

De los datos a las decisiones: estrategias de control bajo un modelo de gestión por resultados en la defensa jurídica del Estado

Paula Robledo Silva*
Jhon Camargo Motta**
Rodrigo Zuluaga Urrego***

Resumen

En el complejo entramado de la gestión pública en Colombia, dos elementos fundamentales emergen como protectores del Estado: el control fiscal y la defensa jurídica. Aunque a menudo pasan desapercibidos, estos elementos son vitales para garantizar el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho y la salvaguarda de los recursos públicos. Este artículo describe la experiencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su esfuerzo por contrarrestar la problemática relacionada con la alta litigiosidad que enfrenta la Nación y el proceso que llevó a la entidad al diseño e implementación de un modelo de gestión por resultados. Este modelo, diseñado para evaluar el rendimiento de las oficinas jurídicas de las entidades públicas, representa un hito significativo en la búsqueda de soluciones efectivas ante los desafíos judiciales que enfrenta el Estado.

Palabras clave: ciclo de defensa jurídica, defensa reactiva, Modelo de Gestión por Resultados, Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKOGUI).

Abstract

Within the complex framework of public management in Colombia, two crucial elements emerge as sentinels of the State: fiscal control and legal defense. Although often overlooked, these components are vital in ensuring adherence to the principles of the Rule of Law and the protection of public resources. This article outlines the experience of the National Agency for Legal Defense of the State in its efforts to address the challenges associated with high litigation rates faced by the Nation. It delves into the process that led the Agency to design and implement a results-based management model. This model, crafted to assess the performance of legal offices in public entities, represents a significant milestone in the quest for effective solutions to the legal challenges confronting the State.

Keywords: Legal defense cycle, reactive defense, Results-Based Management Model, State's Single Litigation Management and Information System (eKOGUI).

* <https://orcid.org/0000-0002-7950-5233> Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia. paula.robledo@icloud.com

** Experto de la Dirección de Políticas y Estrategias de la ANDJE. Abogado de la Universidad Externado. Especialista en Derecho de la Empresa. Con maestría en Administración de Empresas. john_camargo@hotmail.com

*** Experto de la Dirección de Políticas y Estrategias de la ANDJE. Abogado de la Universidad Católica de Colombia. Especialista en Derecho Informático y de las Nuevas Tecnologías. Con maestría en Propiedad Intelectual y de las Nuevas Tecnologías. r_zuluaga@hotmail.com

Introducción

Este artículo busca describir la experiencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que llevó al diseño e implementación del Modelo de Gestión por Resultados, como una herramienta estratégica para el seguimiento de las oficinas jurídicas de las entidades públicas del orden nacional.

Es esencial resaltar que, en la actualidad, el proyecto se encuentra en desarrollo, lo que implica que aún está en proceso de consolidación y refinamiento. Sin embargo, el escrito ofrece una visión detallada del proceso que condujo a la concepción de este modelo, resaltando los principales aprendizajes adquiridos hasta el momento.

La Agencia es la entidad encargada de diseñar estrategias encaminadas a dar cumplimiento a las políticas de defensa, a la evaluación de las políticas de prevención del daño antijurídico y la coordinación de las acciones para su adecuada implementación (Dcto 4085 de 2011, art. 2). En cumplimiento de estas funciones, la entidad diseñó un Sistema de Información que le permitió caracterizar las demandas en contra de la Nación y, a partir de su análisis se identificó que existe una problemática con la litigiosidad en el país, en tanto esta ha permanecido constante, a través de los años. En 2020, la Nación registraba 333.021 procesos activos, con pretensiones por 401 billones de pesos, mientras que, para el año 2023, el número de procesos judiciales ascendió a 356.299, con pretensiones que alcanzan los 594 billones de pesos (ANDJE, 2023a).

La problemática litigiosa está relacionada con diferentes aspectos, entre los cuales es posible destacar la ausencia de una cultura de prevención del daño antijurídico, las falencias en la gestión y organización de las oficinas jurídicas, el bajo uso de los mecanismos de resolución de conflictos, la falta de coordinación entre las distintas oficinas jurídicas y la insuficiencia de recursos para cubrir los créditos judiciales. Además, no existen criterios ni indicadores para ha-

cer seguimiento y evaluación a las oficinas encargadas de salvaguardar los intereses litigiosos de las entidades (DNP, 2003).

Las acciones emprendidas por las entidades públicas para abordar estas problemáticas fueron, principalmente, espontáneas y enfocadas en una defensa jurídica reactiva, es decir en defenderse de las demandas, mas no en atacar las fallas estructurales que permitieran prevenirlas (ANDJE, 2022a). Además, al no contar con un modelo para el seguimiento de la defensa jurídica no existía una línea base que sirviera de referencia para comparar el desempeño de las entidades, en los temas relacionados con la defensa jurídica, y de esta forma contar con información suficiente para proponer soluciones efectivas (DNP, 2003).

La importancia de contar con modelos orientados a la medición de resultados radica en la posibilidad de mejorar la toma de decisiones y establecer metas claras a partir de la información sobre el desempeño de las organizaciones, facilita, además, el diseño de estrategias para alcanzar dichas metas. Este enfoque cobra especial relevancia en el sector público, donde es crucial racionalizar los limitados recursos disponibles para la administración. Así, se orientan los esfuerzos hacia la obtención de resultados basados en objetivos cuantificables previamente definidos. Estos objetivos no solo garantizan el control de las organizaciones, sino que también fomentan la transparencia en su gestión (Instituto de Ciencias HEGEL, 2020).

Como se mencionó anteriormente, una problemática vinculada a la litigiosidad radicaba en la falta de criterios para el seguimiento y la evaluación de las oficinas jurídicas. Esta falencia estaba estrechamente relacionada con la ausencia de lineamientos oficiales que permitieran el desarrollo de un modelo de gestión por resultados para la defensa jurídica ni tableros de control para su medición (DNP, 2019).

Bajo este contexto, en el marco del programa de fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (DNP, 2019), la entidad diseñó un Modelo de Gestión por Resultados (MGR) que busca medir de manera clara a las oficinas jurídicas de las entidades públicas, en las diferentes fases del Ciclo de Defensa Jurídica. El objetivo del MGR es contar con información empírica que permita identificar con certeza dónde se originan las dificultades al interior de las entidades, facilitar la toma de decisiones y proponer soluciones diferenciadas a las entidades.

El MGR es una propuesta novedosa dentro de la defensa jurídica de las entidades públicas en Colombia, la cual busca medir una labor históricamente alejada del enfoque a resultados, así como del uso de fórmulas e indicadores. El desarrollo de este ejercicio requirió del trabajo armónico entre distintos funcionarios y dependencias de la Agencia, con el objetivo de incluir la totalidad de aspectos relevantes en la medición.

Tomando en consideración que esta es una iniciativa novedosa en la defensa jurídica, el objetivo es realizar una implementación gradual del MGR y así realizar ajustes con base en las lecciones aprendidas¹. En ese sentido, durante el año 2022, se efectuó un piloto con 27 entidades públicas del orden nacional, del cual se obtuvieron unos resultados que llevaron al ajuste de algunos indicadores del Modelo. Posteriormente, en el mes de octubre de 2023, se realizó el lanzamiento a más de 50 entidades públicas del orden nacional. La meta es lograr que la totalidad de las entidades públicas del orden nacional tengan implementado el MGR en el año 2025.

La experiencia adquirida por la Agencia durante el desarrollo de este proyecto tiene un alto valor para las demás entidades públicas, en tanto es una herramienta adaptable a diversas actividades estatales, facilitando así la toma de decisiones.

En este contexto, compartir la experiencia de la Agencia brinda a otras entidades la oportunidad

de aprender de los éxitos y desafíos enfrentados hasta el momento. Además, fomenta un diálogo constructivo y la creación de una red de aprendizaje colaborativa dentro de la Administración Pública. Este intercambio de conocimientos resulta crucial para aquellas instituciones interesadas en optimizar sus procesos mediante un enfoque de gestión por resultados.

El control fiscal como salvaguarda de los recursos públicos

El control fiscal es uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho en tanto ejerce una función crucial al salvaguardar la consecución de los objetivos inherentes a las finanzas estatales. En consecuencia, su propósito se concentra en garantizar una adecuada administración de los recursos y subsanar eventuales perjuicios ocasionados al Estado como resultado de actuaciones negligentes por parte de los responsables de la gestión de los recursos públicos.

Este rol del control fiscal encuentra su fundamento en el artículo 267 de la Constitución Nacional, el cual establece que “[l]a vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”. Se destacan entonces los siguientes aspectos:

1. El control fiscal se consagra como una función pública.
2. La función de vigilancia se extiende tanto a los recursos de carácter público como aquellos en manos de particulares o entidades que gestionen fondos o bienes públicos.
3. La función se ejerce sin distinción de los niveles administrativos.

En el pasado, el ejercicio del control fiscal estuvo condicionado por un paradigma que implicaba una actuación de carácter posterior, lo cual dificultaba la eficacia de esta función. La evolución cambiante de la sociedad, acompañada por nuevas modalidades de corrupción, complicaba la identificación precisa de los responsables de los perjuicios y la recuperación de los recursos públicos. Además, el enfoque en el control posterior presentaba una limitación significativa, ya que solo actuaba después de que se hubiera causado el daño, sin ser óptimo para prevenir riesgos.

Sin embargo, mediante la aprobación del Acto Legislativo 4 de 2019, se produjo un cambio paradigmático en el ejercicio del control fiscal. Este acto facultó a la Contraloría General de la República para llevar a cabo un control fiscal de carácter preventivo y concomitante, del cual podemos resaltar los siguientes beneficios:

1. Posibilita hacer seguimiento de las actuaciones relacionadas con recursos públicos.
2. Permite tomar medidas antes de que se materialice el daño.
3. Minimiza el riesgo de corrupción.
4. Constituye una herramienta eficaz para salvaguardar los fondos públicos de manera proactiva.

Los puntos anteriores resaltan cómo este cambio de paradigma puede tener un impacto en la protección y la gestión adecuada de los recursos públicos, promoviendo la transparencia, la integridad y la eficiencia en el uso de los recursos del Estado. En resumen, este enfoque constituye una herramienta eficaz para salvaguardar los recursos públicos de manera proactiva, ya que no requiere la materialización del daño, sino que el sistema previene y protege los recursos públicos de manera continua, favoreciendo así una gestión pública eficaz y responsable.

Un cambio en la defensa jurídica del Estado, de lo reactivo a lo preventivo

De manera similar al ejercicio del control fiscal, la gestión de la defensa jurídica del Estado se ha visto obligada a trascender el paradigma reactivo y reduccionista que la caracterizaba, adoptando en su lugar un enfoque integral y estratégico. Esta evolución de la función de la Defensa Jurídica del Estado reviste una trascendental importancia, dado que modifica su rol pasivo, que se limitaba a la construcción de estrategias en sede judicial, hacia uno preventivo. La implementación de este enfoque implica, no solo, la identificación y mitigación de riesgos que podrían dar lugar a consecuencias legales adversas, sino también la promoción y protección de los derechos de los ciudadanos.

La prioridad de esta nueva perspectiva radica en la prevención del daño antijurídico, y con ello se pretende que todas las entidades gubernamentales asuman la responsabilidad de garantizar el pleno respeto de los derechos ciudadanos y eviten cualquier perjuicio atribuible al Estado. Esto tiene un impacto directo en las finanzas públicas. Asimismo, la adopción de una defensa jurídica orientada a la prevención no solo conlleva un cambio de paradigma, sino también otorga legitimidad a las instituciones estatales, restaura la confianza de la ciudadanía, optimiza la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y materializa los principios del Estado Social de Derecho.

Para superar este paradigma en la gestión de la defensa jurídica, fue necesario abordar una problemática previa que obstaculizaba la toma de decisiones basadas en evidencia: la carencia de un sistema de información en Colombia que contara con datos ciertos, precisos y completos sobre las demandas interpuestas contra el Estado colombiano.

La respuesta a esta problemática se materializó en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, denominado eKOGUI, el cual fue diseñado e implementado por la Agencia

Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Contemplado en el documento Conpes 3722 (DNP, 2012) y en el Decreto 1069 de 2015, eKOGUI se concibió como “el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales” (art. 2.2.3.4.1.1).

En este contexto, el Sistema se configura como una plataforma que compila de manera exhaustiva la información inherente a la actividad litigiosa y facilita su explotación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones estratégicas respaldadas por evidencia objetiva. El eKOGUI constituye una innovación de vanguardia en el contexto colombiano, que surge como respuesta a la necesidad de optimizar la gestión de información.

Este sistema permitió a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado conocer, monitorear y controlar una carga considerable de procesos judiciales. Es importante resaltar que eKOGUI se adapta a la estructura lógica de los medios de control utilizados para presentar demandas contra el Estado y presenta múltiples módulos para la gestión integral de procesos, desde la etapa extrajudicial hasta el cumplimiento de las sentencias judiciales (ANDJE, 2019).

La implementación de eKOGUI significó un cambio desde un escenario de incertidumbre, caracterizado por la falta de información, hacia la obtención de una visión clara respecto a la situación litigiosa del Estado. Actualmente, eKOGUI registra más de 1.338.000 procesos judiciales, de los cuales aproximadamente 944.000 han concluido. Este sistema cuenta con información de 273 entidades a nivel nacional y registra 4.762 usuarios activos con perfil de abogado (ANDJE, 2023b).

De manera detallada, el Sistema ha posibilitado la identificación de los siguientes aspectos:

1. El riesgo de pérdida en los procesos judiciales.
2. La frecuencia de las causas de litigiosidad y, en este contexto, si se manifiestan de forma generalizada o específica en las entidades del Estado.
3. Las entidades que experimentan una mayor problemática en litigios y las razones subyacentes.
4. La delimitación de las áreas geográficas más problemáticas a través de la georreferenciación de las demandas.
5. El impacto financiero de los procesos judiciales.

La mera recopilación de información carece de valor intrínseco si no se emplea de manera apropiada ni se somete a un análisis adecuado. El correcto manejo de los datos implica la capacidad de identificar patrones, tendencias y relaciones que pueden escapar a una revisión inicial, pero que, una vez descubiertos, habilitan la formulación de decisiones óptimas. En este sentido, eKOGUI se encuentra equipado con herramientas de apoyo, que incluyen un motor de búsqueda semántico, un módulo de jurisprudencia, un cubo para el análisis de datos y visores que responden de manera dinámica a las necesidades de información de los usuarios. Estos recursos han sido esenciales para avanzar en diversas estrategias destinadas a reducir la litigiosidad en el ámbito nacional, aumentar la tasa de éxito en procesos judiciales y disminuir las cuantías de las condenas, entre otros logros.

Con base en la información recopilada a través de eKOGUI, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha establecido una colaboración estrecha con las entidades públicas en el diseño y formulación de políticas preventivas con el propósito de generar una transformación en la administración de dichas entidades. Esta perspectiva implica la identificación y el abordaje de riesgos potenciales con el objetivo de evitar su materialización. De esta forma, se ha logrado de-

terminar las causas subyacentes de los litigios, lo que ha facilitado la implementación de acciones transversales que abordan la problemática de manera estructural, involucrando a todas las áreas responsables en la producción de daños.

Sin embargo, en la actualidad, el patrimonio del Estado enfrenta un grave riesgo debido a la existencia de más de 356.000 procesos judiciales que representan pretensiones por un valor superior a los 590 billones de pesos. Esta cifra, lejos de disminuir, ha persistido como una constante preocupante para las entidades públicas, como lo ilustra el hecho de que se admiten más de 100.000 procesos judiciales anualmente (ANDJE, 2023b). La situación de las demandas en contra del Estado es alarmante. Ver Figura 1.

La compleja situación originada por la avalancha de demandas ha motivado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a abordar esta problemática desde una nueva perspectiva, dando lugar al desarrollo del concepto de Ciclo de Defensa Jurídica. Este enfoque desglosa todos los aspectos relacionados con la gestión de los procesos judiciales, estructurándolos en varias fases, a saber: la prevención del daño antijurídico, el uso de mecanismos de resolución de conflictos, la defensa judicial, el cumplimiento de créditos judiciales y, por último, la realización de acciones necesarias para la recuperación de los dineros públicos. Además de estas etapas, se han establecido dos fases de carácter transversal: la gestión del conocimiento y la gerencia jurídica pública (ANDJE, 2022a).

El Ciclo de Defensa Jurídica reviste una gran importancia, ya que contribuye a garantizar una visión integral y comprensiva de la actividad litigiosa, permitiendo así una gestión más efectiva de los procesos judiciales y la protección de los recursos públicos.

Una vez diseñado el Ciclo, era necesario conocer el estado de avance de las entidades públicas para cada una de las fases, de manera que realizó un estudio para evaluar la situación de las oficinas

jurídicas. Se encontró que las oficinas jurídicas de las entidades públicas no contaban con datos suficientes para la toma de decisiones estratégicas, y se concluyó que las entidades deben disponer de una metodología propia para la evaluación de encargadas de la defensa jurídica. Esta metodología debe medir su desempeño y brindar puntos de comparación, respecto de entidades similares, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora y diseñar planes de acción (Ernst & Young, 2021).

Además, quedó en evidencia la necesidad de proporcionar a estas oficinas una herramienta visual y práctica que les permitiera hacer seguimiento y conocer el estado de los temas que les son pertinentes.

Una herramienta para la medición de resultados

Con base en los hallazgos mencionados, se estableció que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado debía diseñar e implementar una estrategia concreta orientada al monitoreo y control del Ciclo de Defensa Jurídica. Esta estrategia debía brindar evidencia objetiva para apoyar la toma de decisiones al interior de las oficinas jurídicas.

En consecuencia, se desarrolló un modelo para el seguimiento que fomenta la utilización y explotación inteligente de los datos almacenados en el Sistema eKOGUI y de otros que están en posesión de las entidades públicas. El propósito del modelo es llevar a cabo una medición precisa del desempeño de estas entidades en todas las fases del Ciclo de Defensa Jurídica. A esta iniciativa se le denominó Modelo de Gestión por Resultados (MGR) y su diseño se llevó a cabo en varias etapas:

1. Conceptualización: en esta primera etapa se definieron los objetivos y el alcance del modelo. Se identificaron las necesidades específicas de las entidades y se establecieron los indicadores que se utilizarán para evaluar el desempeño. Además, se elaboró un

plan de trabajo que guio el proceso. Además, se realizó la búsqueda de modelos de medición de las oficinas jurídicas, en organizaciones a nivel nacional o internacional. A partir de los resultados, se clasificaron las organizaciones en categorías, Según el nivel de avance en la implementación de modelos de gestión por resultados empleados para evaluar el rendimiento de sus oficinas jurídicas (Ernst & Young, 2021):

- Inicial: la entidad/empresa no cuenta con metodologías definidas de gestión de resultados para su Ciclo de Defensa Jurídica que le permitan tomar decisiones para la mejora de estas.
- Básico: la entidad/empresa cuenta con metodologías definidas de gestión de resultados para algunos de los procesos de su Ciclo de Defensa Jurídica. Esto le permite tomar decisiones básicas de mejora para esas etapas, pero no le permiten ahondar en lo que está sucediendo con el fin de obtener hallazgos de valor.
- Medio: la entidad/empresa cuenta con metodologías definidas de gestión de resultados para algunos de los procesos de su Ciclo de Defensa Jurídica, que le permiten obtener hallazgos de valor y tomar decisiones importantes de mejora en su gestión.
- Superior: la entidad/empresa cuenta con metodologías definidas de gestión de resultados para la mayoría de los procesos de su Ciclo de Defensa Jurídica, que le permiten obtener hallazgos de valor y tomar decisiones importantes de mejora en su gestión.
- Gold standard: la entidad/empresa cuenta con metodologías definidas de gestión de resultados para todos los procesos de su Ciclo de Defensa Jurídica lo que le permiten obtener hallazgos de valor y tomar decisiones importantes de mejora en su gestión. Adicionalmente, cuenta con herramientas tecnológicas

que facilitan la gestión del Ciclo de Defensa Jurídica a cada uno de los perfiles que trabajan en este rol al interior de la entidad/empresa.

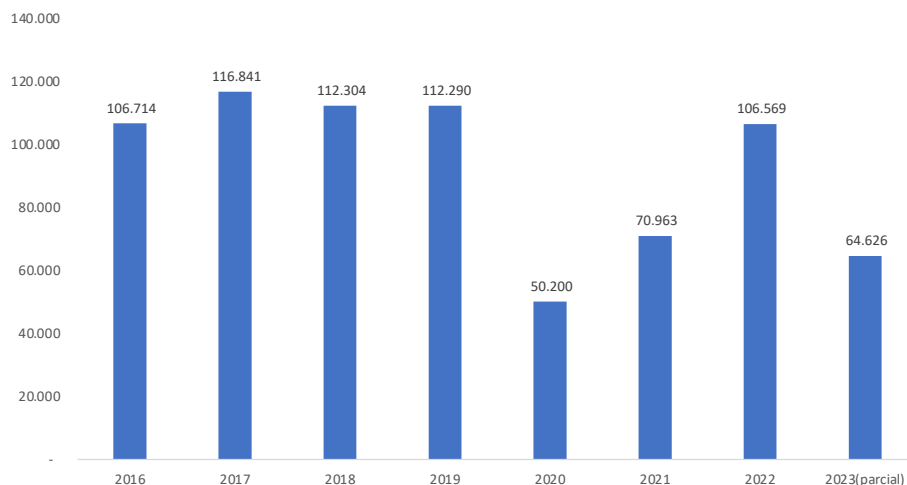
El estudio permitió establecer que, en términos generales, las organizaciones no cuentan con modelos de gestión por resultados para sus oficinas jurídicas.

Adicionalmente, durante esta etapa, se definió el Índice de Desempeño de Oficinas Jurídicas, como un indicador de naturaleza multidimensional que se compone de seis subíndices, uno para cada fase del ciclo de defensa. Estos subíndices están compuestos por una batería de 49 indicadores que evalúan diversos aspectos relacionados con la gestión, los resultados y el impacto de los diferentes aspectos relacionados con el Ciclo de Defensa Jurídica. El cálculo de los índices y subíndices se realiza con base de la información reportada por cada entidad.

2. Diseño de prototipos: en esta fase se desarrollaron prototipos de las herramientas esenciales del modelo, que incluyen Cuadros de Mando Integral diferenciados por tipo de litigiosidad de las entidades. Se creó también una herramienta de captura de información exógena para recopilar datos que no registra eKOGUI, pero que sí están en poder de las entidades. Además, se diseñó un programa que permitió la normalización y generación de los informes para cada uno de los indicadores.

Por último, se desarrolló una herramienta en PowerBI para la visualización y seguimiento de los resultados de la medición del Índice de Defensa Jurídica, así como de cada uno de los seis subíndices y sus respectivos indicadores. Esta herramienta permite conocer y ver la evolución de los resultados para cada una de las entidades y cuenta con un ranking generado a partir de los resultados agregados de cada una de estas.

Figura 1
Número de procesos admitidos por año en contra de la Nación



Fuente: ANDJE. Cálculos propios. Datos con corte a 30 de septiembre de 2023.

3. Desarrollo del piloto: una vez completados los prototipos, se procedió a la realizar un piloto con un grupo de 27 entidades. Esta etapa permitió probar las herramientas y recopilar datos reales para evaluar el funcionamiento y la eficacia del modelo en una entidad pública.

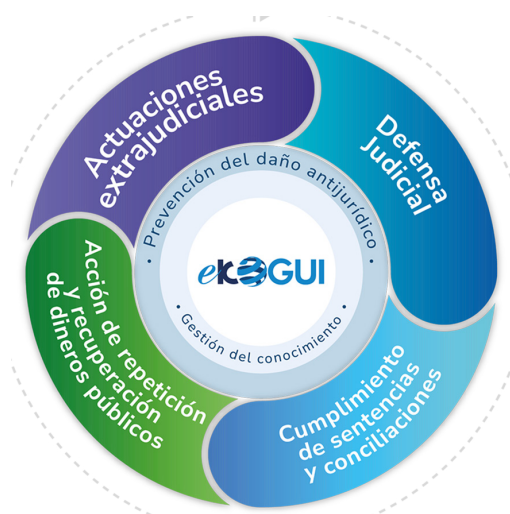
4. Resultados: tras la ejecución del piloto, se analizaron los resultados obtenidos y se procedió a la normalización de los datos para garantizar su calidad y consistencia, obteniendo los siguientes resultados:

- El Índice de Desempeño de las Oficinas Jurídicas tuvo un promedio nacional de 88,10 sobre 100.
- Nueve entidades públicas obtuvieron una calificación alta².
- Diecisiete entidades públicas obtuvieron una calificación media³.
- Una entidad pública obtuvo una calificación baja⁴.
- Las calificaciones más bajas se obtuvieron en el subíndice de Defensa judicial⁵.

Adicionalmente, a partir del desarrollo del piloto, es posible concluir lo siguiente (ANDJE, 2022b):

- Los resultados son consistentes con el nivel de litigiosidad de las entidades.
- Las fases del Ciclo de Defensa deben tener pesos diferenciados con base en el tipo de litigiosidad de las entidades, esto con el fin de tener una

Figura 2
Ciclo de Defensa Jurídica



Fuente: ANDJE (2023).

medición ajustada a las necesidades de cada grupo de entidades.

c. Se requiere un rediseño del visor de datos con el fin de facilitar el entendimiento de la información y mejorar su usabilidad.

d. En algunos casos, las entidades tienen dificultades para obtener la información requerida para el cálculo de los indicadores del MGR, debido a la inadecuada clasificación de datos relacionados con los temas del Ciclo de Defensa.

Conclusiones

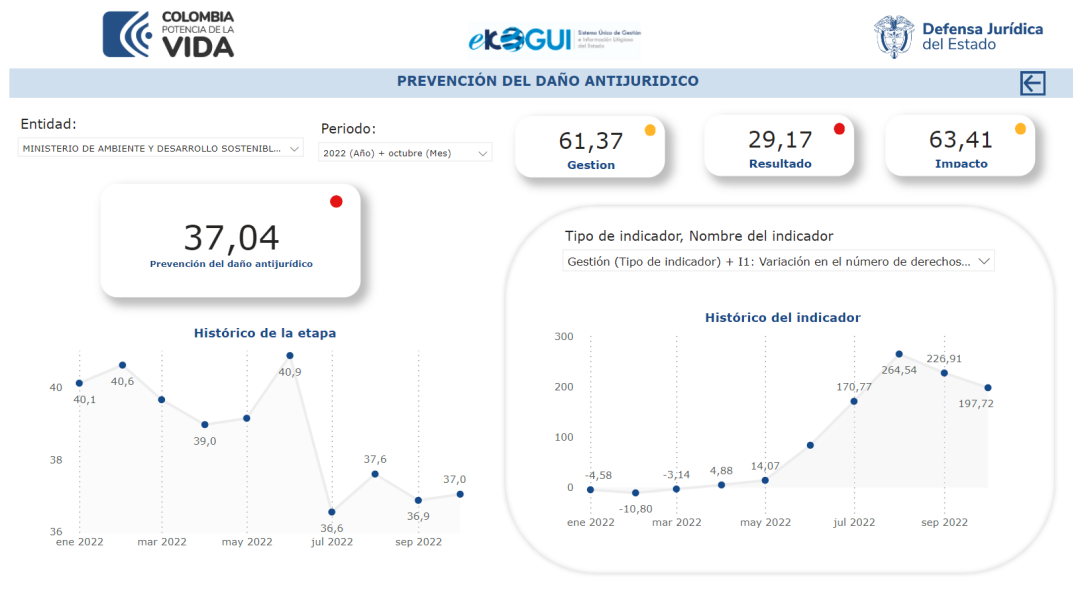
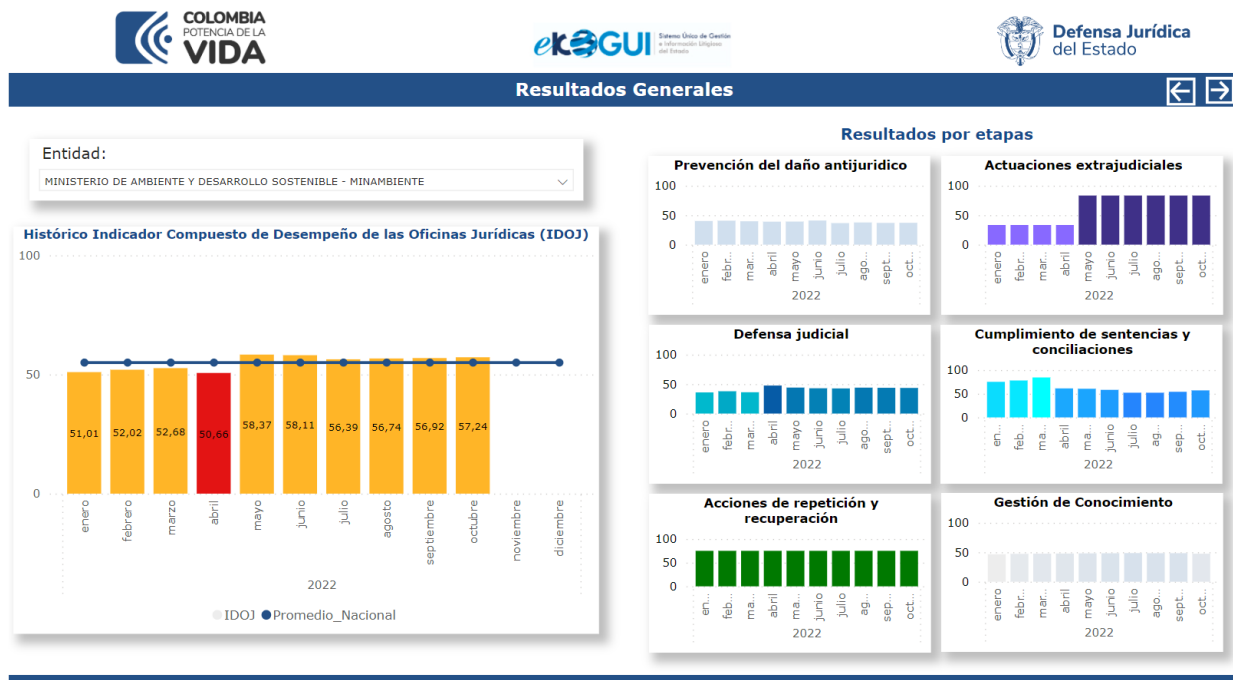
El documento presenta la experiencia de la Agencia que llevó al diseño e implementación del Modelo de Gestión por Resultados, con el cual se busca generar una medición que permita identificar dónde se originan las dificultades al interior de las entidades. Sin embargo, el MGR se está implementando de manera gradual y, por lo tanto, no existen resultados definitivos del mismo. No obstante, a partir de la experiencia de la Agencia, es posible concluir lo siguiente:

1. El modelo de defensa jurídica del Estado adoptado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene dos frentes: el preventivo y el reactivo. El primero busca evitar que se generen procesos judiciales en contra del Estado, mientras que el segundo se enfoca en defender los intereses del Estado en los procesos que ya se encuentran en curso. Este modelo tiene en común con el control fiscal la protección efectiva de los recursos públicos. En ambos casos, se busca garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada y eficiente.
2. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha desarrollado estrategias y herramientas a partir de su experien-

cia y conocimientos con el propósito de apoyar a las entidades públicas en el fortalecimiento de sus competencias en el ámbito de la defensa jurídica. Tal es el caso del desarrollo de eKOGUI, el cual proporciona una perspectiva completa de los litigios y promueve su análisis integral, facilitando la identificación de patrones y cambios en el comportamiento de los demandantes y en las decisiones judiciales. Además, permite la detección oportuna de situaciones que requieren la atención y acción inmediatas por parte del Estado, al mismo tiempo que posibilita la toma de decisiones encaminadas a prevenir la ocurrencia de eventos futuros. Con base en estos aspectos, es claro que eKOGUI resulta ser una herramienta fundamental para el eficaz seguimiento y gestión de asuntos legales, con el potencial de optimizar la defensa jurídica del Estado y salvaguardar los recursos públicos de manera proactiva.

3. El Modelo de Gestión por Resultados (MGR) es una herramienta útil para las oficinas jurídicas que necesitan fundamentar sus decisiones en datos precisos. Tiene la virtud de aprovechar los datos existentes en eKOGUI y la información adicional en poder de las entidades públicas, lo que permite un mejor uso de los recursos. Dotado de un tablero de visualización, posibilita un acceso ágil y sencillo a los resultados, facilitando así la toma de decisiones sin imponer costos adicionales a las entidades públicas.
4. Es importante recordar que el Modelo de Gestión por Resultados está siendo implementado gradualmente en las entidades públicas del orden nacional y, por esta razón, no existen resultados definitivos del mismo, hasta la fecha. No obstante, dentro del proceso de mejora continua, la Agencia irá realizando eva-

Figura 3
Captura de pantalla de la herramienta para visualización de los resultados del Índice de Defensa Jurídica



Fuente: ANDIE (2023).

luaciones parciales al Modelo y, una vez implementado en la totalidad de las entidades públicas, se realizará la evaluación definitiva del mismo.

Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJE). (2019). Informe de gestión 2018. Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_2018_v1_4_feb_040219.pdf

Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJE). (2022a). *Análisis y perspectivas de la política de defensa jurídica del Estado*. ANDJE.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJE). (2022b). *Resultados del Piloto del Modelo de Gestión por Resultados*. ANDJE.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJE). (2023a). *Informe trimestral de litigiosidad*. Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2023/Informe_litigiosidad_tercer_trimestre_311023.pdf

Agencia Nacional de Defensa Jurídica. (2023b, 31 de junio). Ministerio de Justicia y del Derecho. República de Colombia, <https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/Home.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003, 20 de octubre). Documento Conpes 3250. Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes. Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito público, DNP. https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2017/10/Conpes_3250-2003_Fortalecimiento_Defensa_Legal_Nacion.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019, 11 de octubre). Documento Conpes 3971. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). Documento Conpes 3722.

Ernst & Young. (2021). Consultoría para la definición de criterios objetivos y diferenciales para la medición de la gestión de las oficinas jurídicas.

Instituto de Ciencias HEGEL. (2020). *Origen de la gestión pública por resultados*. Disponible en: <https://hegel.edu.pe/blog/la-gestion-publica-por-resultados-concepto-y-elementos/#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20basada%20en%20resultados,y%20la%20evaluaci%C3%B3n%20de%20resultados>

Notas

¹ Adicionalmente, la implementación gradual fue definida en el documento Conpes 371.

² La calificación alta corresponde a resultados mayores o iguales a 76 puntos. Las entidades que se encuentran en este grupo son: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar (INFOTEP), Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A. (VECOL), Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Fondo Nacional de Garantías, Agencia Nacional del Espectro, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

³ La calificación media corresponde a resultados mayores o iguales a 50 puntos y menores a 76. Las entidades que se encuentran en este grupo son: Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX),

Agencia Nacional de Contratación Pública, Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, Unidad Nacional de Protección, Comisión de Regulación de Energía y Gas, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Agencia de Desarrollo Rural, Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Oleoducto Bicentenario de Colombia, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Sociedades, Interconexión Eléctrica, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Procuraduría General de la Nación.

⁴ La calificación baja corresponde a resultados menores a 50 puntos. La entidad que se encuentra en este grupo es el Ministerio de Defensa Nacional.

⁵ Las entidades fueron el Ministerio de Defensa Nacional con 12,06 puntos, y la Procuraduría General de la Nación con 20,09.