-defensa-judicial-del-estado/>

Legislación

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3250 de 2003. Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes, 20 de octubre de 2003.

CONPES 3186 de 2002. Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, 31 de julio de 2002.

CONPES 3248 de 2003. Renovación de la Administración Pública, 20 de octubre de 2020

CONPES 3251 de 2003. Renovación de la Administración Pública: Programa para la gestión eficiente de activos públicos (Fase 1: Activos fijos – inmobiliarios), 20 de octubre de 2003.

CONPES 3722 de 2012. Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$10 millones o su equivalente en otras monedas destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado, 29 de marzo de 2012.

CONPES 3816 de 2014. Mejora normativa: análisis de impacto, 2 de octubre de 2014.

CONPES 3975 de 2019. Política Nacional para la transformación digital e inteligencia artificial, 8 de noviembre de 2019.

CONPES 4070 de 2021. Lineamiento de política para la implementación de un Modelo de Estado Abierto, 20 de diciembre de 2021.

Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Decreto 1345 de 2010. Por el cual se establecen directrices de técnica normativa. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39371>

- Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Decreto 1716 de 2009. Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36199>
- Decreto 1795 de 2007. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, y se adopta el Sistema Único de Información para la Gestión Jurídica del Estado. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=24947>
- Decreto 2484 de 2008. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Defensa de los Intereses Jurídicos de la Nación. <https://ekogui.defensajuridica.gov.co/SiteCollectionDocuments/politica-publica-cicloddefensa/Decreto%202484%20de%202008.pdf>
- Decreto 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>
- Decreto 4530 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36773>
- Decreto Distrital 430 de 2018. Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones, 2 de agosto de 2018.
- Decreto ley 4085 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44542>
- Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (versión 3), 2019.

- <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>
- Directiva Presidencial 01 de 2004. Orden presidencial sobre información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa cargo del Estado. <https://ekogui.defensajuridica.gov.co/SiteCollectionDocuments/Normatividad%20General/normas%20basicas/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%2001%20DE%202004.pdf>
- Directiva Presidencial 01 de 2005. Ordenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico. <https://ekogui.defensajuridica.gov.co/SiteCollectionDocuments/defensajuridica/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%2001%20DE%202005.pdf>
- Directiva Presidencial 02 de 2003. Orden sobre métodos alternativos de solución de conflictos entre las entidades estatales. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36352>
- Directiva Presidencial 10 de 2002. Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_dp_10_sp.pdf
- Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=42796>
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Ley 2085 de 2021. Por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30041421>
- Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, 27 de diciembre de 2002.
- Sistema Único de Información Normativa – SUIN, Juriscol. Decretos Únicos. <https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/decretosUnicos.html>