



## ESTRATEGIA DE DEFENSA JUDICIAL

El artículo 2.2.4.3.1.2.1 Decreto 1069<sup>1</sup> de mayo 26 de 2015, dispone que las normas sobre Comités de Conciliación y Defensa Judicial son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, y los organismos públicos del orden nacional, entre otros.

Dentro del referido decreto, en el artículo 2.2.4.3.1.2.2, se establece que el Comité de Conciliación como instancia administrativa actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, y tiene dentro de sus funciones, la de diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad (núm. 2 art. 2.2.4.3.1.2.5).

Es así como el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente (en adelante Colombia Compra Eficiente), ha venido formulando políticas y directrices para mejorar la eficiencia de la defensa de los intereses de la entidad, tal como se evidencia en los manuales o políticas de prevención del daño antijurídico así como de las directrices en materia de conciliación, los cuales permiten identificar los riesgos principales a los que se enfrenta la Entidad en la gestión de sus intereses judiciales.

De acuerdo con el análisis de la actividad litigiosa de Colombia Compra Eficiente, el nivel de litigiosidad de la Entidad es bajo<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que existen treinta (30) procesos judiciales, de los cuales tan solo once (11) de ellos tienen pretensiones económicas determinadas y la sumatoria de las mismas no superan los treinta mil millones de pesos. Al respecto, la probabilidad de pérdida de los once (11) procesos judiciales, cuatro (4) tienen una probabilidad menor al diez por ciento (remota), y siete (7) procesos, una probabilidad de pérdida entre el once y cincuenta por ciento (posible).

Al analizar los hechos relevantes de cada una de las demandas, de acuerdo con el listado de causas que se encuentran registradas en el sistema eKogui, las causas generales son las siguientes:

<sup>1</sup> "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho".

<sup>2</sup> De acuerdo con los criterios de calificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se entiende por baja litigiosidad cuando una Entidad Estatal tiene menos de 1.000 procesos y la cuantía de las pretensiones no superan el 1 billón de pesos en pretensiones; al respecto, la actividad litigiosa de la Agencia se representa a través de 30 demandas en contra, con un valor total de las pretensiones de \$23.242 millones, según el Informe mensual de litigiosidad emitido por la Andje a agosto de 2020.





Tabla No. 1 –Causas generales de demandas

Causa general	Medio de control
Ilegalidad del acto administrativo que adjudica el contrato	Controversias Contractuales
Incumplimiento del contrato por ejecución parcial de prestaciones	
Ilegalidad del acto administrativo que declara el incumplimiento del contrato	
Violación al debido proceso administrativo	

De acuerdo con el método adoptado por Colombia Compra Eficiente para la calificación del valor técnico de la provisión contable, así como del análisis realizado en cada uno de los procesos judiciales, para el año 2020 la provisión se calculó en cero, y no existe a la fecha pasivos contingentes relacionados con sentencias y conciliaciones, fundamentos objetivos que permiten avizorar la inexistencia de fallas en la gestión actual de los procesos judiciales a su cargo.

Conforme a lo anterior, la estrategia de defensa judicial se establecerá de manera general, orientada al conjunto de actuaciones, trámites y gestiones que permitan garantizar una adecuada defensa de los derechos de Colombia Compra Eficiente, de acuerdo con la naturaleza de las actuaciones judiciales en las que participa la entidad y en estricto cumplimiento de los lineamientos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE<sup>3</sup>.

Conforme a lo anterior, se indican a continuación las directrices generales y políticas de Defensa Judicial, para su observancia y cumplimiento así:

1. Cualquier documento relacionado con procesos judiciales debe ser enviado en forma prioritaria e inmediata a la Secretaria General para su asignación. Todas las subdirecciones que intervienen en la proyección de respuestas a despachos judiciales, tendrán que otorgar prioridad a los temas judiciales en su asignación, gestión y trámite correspondiente.
2. Siempre que exista una demanda judicial en contra de Colombia Compra Eficiente o en aquellos procesos que la Entidad considere conveniente, se deberá proceder a otorgar el respectivo poder por la Secretaria General (artículo 14, numeral 20, del Decreto 4170 de 2011), en el menor tiempo posible.

<sup>3</sup> Por tratarse de un lineamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tiene carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional, por virtud de lo dispuesto en el artículo 6 núm. 2 del Decreto-Ley 4085 de 2011.





3. El apoderado de Colombia Compra Eficiente deberá proceder a analizar, estudiar el caso, y solicitar apoyo a las subdirecciones competentes, con la finalidad de asegurar que se respondan en forma adecuada las pretensiones, hechos y argumentos que esboza el demandante.
4. La contestación de la demanda es la base de estrategia de litigio, por que deberá estar precedida, en cada caso, del análisis de los presupuestos legales de la acción, el estudio permanente de la legislación aplicable a cada litigio, como también de la jurisprudencia relacionada con las materias procesales y sustanciales comprometidas en el debate, de conformidad con las directrices impartidas en tal sentido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>4</sup>; en tal sentido se analizarán:
  - 4.1. Los requisitos necesarios de la demanda, con el objeto de identificar si esta carece de algún formalismo o falta de agotamiento de un requisito de procedibilidad: (i) el criterio prevalente para definir el juez competente; (ii) la legitimación en la causa (activa y pasiva), y; (iii) la forma de computar el término de caducidad cuando se demanda un acto precontractual, contractual o cuando, particularmente, el litigio está relacionado con un contrato estatal que no fue liquidado.

Para efectos de lo anterior, y con el propósito de que el abogado defensor realice un primer análisis de la demanda e identifique las falencias formales que pueda tener para así iniciar con la estrategia de litigio propuesta, verificará los siguientes requisitos de contenido de la demanda:

<sup>4</sup> ANDJE, Circular Externa No. 9 del 11 de marzo de 2015, y documento “la defensa judicial en lo contencioso administrativo”, publicado en agosto en 2020.





**TABLA No 2 – Verificación de los requisitos de la demanda**

REQUISITO	REGLA	CUMPLE	NO CUMPLE
La demanda debe ser presentada dentro del término dispuesto por la ley.	Art. 164 L. 1474/11		
La demanda debe ser dirigida al juez o tribunal competente.	Título IV, distribución de competencias L. 1474/11		
La demanda deberá designar las partes y sus representantes.	Arts. 159, 160 y 162 L. 1474/11		
La demanda deberá expresar con claridad y precisión lo que se pretenda.	Art. 162 L. 1474/11		
Las pretensiones de la demanda se deberán individualizar correctamente y de acuerdo con los parámetros legales para el caso.	Arts. 162 y 163 L. 1474/11		
Las pretensiones de la demanda deberán acumularse de acuerdo con los parámetros legales para el caso.	Arts. 162 y 165 L. 1474/11		
La demanda deberá contener los fundamentos de derecho que den soporte a las pretensiones.	Art. 162 L. 1474/11		
La demanda deberá ir acompañada de todas las pruebas documentales que estén a disposición del demandado y solicitar las pruebas restantes que se	Art. 162 L. 1474/11		





pretenda sean recaudadas o practicadas por el juez.			
La demanda debe estimar la cuantía y determinar la competencia del caso según dicha estimación.	Art. 162 L. 1474/11		
La demanda debe identificar el lugar y la dirección para notificación de las partes, la cual podrá ser electrónica.	Art. 162 L. 1474/11. Adicionado L. 2080/21.		

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166<sup>5</sup> de la Ley 1437 de 2011, interpretado en conjunto con el artículo 84<sup>6</sup> de la Ley 1564 de 2012, verificará los anexos que deben acompañar y aportarse con la demanda, así:

**Tabla No. 3 –Verificación de los anexos de la demanda**

REQUISITO	REGLA	CUMPLE	NO CUMPLE
Si el medio de control es de impugnación, se deberá acompañar copia del acto acusado, con las constancias de su publicación,	Art. 166 L. 1474/11		

<sup>5</sup> “Artículo 166. Anexos de la demanda. A la demanda deberá acompañarse: // 1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación. // Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales. // 2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho. // 3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título. // 4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley. // 5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.”

<sup>6</sup> “Artículo 84. Anexos de la demanda. A la demanda debe acompañarse: // 1. El poder para iniciar el proceso, cuando se actúe por medio de apoderado. // 2. La prueba de la existencia y representación de las partes y de la calidad en la que intervendrán en el proceso, en los términos del artículo 85. // 3. Las pruebas extraprocesales y los documentos que se pretenda hacer valer y se encuentren en poder del demandante. // 4. La prueba de pago del arancel judicial, cuando hubiere lugar. // 5. Los demás que la ley exija.”





comunicación, notificación o ejecución, según el caso.			
Si se alega el silencio administrativo, se deberán acompañar las pruebas que lo demuestren.	Art. 166 L. 1474/11		
Si el medio de control es el de repetición, se deberá acompañar la prueba del pago total de la obligación.	Art. 166 y 142 L. 1474/11		
Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.	Art. 166 L. 1474/11, art. 84 del CGP		
La demanda debe ser acompañada por el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama provenga de haberlo otro transmitido a cualquier título.	Art. 166 L. 1474/11		
La demanda debe contener la prueba de la existencia y representación de las entidades demandantes y demandadas.	Art. 166 L. 1474/11, art. 84 del CGP		
La demanda deberá contener los anexos necesarios para su notificación, Ministerio Público y ANDJE.	Art. 162 L. 1474/11. Adicionado L. 2080/21.		





El poder para iniciar el proceso.	Art. 84 del CGP		
-----------------------------------	-----------------	--	--

4.2. El aspecto fáctico de la demanda y la respectiva refutación probatoria. La contestación de la demanda debe dar respuesta frente a cada descripción o enunciados fácticos que realice el demandante con el fin de que sea tenida en cuenta al momento de la fijación del litigio. Con el objeto de hacer más comprensible el análisis fáctico, el apoderado deberá realizar un análisis a tres (3) facetas fácticas en el proceso: (a) los hechos probados, pero sin incidencia en el problema jurídico; (b) los hechos probados con incidencia en el problema jurídico, y; (c) los hechos con incidencia en el problema jurídico, pero con medio probatorio irrelevante y, por ende, no probados. Así:

A. Enunciar las descripciones de la demanda, cotejarlas con los medio de prueba que se allegan y con el conocimiento que de los mismos tiene la Entidad.

**Tabla No. 4 –Análisis de los hechos de la demanda**

ARGUMENTOS FÁCTICOS	SE PRUEBA	MEDIO DE PRUEBA

B. Determinar los hechos jurídicamente probados a la luz del problema jurídico que se pretenda desarrollar en el proceso. En tal sentido, el siguiente cuadro ilustra la manera como deberá establecido dicho análisis para que pueda dar soporte a la argumentación que se pretenda desarrollar:

**Tabla No. 5 –Análisis de los hechos jurídicamente probados**

HECHO JURÍDICAMENTE PROBADO	MEDIO PROBATORIO	FOLIO

C. Fijación de los hechos presuntamente probados. El apoderado realizará un análisis de relevancia de los medios de prueba, así:

**Tabla No. 6 –Análisis de los hechos no probados**





HECHO NO PROBADO	MEDIO PROBATORIO PRESUNTO	CONDUCTENTE, PERTINENTE O ÚTIL

- 4.3. Los argumentos jurídicos de la demanda, distinguiéndolos según se trate del medio de control de impugnación o de reclamación.

El numeral 4° del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 estipula que la demanda deberá contener “los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”. A su vez, los numerales 2° y 6° del artículo 175 del mismo código prevén que la contestación de la demanda deberá contener un pronunciamiento sobre las pretensiones, así como la fundamentación jurídica de la defensa.

Es así que el apoderado indicará en el siguiente esquema todos los argumentos jurídicos de la demanda y/o las apreciaciones subjetivas:

**Tabla No. 7 –Análisis de los argumentos jurídicos de la demanda**

ARGUMENTOS JURÍDICOS	ES VALIDO	JUSTIFICACIÓN

El mismo artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, establece como una condición necesaria, que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de violación, lo cual se puede realizar principalmente a través de los medios de control de nulidad (art. 137 ibídem), y nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 ibídem), entre otros.

Para tal efecto, se apoderado deberá analizar dichos argumentos jurídicos en el siguiente esquema:







**Tabla No. 8 –Análisis jurídico en medios de control de impugnación**

<b>ACTO ADMINISTRATIVO ENUNCIADO</b>	<b>NORMA VIOLADA</b>	<b>CONCEPTO DE VIOLACIÓN</b>	<b>CAUSAL INVOCADA</b>

Así mismo, los medios de control de reclamación, entendiéndose como tal aquellos que partes de la base de la inexistencia de un acto administrativo, o que existiendo este, no se debate su legalidad; es decir, aquellos que tienen su centro argumentativo en el daño. Tales son los de reparación directa (art. 140 L. 1437/11), los de perjuicios causados a un grupo (art. 140 ibídem), los de repetición (art. 142 ibídem), entre otros. Para tal efecto se recomienda analizar la demanda con el siguiente esquema:

**Tabla No. 9 –Análisis jurídico en medios de control de reclamación**

<b>ARGUMENTO DE IMPUTACIÓN – CAUSA</b>	<b>FUNDAMENTO DE RESPONSABILIDAD</b>

- 4.4. El planteamiento de las excepciones, tanto las previas como las de fondo.
- 4.5. La solicitud probatoria de la contestación de la demanda.
- 4.6. Los anexos que deben acompañar a la contestación de la demanda. El apoderado deberá acompañar con la contestación, por un lado, los documentos que permitan acreditar la representación y capacidad para presentar la contestación (i. poder para actuar; y (ii) los documentos que acrediten la existencia y representación de la entidad tales como la resolución de nombramiento y acta de posesión de la Secretaria General y la resolución de delegación ) y, por el otro, las exigencias del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 en relación con la remisión de los antecedentes administrativos. En tal sentido, las subdirecciones deben procurar por mantener al día los expedientes administrativos y entregar en oportunidad debidamente organizados





para la custodia todos los documentos que puedan servir de prueba en los procesos judiciales.

- 4.7. La lista de chequeo de la contestación de la demanda. De conformidad con el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, se transcriben a continuación los requisitos que debe contener el escrito de contestación, así:

**Tabla No. 10 –Análisis de los requisitos de la contestación de la demanda**

REQUISITOS	CUMPLE	NO CUMPLE
Nombre del demandado, su domicilio y el de su representante o apoderado, en caso de no comparecer por sí mismo.		
Pronunciamiento sobre las pretensiones y los hechos de la demanda.		
Las excepciones.		
La relación de las pruebas que se acompañen y la petición de aquellas cuya práctica se solicite. En todo caso, el demandado deberá aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso.		
Los dictámenes periciales que considere necesarios para oponerse a las pretensiones de la demanda.		
La fundamentación fáctica de la defensa.		
La fundamentación jurídica de la defensa.		
El lugar donde el demandado, su representante o apoderado recibirán las notificaciones personales y las comunicaciones procesales. Para este efecto, cuando la demandada sea una entidad pública, deberá incluir su dirección electrónica.		
Anexar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.		



Al contestar la demanda deberá evaluar la pertinencia del llamamiento en garantía a los supervisores, interventores o cualquier otro tercero obligado a cumplir en caso de una condena, sin desestimar, ni desatender, el estudio y la formulación de las excepciones que resulten procedentes.

5. El apoderado deberá entregar a la Secretaria General el proyecto de contestación de demanda (Art. 175 L. 1437/11), dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción del traslado físico o por medios electrónicos, para observaciones, comentarios o aval de las mismas.

En cuanto a la oportunidad para contestar, el artículo 172 de Ley 1474/11 establece que la contestación deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes contados a partir del vencimiento del término establecido en el artículo 199 ibídem, sea el traslado físico o por medios electrónicos.

6. El apoderado debe vigilar aquellos procesos que se encuentren en rama judicial con una periodicidad semanal e incluirlo en el informe trimestral de seguimiento a los procesos judiciales que presenta al comité de conciliación, de conformidad con el plan de acción.
7. Se implementará un cuadro Excel que permita establecer cuáles son los procesos activos en que haya hecho parte la Entidad, el cual estará a cargo de la secretaría técnica del comité de conciliación, sin perjuicio de la actualización que debe realizar en el sistema eKOGUI de conformidad con las obligaciones establecidas en el Decreto 1069 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o derogue.
8. Por cada proceso judicial en los que Colombia Compra Eficiente participe como parte, el apoderado abrirá y mantendrá actualizado un expediente físico y/o digital en el cual conste la información relevante y el registro sobre las actuaciones surtidas y lo acontecido durante cada intervención.
9. Se preferirá la utilización de los mecanismos de llamamiento en Garantía y Conciliación como política para evitar mayores desgastes de la Administración, del aparato judicial y de mayores condenas futuras contra la entidad, siempre que se cumplan los presupuestos normativos para aplicación de los mismos.



10. Cuando comparezca Colombia Compra Eficiente ante los estrados judiciales, el apoderado, en razón del mandato a él conferido, debe proceder a defender los intereses públicos de la entidad de manera diligente, técnica y respetuosa, conforme a las reglas y ritos procesales y los principios y obligaciones que regulan el ejercicio de la abogacía, especialmente los deberes del abogado.
11. En los procesos en los que Colombia Compra Eficiente actúe como parte, los antecedentes, las pruebas y en general cualquier información que se brinde deberá ser coordinada directamente por el apoderado que atiende el proceso, con la Secretaria General.
12. Al analizar la procedencia de las acciones de repetición, el apoderado deberá efectuar un estudio conforme los formatos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE-, especialmente se debe verificar la oportunidad o configuración del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, la fecha de ejecutoria de la sentencia, la fecha del pago total de la sentencia (último pago), la procedencia de las medidas cautelares dentro de la acción de repetición, el pronunciamiento del Comité de Conciliación en el caso particular.
13. Colombia Compra Eficiente, como perjudicado de un delito contra la administración pública, preferirá promover el incidente de reparación integral, y deberá verificar la etapa procesal para que la Entidad como víctima participe en la práctica de pruebas y reconocimiento de perjuicios derivados de la conducta punible.
14. De manera trimestral, en las sesiones del comité de conciliación y defensa judicial, la Secretaría General, a través del apoderado, presentará un informe de vigilancia de procesos judiciales con el fin de estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra, con el objeto de conocer el objeto de la controversia, su estado y realizar seguimiento sobre los procesos a él encomendados.
15. Semestralmente la secretaria técnica del comité de conciliación y defensa judicial presentará un informe en sesión del Comité de Conciliación para determinar las causas comunes generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así





como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.

16. Las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación, serán de obligatorio cumplimiento para el apoderado de la Entidad.
17. Los lineamientos de la ANDJE que se exponen en las sesiones del comité de conciliación y defensa judicial serán de obligatorio cumplimiento, la adopción de medidas será de responsabilidad de cada Subdirector.
18. Será obligatorio para los abogados la utilización de los formatos establecidos por la ANDJE en el eKOGUI.
19. Se utilizarán los instrumentos diseñados por la ANDJE en la comunidad jurídica del conocimiento. Especialmente, se deben aplicar las líneas jurisprudenciales que ha construido la ANDJE.

Dado en Bogotá 22/10/2021

Cordialmente,



**CAMILO PÉREZ PORTACIO**  
Representante Legal  
PÉREZ PORTACIO & Asociados

