Defensa jurídica y patrimonial del Estado: una estrategia sin marco jurídico ni medición económica racional*

Legal and Patrimonial Defense of the State: A Strategy Without a Legal Framework or Rational Economic Measurement

*Jahir Alexander Gutiérrez Ossa***
*Luz Elena Mira Olano****
*Katerine Hernández Tirado*****
*Daniela María Orozco Poveda******
*Edier Adolfo Giraldo Jiménez*******

DOI: https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.55.11242

Fecha de recepción: 25 de febrero de 2026 Fecha de aceptación: 09 de mayo de 2026 Fecha de publicación: 02 de junio de 2026

Como citar este artículo: Gutiérrez, J. A., Mira, L. E., Hernández, K., Orozco, D. M. & Giraldo, E. A. (2026). *Defensa jurídica y patrimonial del Estado: una estrategia sin marco jurídico ni medición económica racional*. Verba Iuris, (55), 53–79. https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.55.11242

Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0

*Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación "Características y determinantes del mercado laboral del jurisconsulto(a) de una institución universitaria tecnológica desde el derecho internacional Privado (DIPr); la industria legal (IL) y los resultados de aprendizaje (RA)", aprobado mediante el Acta n.° 1 del 26 de enero de 2023, código 206001287, del Grupo de Investigación Jurídico Social, categoría B del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) de Colombia, adscrito a la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia. Medellín, Colombia. https://www.tdea.edu.co

Economista Industrial, magíster en Desarrollo, doctor en Administración Pública y candidato a doctor en Estudios Políticos y Jurídicos. Investigador asociado de Minciencias y coordinador del Grupo de Investigación Jurídico Social de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia (Medellín, Colombia). Sus intereses investigativos comprenden la administración pública, las finanzas públicas territoriales y el análisis económico del derecho. **ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8564-0397 **Correo electrónico:** jagutier@tdea.edu.co

***Abogada, doctora en Ciencias Jurídicas, magíster en Derechos Humanos, Democracia y Derecho Internacional y especialista en Derecho Penal. Investigadora asociada de Minciencias y decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia (Medellín, Colombia). Sus intereses investigativos abarcan los derechos humanos, el derecho penal y la eficacia del ordenamiento jurídico. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0001-8686-0519 **Correo electrónico:** luz.mira@tdea.edu.co

****Abogada, doctora en Derecho, magíster en Gobierno. Investigadora júnior de Minciencias, Grupo de Investigación Comunicación, Educación y Derecho (COEDU). Docente titular del programa de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Montería (Colombia). Investiga en eficacia jurídica con énfasis en género, participación y paz. Miembro fundadora de la Red Iberoamericana de Investigación en Derecho y Disciplinas Sociales (RIIDS). **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-5524-6575 **Correo electrónico:** katerine.hernandez@upb.edu.co

***** Abogada, doctora en Estudios Políticos y Jurídicos de la Universidad Pontificia Bolivariana, magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Exbecaria del programa Fulbright Visiting Student Researcher. Investigadora júnior de Minciencias, Grupo COEDU. Profesora del programa de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Montería (Colombia). Miembro de la RIIDS. **ORCID**: https://orcid.org/0000-0003-4627-4608 **Correo electrónico**: daniela.orozcop@upb.edu.co

****** Abogado y filósofo. Investigador del Grupo de Investigación Jurídico Social de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia (Medellín, Colombia). Sus intereses investigativos se orientan a la filosofía del derecho, la teoría de la responsabilidad estatal y la argumentación jurídica. **ORCID:** https://orcid.org/0000-0002-6237-5057 **Correo electrónico:** edier.giraldo@tdea.edu.co

Resumen

Este artículo de revisión examina, desde una perspectiva ex ante, las implicaciones que tiene para el Estado colombiano la incorporación de los preceptos promovidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en un escenario en el que prima el impacto jurídico de las condenas sobre su impacto económico. El objetivo general consiste en definir el perfil de la defensa jurídica y patrimonial del Estado en Colombia y establecer si el ordenamiento dispone de un marco articulado que permita medir racionalmente el efecto fiscal de las providencias condenatorias. Metodológicamente, el estudio se apoya en una revisión documental sistemática de evidencia empírica, doctrina especializada y fuentes normativas y jurisprudenciales primarias colombianas. Los resultados muestran que el ordenamiento contempla mecanismos de racionalización, como los topes indemnizatorios, sostenibilidad fiscal, fondo de contingencias y prevención del daño antijurídico; sin embargo, estos operan de manera fragmentaria y subordinada. Se concluye que la defensa patrimonial de la Nación carece de un marco jurídico general y de un sistema integrado de medición económica.

Palabras clave: defensa jurídica del Estado, endeudamiento estatal, políticas fiscales, responsabilidad del Estado, sostenibilidad fiscal.

Abstract

This review article examines, from an ex ante perspective, the implications for the Colombian State of adopting the principles promoted by the National Agency for the Legal Defense of the State in a context in which the legal impact of judgments against the State takes precedence over their economic impact. The general objective is characterize the legal defense of the State and its financial interests in Colombia and determine whether the legal system provides a coordinated framework for rationally measuring the fiscal effects of such judgments. Methodologically, the study draws on a systematic documentary review of empirical evidence, specialized legal scholarship, and primary Colombian legislative and case law sources. The findings show that the legal system includes mechanisms for rationalization, such as compensation caps, fiscal sustainability, a contingency fund, and prevention of unlawful harm; however, these operate in a fragmented and subordinate manner. The article concludes that the defense of the Nation lacks a general legal framework and an integrated system for economic measurement.

Keywords: copyright law, authorship, artificial intelligence, artificial logic, writing, academic ethics.

Resumo

Este artigo de revisão examina, sob uma perspectiva ex ante, as implicações, para o Estado colombiano, da incorporação dos preceitos promovidos pela Agência Nacional de Defesa Jurídica do Estado, em um cenário no qual prevalece o impacto jurídico das condenações prevalece sobre seu impacto econômico. O objetivo geral consiste em caracterizar a defesa jurídica e patrimonial do Estado na Colômbia e verificar se o ordenamento jurídico dispõe de um marco articulado que permita mensurar racionalmente o efeito fiscal das decisões judiciais condenatórias. Metodologicamente, o estudo se baseia em uma revisão documental sistemática de evidências empíricas, doutrina especializada e fontes normativas e jurisprudenciais primárias colombianas. Os resultados

mostram que o ordenamento jurídico contempla mecanismos de racionalização, como os limites indenizatórios, a sustentabilidade fiscal, o fundo de contingencias e a prevenção do dano antijurídico; contudo, esses mecanismos operam de forma fragmentária e subordinada. Concluise que a defesa patrimonial da Nação carece de um marco jurídico geral e de um sistema integrado de mensuração económica.

Palavras-chave: defesa jurídica do Estado; endividamento público; políticas fiscais; responsabilidade do Estado; sustentabilidade fiscal.

1. Introducción

La defensa jurídica y patrimonial del Estado plantea el análisis de la estrategia que debe seguirse para el resarcimiento del daño causado por el propio Estado y cuya reparación este se ve obligado a pagar como resultado de las demandas, lo que evidencia una vulnerabilidad jurídica estatal (Urrego Estrada, 2015). Colombia constituyó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como referente para que el aparato estatal cuente con herramientas jurídico-económicas que le permitan responder efectivamente en los procesos administrativos y judiciales (Gutiérrez Ossa, 2014). Salvaguardar los intereses económicos del Estado implica la defensa técnica en los espacios judiciales en los que este es considerado responsable directo de un daño (Peláez Gutiérrez, 2020), lo que no supone que la compensación económica sea la respuesta exclusiva frente a los escenarios que debe afrontar.

La inviabilidad presupuestaria a la que está expuesto el Estado colombiano, debido al incesante cúmulo de demandas fundadas en su responsabilidad directa, exige el desarrollo de una entidad cuya función sea la defensa jurídica y patrimonial de la Nación. Por ello, la Agencia pretende contribuir al resarcimiento de los daños derivados de las acciones u omisiones estatales y a la reducción de sus consecuencias económicas (Carrillo Flórez & Varela, 2013).

El vacío de conocimiento que motiva esta revisión no radica en ausencia de reglas sobre responsabilidad estatal —abundantes desde el artículo 90 de la Constitución Política— ni en la falta de una institucionalidad de defensa —creada en 2011—, sino en la escasez de estudios que integren, en un mismo plano analítico, la racionalidad jurídica de la imputación y la racionalidad económica de la erogación. La literatura jurídica ha examinado con detalle los títulos de imputación (Fajardo Arturo & Guzmán Gómez, 2010; Navia Arroyo, 2000) y la literatura económica ha estimado el costo fiscal del litigio (Henao Correa, 2004; Letelier Wartenberg, 2013); pero el punto de encuentro entre ambos discursos, donde se juega la sostenibilidad del Estado social de derecho, permanece escasamente transitado.

De allí se desprende la pregunta que orienta el trabajo: ¿dispone el ordenamiento jurídico colombiano de un marco general articulado que permita medir y ponderar racionalmente el impacto económico de las condenas judiciales contra el Estado, o los dispositivos existentes operan de manera dispersa y subordinada? El objetivo general consiste en definir el perfil de la defensa jurídica y patrimonial del Estado en Colombia, identificar el conjunto normativo y jurisprudencial que hoy la sostiene y valorar su capacidad efectiva de racionalización económica. La hipótesis de trabajo sostiene que el ordenamiento sí ha producido

dispositivos de racionalización —la tarifación jurisprudencial de los perjuicios inmateriales, el criterio de sostenibilidad fiscal, el fondo de contingencias y la política de prevención del daño antijurídico—, pero que estos operan de manera fragmentaria, sin principio articulador común y bajo una jerarquía constitucional que los subordina a la protección de los derechos, de suerte que el resultado agregado es una defensa patrimonial sin marco jurídico general ni medición económica integrada.

El contenido está constituido, en un primer momento, por el contexto de la Agencia; en un segundo, por la estructura de defensa patrimonial frente a los fallos; en un tercero, por la definición transversal de la defensa jurídica y patrimonial; luego, por la evidencia litigiosa disponible; a continuación, por el examen de la deuda pública y el pasivo contingente; y, finalmente, por el análisis normativo y jurisprudencial aplicable. Es conveniente enarbolar las banderas de la defensa del Estado, incluso frente a quienes actúan en su interior y a quienes han convertido en fuente de recursos económicos los contratiempos e impases que se presentan en el cumplimiento de los fines y funciones estatales.

2. Metodología

El estudio corresponde a un artículo de revisión de alcance descriptivo-analítico, desarrollado mediante un diseño cualitativo de revisión documental sistemática con enfoque hermenéutico-jurídico. No se trabajó con población humana ni con datos personales, por lo que no se requirió aval de comité de ética. La investigación se ampara en el acta institucional referida en la nota de portada.

El corpus se integró con tres grupos de fuentes: uno doctrinal, compuesto por literatura arbitrada sobre responsabilidad estatal, defensa jurídica pública, análisis económico del derecho y finanzas públicas, recuperada de bases de datos indexadas y repositorios institucionales; uno normativo primario, conformado por la Constitución Política, los actos legislativos, las leyes, los decretos reglamentarios y los documentos de política pública del Congreso, la Presidencia y el Consejo Nacional de Política Económica y Social; y uno jurisprudencial, constituido por las decisiones de la Corte Constitucional y las sentencias de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado que fijan los criterios vigentes de imputación y tasación indemnizatoria.

El análisis se desarrolló en cuatro fases: identificación y depuración de fuentes conforme a criterios de pertinencia, vigencia y jerarquía normativa; lectura analítica y codificación temática en cuatro categorías —institucionalidad de la defensa, régimen de responsabilidad, medición del pasivo contingente y racionalidad económica de la decisión judicial—; contraste de la evidencia estadística sobre litigiosidad reportada por la Agencia con la construcción doctrinal, a fin de verificar o refutar la hipótesis; e integración de hallazgos mediante interpretación sistemática del ordenamiento. La información estadística tiene corte al 31 de marzo de 2026, cuando también se cerró el rastreo normativo y jurisprudencial. Como delimitación deliberada, el estudio no examina casos particulares ni evalúa la corrección de sentencias específicas: su objeto es el marco, no el fallo.

3. Resultados

3.1 Generalidades de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado colombiano

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado está diseñada para establecer una proporción justa de las compensaciones derivadas de las providencias judiciales con cargo a las finanzas públicas y al presupuesto de la Nación (Parra Martínez y Jiménez Benítez, 2016). Emerge como una institución que analiza, desde una perspectiva técnica, jurídico-racional y económica, las disputas en contra del Estado colombiano, tanto en lo relativo a las pretensiones de los demandantes como en lo referente a los recursos que las cortes deciden aprobar para reparar el daño (Urrego Estrada, 2015).

Su origen normativo es preciso. El parágrafo del artículo 5.° de la Ley 1444 de 2011 creó la Agencia como unidad administrativa especial, en el marco de una ley que escindió el Ministerio del Interior y de Justicia y confirió al presidente facultades extraordinarias para modificar la estructura de la administración pública (art. 18). En ejercicio de esas facultades, el Decreto 4085 de 2011 fijó sus objetivos y estructura y la adscribió al Ministerio de Justicia y del Derecho, posteriormente, el Decreto 1244 de 2021 modificó su estructura orgánica. Conviene precisar un punto que la literatura suele desdibujar: aunque la reforma de 2011 coincidió con el acercamiento de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —manifestado en enero de 2011 y culminado con la adhesión del 28 de abril de 2020—, la Ley 1444 no fue expedida en cumplimiento de una exigencia de esa organización. La convergencia es de agenda, no de causalidad normativa.

La transición hacia una economía de mercado, en cuyo marco se ha planteado que el Estado responda ante diferentes circunstancias, no solo implica la renovación jurídica en la materia, sino también elevar el tema al más alto nivel del aparato estatal (Urrego Estrada, 2015). El Estado tiene compromisos y obligaciones que debe cumplir, so pena de afrontar conflictos que comprometen recursos económicos; no obstante, el análisis económico debe extenderse a estas circunstancias, en las que no se conoce plenamente el alcance del resarcimiento del daño (Rivera León, 2012). El margen de acción al que ha recurrido la estructura jurídica del Estado colombiano ha puesto de manifiesto el elevado número de agentes económicos y jurídicos dispuestos a convertir las controversias contra el Estado o sus entidades en una fuente importante de recursos (Alviar García, 2016).

La constitución de una agencia adscrita al sector justicia responde a la necesidad de defender jurídicamente al Estado (Peláez Gutiérrez, 2020). Esto implica un cambio en la perspectiva de la actuación estatal: pasar de ser observador y preservador de la rama judicial a prepararse, en calidad de demandado, para responder ante cualquier situación que lo lleve a los estrados (Decreto 1244 de 2021; Decreto 4085 de 2011). Las providencias judiciales contra el Estado son consecuencia no solo de una mala defensa, sino también de la propia debilidad institucional para atender dicho frente (Carvajal Martínez & Guzmán Rincón, 2015). De ahí que la Agencia represente la ponderación sustantiva de la ley, en tanto las controversias judiciales se acompañan de exigencias de resarcimiento reclamadas de manera desproporcionada por las partes demandantes.

El diseño no se agotó en la creación de la Agencia. El Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, dispuso que el comité de conciliación constituye una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, y le asignó la función de diseñar las políticas generales que orientarán esa defensa (arts. 2.2.4.3.1.2.2 y 2.2.4.3.1.2.5). A ello se suman el deber de registrar la actividad litigiosa en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, que el artículo 2.2.3.4.1.1 del mismo decreto —modificado por el Decreto 104 de 2025— define como fuente oficial de esa información, y la obligación, impartida por la Agencia mediante Circular 03 de 2014, de que las entidades públicas del orden nacional formulen su política de prevención del daño antijurídico conforme a la metodología diseñada por aquella. El andamiaje existe; la cuestión es si opera.

El desarrollo del contrato social dio lugar a la creación de instituciones consagradas bajo el orden constitucional y legal, pero contempladas también desde las dimensiones política y social (Gómez Isa, 2022). La dirección tomada, sin embargo, muestra una extrapolación casi inobjetable de la responsabilidad del Estado frente a cualquier discrepancia con los ciudadanos: al no determinarse claramente el contrato social, aquel alcanza un marco de omnipotencia que conlleva una responsabilidad directa o indirecta por su quehacer (De Julios-Campuzano, 2021).

La enseñanza de la defensa de las instituciones forma parte de las razones fundamentan las profesiones desde sus componentes político y social (Peláez Gutiérrez, 2020). De ahí que deba inculcarse que al Estado y a sus instituciones, aun cuando incurran en error, ha de dárseles el espacio para responder; y que, a la vez, las intenciones que motivan dichas querellas sean objeto de revisión fiscal y judicial en los escenarios de los que comúnmente emergen (Dirección de Defensa Jurídica del Estado, 2010).

El reconocimiento de las circunstancias que generan los fallos en materia fiscal no debe limitarse a una reflexión de quienes responden de manera directa o repetitiva (Grafe, 2014). Aun cuando las consideraciones económicas no sean advertidas, el sistema jurídico no puede estar exento de responsabilidad (Gutiérrez Ossa, 2014). Si el presupuesto nacional se aprueba mediante una ley, la posición de la justicia no puede limitarse a un ajuste para el periodo presupuestal siguiente, por cuanto las finanzas públicas se orientan, no se ejecutan (Villate Barrera, 2014).

En las escuelas de derecho debe promoverse la defensa del Estado antes que adoptar las demandas como sustento para hacer valer derechos (Cordero Gutiérrez, 2013), matizando el quehacer jurídico en relación con los ámbitos de mejoramiento que deben identificar las entidades para articular criterios de eficiencia (Carrillo Flórez & Varela, 2013). En las escuelas de economía, incorporar los criterios jurídicos desde la perspectiva de los mercados sirve para entender lo que implica defender al Estado frente a las acciones contractuales a las que está expuesto (Molina-Betancur, 2010). Es imperativo que la economía alerte sobre las fallas jurídicas que aparecen cuando se analizan las circunstancias desde un único foco de interés y se descuidan riesgos que terminan en demandas (Comité de Deuda Pública de INTOSAI, 2003).

El estudio jurídico-económico de la acción estatal debe dar lugar a instrumentos con los que permitan evaluar, mediante razonamientos equitativos, las problemáticas en las que se encuentre involucrado el Estado y determinar los fundamentos a los que pueda recurrir para que, aun cuan exista culpa, asuma la menor carga económica posible.

3.2 Estructura para la defensa patrimonial frente a los fallos judiciales contra el Estado

El análisis de la defensa patrimonial frente a las decisiones judiciales implica una revisión de las condiciones macroeconómicas del país y de las fuentes de recursos para atender dichas exigencias (Urrego Estrada, 2015). El sistema jurídico debe tener claridad en materia de racionalidad jurídica, pero también económica, por cuanto, en aras de restablecer derechos o resolver querellas sin medida, podría perjudicar al Estado y reproducir los efectos lesivos del caso en otros ámbitos (Quadra-Salcedo Janini, 2022).

El fundamento constitucional de esa tensión es conocido: el artículo 90 de la Constitución dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, y que si el daño obedeció a la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, deberá repetir contra este. La cláusula es amplia y deliberadamente abierta: la Corte Constitucional ha precisado que no establece un régimen de imputación específico, como tampoco lo hacen el artículo 68 de la Ley 270 de 1996 ni la Sentencia C-037 de 1996, de modo que corresponde al juez administrativo determinarlo según las particularidades del caso (Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018.

El patrimonio económico de la Nación debe ser el primer elemento que considere el sistema jurídico, el cual, debe velar por que el Estado responda, también debe señalar las implicaciones de desembolsar recursos que escapan a la sensatez (Zapata-Cortés, 2023) y de reconocer cargas que desbordan el terreno de la racionalidad económica en el ámbito judicial (Gaviria & Londoño, 2022). La defensa patrimonial debe considerar las cauciones económicas que el Estado debe atender (Sánchez Cubides et al., 2021). Establecer pisos y techos en función de la condición económica no es solo tarea del aparato de justicia, sino también del Estado, que debe disponer de herramientas que permitan incorporar el juicio económico a los juicios legales.

El ciclo económico corrige las perspectivas sobre los presupuestos que los actores tienen dispuestos para sus actividades (Castellano Montiel & Gómez Alemán, 2022); en el Estado, la revisión fiscal y presupuestal debe pasar por el tamiz de indicadores que no llegan a contrastarse con las condiciones jurídicas. La alerta causada por las sentencias contra la Nación implica un desajuste en el cumplimiento de las funciones estatales: la distribución equitativa de los recursos queda relegada ante los abultados pagos, y el reconocimiento de dichas acreencias obliga a examinar el impacto macroeconómico del desembolso de recursos destinados a todos y entregados en pocas manos (González, 2009).

La disposición del Estado para responder económicamente ante las demandas perdidas no concuerda con las cuentas macroeconómicas que también debe atender. No se conoce el planteamiento de ejercicios rigurosos orientados a que dichas compensaciones redunden en el mejoramiento de

las condiciones de los perjudicados, por lo que cabe repensar el destino final de los recursos reconocidos mediante fallos en derecho (Molina-Betancur, 2010). El carácter económico de los juicios debe llevar a las entidades no solo a prever recursos para contingencias, sino también a realizar un análisis económico de las decisiones judiciales que permita evaluar sus condiciones futuras de respuesta (Guzmán Jiménez & Botina Gómez, 2023).

El argumento que ha conducido al Estado a replantear la carga contraída por los fallos trasciende el ámbito de las contingencias (González Bonilla, 2015). La postura radical del Estado sobre la imposibilidad de pago y la posición igualitaria del sistema judicial, según la cual las condenas deben cumplirse en cualquier término, muestran que ambas posturas no han confluido en un punto intermedio de equilibrio. Los exagerados desembolsos ordenados indican la escasa relevancia que tienen para el sistema legal y, en consecuencia, para los jueces las circunstancias económicas del presupuesto estatal (Cobreros Mendazona, 2018).

Las cargas económicas derivadas de los juicios, que inciden en la capacidad financiera y las condiciones presupuestales, deben considerarse con seriedad: si bien corresponden a obligaciones de orden legal, la capacidad de los sujetos obligados tienen un límite de condiciones para soportarlos (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2003; Pellerano, 2018). Debe establecerse, entonces, una senda de evaluación y valoración económica de los pagos que, a la luz de las prescripciones legales, permiten dar cumplimiento a las decisiones o finalizar los juicios en los que el restablecimiento del derecho, la reparación o la sanción incluyen una exigencia pecuniaria, aunque siempre se haya recurrido a la argumento de que los juicios no pueden ser cuestionados (Pérez López, 2010).

Es importante que los fallos establezcan condiciones de equilibrio en las decisiones que afectan recursos destinados a otros fines. No se trata de evadir responsabilidades, sino de definir en qué proporción deben responder las empresas y el Estado por las exigencias económicas derivadas de dichos juicios, de modo que estas sean acordes con el desempeño institucional y macroeconómico del país (Navarrete-Frías, 2009).

La responsabilidad estatal por actos que no corresponden a su naturaleza ha adquirido carácter extracontractual. En este ámbito, el Estado debe asumir el papel de un agente económico en igualdad de condiciones, obligado a soportar legal y económicamente la totalidad de las consecuencias de sus fallas (Navia Arroyo, 2000). Concurren, no obstante, dos circunstancias: su incapacidad para sostener de manera irrestricta las sanciones que afectan las arcas públicas, y el riesgo de ser instrumentalizado por quienes ven en las demandas en su contra una fuente de renta (Gutiérrez Ossa, 2014).

La estructura jurídica internacional contempla que los Estados respondan ante delitos cometidos contra la población civil, violaciones de los derechos humanos o delitos de lesa humanidad (Gómez Muñoz & Mamian Mosquera, 2021), así como por los daños provocados por omisiones, provocaciones o el uso excesivo de la fuerza (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2019). El Estado debe considerar

que la responsabilidad extracontractual no puede evaluarse únicamente desde los estrados judiciales, sino que también requiere una valoración amplia de orden gubernamental al examinar actuaciones en las que el vacío jurídico ha puesto en aprietos la gobernabilidad y la sostenibilidad de las finanzas destinadas al cumplimiento de sus funciones.

3.3 Definición transversal de la defensa jurídica y patrimonial para el Estado en Colombia

El aumento de las demandas y su valoración en cuantías elevadas por parte de los estrados judiciales comprometen la estabilidad jurídica del Estado y de los entes territoriales, debido a las consecuencias económicas que recaen sobre la oprimida restricción presupuestal (Fajardo Arturo & Guzmán Gómez, 2010). Es necesario garantizar que los sujetos involucrados no terminen por generar otras condiciones como reducto de los fallos proferidos en cuantías que escapan a la magnitud de lo contemplado y que pueden traer dificultades financieras para las entidades estatales y de equilibrio social para el Estado.

Tabla I. Directivas presidenciales y documentos de política sobre defensa jurídica del Estado

Directiva o documento de política	Escenario y contenido
Documento CONPES 3250 de 2003.	Fijó las líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de los pasivos contingentes.
Directiva Presidencial N.° 02 del 28 de febrero de 2003.	Métodos alternativos de solución de conflictos entre las entidades estatales.
Directiva Presidencial N.° 01 del 30 de marzo de 2004.	Información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa a cargo del Estado.
Directiva Presidencial N.° 01 del 18 de febrero de 2005.	Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico.
Directiva Presidencial N.° 02 del 11 de mayo de 2005.	Defensa internacional del Estado.
Directiva Presidencial N.° 03 del 22 de mayo de 2009.	Información sobre árbitros de tribunales de arbitramento.
Directiva Presidencial N.° 04 del 22 de mayo de 2009.	Estricto cumplimiento al derecho de petición.
Directiva Presidencial N.° 05 del 22 de mayo de 2009.	Ejercicio adecuado de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa.
Síntesis del escenario: estas directivas buscan que la defensa judicial de la Nación se desarrolle bajo criterios de organización presupuestal para atender los pasivos contingentes, con proyección internacional que permita la defensa del patrimonio público, con sistemas de información que faciliten diagnosticar la gestión judicial y, sobre todo, apostando a la conciliación como herramienta que haga parte de la cultura institucional e interinstitucional en la resolución de los conflictos y como verdadera colaboración a la descongestión judicial. El CONPES 3250 de 2003 identificó cuatro frentes de mayor riesgo para la administración pública: (i) la contratación pública; (ii) la producción normativa; (iii) la defensa litigiosa; y (iv) la asesoría jurídica.	

Nota. Elaboración propia a partir del Documento CONPES 3250 de 2003 y de las directivas presidenciales citadas.

Es relevante analizar si, al discutir las circunstancias en la estructura jurídica o dirimidas a través de sentencias, se considera la sostenibilidad de una condena que obliga a la Nación a efectuar elevados desembolsos, en un Estado con inmensas necesidades y condiciones de precariedad como el colombiano, en el que cada acción se convierte en un hecho de naturaleza jurídica debido a la vulnerabilidad de sus instituciones (Mejía Azuero, 2007). Las empresas y los Estados han sido igualmente sujetos de responsabilidad y sanción ante estas aprehensiones hechas por los estrados;

sin embargo, por la composición de sus estructuras y el impacto interno de las decisiones judiciales, son estos quienes al unísono solicitan una revisión amplia sobre la dimensión del caso y sus consecuencias económicas, para no generar hechos no previstos a raíz de los fallos en mención.

El análisis económico del derecho estipula el papel que, en función de las capacidades, condiciones, posibilidades y restricciones de los sujetos, debe evaluar el derecho en cualquier tipo de circunstancia legal (Molina-Betancur, 2010). Lo que se contempla para revisión es la encrucijada económica a la que puede ser sometido el sujeto económico cuando no se entiende el impacto transversal del fallo pecuniario, que puede traer consecuencias no advertidas capaces de vulnerar la actividad empresarial o la función del Estado. Este debe afianzar, más que la capacidad de dilación o contravención de los litigios, la posibilidad de ordenar el marco jurídico que rodea las instancias a las cuales han sido conducidas las instituciones estatales, y de allí consolidar una estrategia macroeconómica en bloque (Hutchinson, 2004).

En Colombia, la acción de repetición es la figura que hasta ahora ajusta las cargas pecuniarias del Estado, trasladándolas a los sujetos cuyas acciones provocaron el llamado a los estrados; con todo, no se ha cuantificado en términos reales lo que representa para la Nación desembolsar esos recursos (Jiménez Benítez & Solar Pedroza, 2012). Esta acción no ha alcanzado su potencial por la complejidad de revertir sanciones que recaen sobre individuos o instituciones que, bajo supervisión o inacción estatal, propiciaron las circunstancias que las originaron, y porque el pago puede exceder la capacidad de quien debe asumirlo (Calderón, 2016).

Ahora bien, parte de la doctrina interpreta el esquema de las demandas contra el Estado colombiano como el resultado de procesos deliberadamente orquestados, en los que diversos actores explotan las vulnerabilidades estatales. En esa brecha —de forma o de fondo— donde la Nación pierde las demandas, con un costo directo para el presupuesto público (Letelier Wartenberg, 2013). Existen señalamientos sobre "carruseles" o redes que han convertido las acciones legales contra el Estado en fuente de ingresos, cuyo beneficio no se dirige a quienes fueron agraviados sino a quienes se convierten en partes "afectadas" para reclamar compensación (Henao Correa, 2004). Es preciso advertir, con honestidad metodológica, que esta afirmación mantiene el carácter de hipótesis: la evidencia disponible es indiciaria y no existe una medición sistemática de la magnitud del fenómeno. El ordenamiento, en todo caso, ha reaccionado con la Ley 1474 de 2011 y con la Ley 2195 de 2022, en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.

La eventual cartelización de las demandas ratificaría el patrón de vulnerabilidad manifiesta en que se encuentra la Nación para defender sus propios intereses (Ramírez Pineda & Bedoya Martínez, 2016). Para contrarrestar el ascenso de este reprochable comportamiento es necesario revitalizar el marco de acción de quienes al frente del Estado deben defender los intereses de la Nación, y refundar los criterios incluso académicos desde los cuales se promueve la idea de que el Estado merece ser demandado por la vulneración de los derechos.

La Agencia está enfocada en que cada caso sea evaluado en toda su expresión, pero para lograrlo se requiere un proceso de concertación pública que proponga ajustes y límites a los mecanismos y sentencias que atentan contra la disponibilidad de

los recursos públicos dispuestos para otros fines y, por ende, contra la capacidad de gestión institucional (Ossa Bocanegra, 2014). Lograr avances por encima de la disquisición legal ubica a la defensa patrimonial como un asunto de las finanzas públicas, que debe contemplarse al amparo de las condiciones económicas y presupuestales del Estado para poder responder (Hernández & Durán Moreno, 2021). De ahí la urgencia de contar con profesionales del campo administrativo y económico con quienes establecer, a partir de estimaciones coherentes con la realidad estatal, el orden reglamentario que debe desplegarse en cada institución.

3.4 Evidencia litigiosa y patrimonial del Estado colombiano

La Ley 1444 de 2011 es el origen de las agencias creadas para el Estado en Colombia, entre ellas la encargada de la defensa jurídica y patrimonial, cuyo propósito radica no solo en ejercer la defensa frente a demandas, controversias o procesos arbitrales que comprometen recursos de la Nación, sino también en promover que los entes públicos pasen de tener un área jurídica a contar con una verdadera organización orientada a la defensa de los recursos públicos. Al tratarse de un tema estratégico por cuenta de las cuantías demandadas, cada caso compromete las obligaciones presupuestales del Estado. De ahí el interés de pasar de una cuenta de reserva a una variable de flujo, dado que su naturaleza ha obligado a crear base presupuestal para responder, lo que reduce los recursos disponibles para otros fines estatales.

Además de prestar asesoría y configurar la defensa jurídica y patrimonial, la Agencia administra el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado —e-KOGUI—, en el cual todas las entidades deben registrar la actividad litigiosa en que se encuentran inmersas (Decreto 1069 de 2015, art. 2.2.3.4.1.1, modificado por el Decreto 104 de 2025). Ese mismo decreto reglamentó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y estableció como finalidad expresa reducir la litigiosidad y el impacto fiscal de las condenas en contra del Estado (art. 2.2.3.2.4.1.3), lo que constituye el reconocimiento normativo más explícito, hasta ahora, del problema que aborda este artículo. Cabe plantear la hipótesis de que parte del incremento registrado sea resultado de la organización de la defensa jurídica en los territorios y de que, más que un aumento real, refleje la realidad litigiosa preexistente del país.



Fuente: ANIF.

Figura 1. Acumulación de pretensiones por litigiosidad en contra del Estado colombiano, 2019-2025 (billones de pesos).

Nota. Tomado de Delgado Gómez (2025), con base en cálculos de Anif a partir de los informes de litigiosidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Los datos de 2025 corresponden únicamente al primer semestre.

La evidencia estadística disponible obliga, sin embargo, a matizar el diagnóstico con el que suele presentarse el problema. Según el Informe de Litigiosidad Nacional e Internacional de la Agencia, al cierre de 2025 existían 291.919 procesos judiciales activos contra entidades públicas, con pretensiones superiores a 699 billones de pesos, y 66.548 nuevas admisiones y notificaciones durante el año, cifra que consolida el descenso iniciado tras el pico de 2022; la tasa de éxito se situó en 82,2 % (Presidencia de la República, 2026). Este indicador exige una lectura cuidadosa: corresponde a los procesos en que la Agencia interviene directamente —casos de alta complejidad e impacto fiscal— y no al conjunto de la defensa estatal, cuya tasa nacional el propio director de la entidad situó, a mitad de 2026, en torno al 45 % (Palomino Cortés, 2026). Con corte al 31 de marzo de 2026, el Estado enfrentaba 285.334 procesos en su contra, con pretensiones acumuladas por 832,39 billones de pesos, y actuaba como demandante en 44.948 procesos por 33,33 billones; en ese trimestre se registraron 11.272 nuevos procesos admitidos y notificados, lo que confirma la tendencia a la baja en el ingreso de demandas (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2026).

El dato decisivo no es, entonces, el volumen sino la concentración. El propio informe advierte que, aunque más de la mitad de los procesos tiene pretensiones inferiores a 50 millones de pesos, el 0,3 % del total concentra el 79,1 % del valor reclamado, lo que evidencia una alta concentración del riesgo fiscal en litigios estratégicos de gran cuantía (Presidencia de la República, 2026). Esta constatación desplaza el eje del problema: no es la litigiosidad difusa la que amenaza el presupuesto, sino un puñado de procesos de cuantía extraordinaria, muchos de ellos de naturaleza arbitral o internacional. Ello no desvirtúa la tesis de este artículo; la refina, porque muestra que la medición económica que hace falta no es la del promedio, sino la del riesgo concentrado.

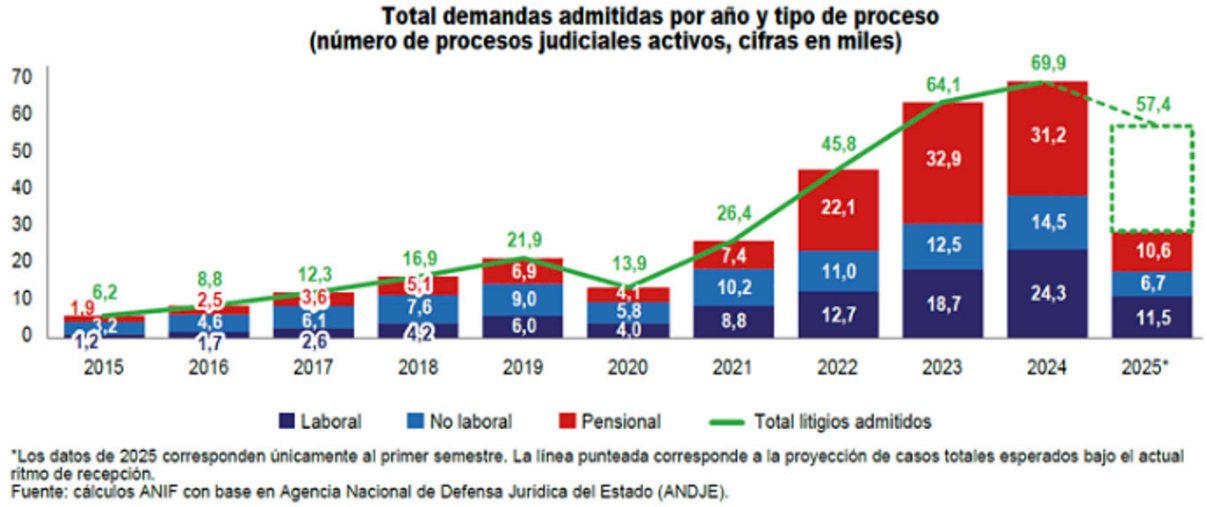


Figura 2. Total de demandas admitidas por año y tipo de proceso, 2015-2025 (número de procesos judiciales activos, en miles).

Nota. Tomado de Delgado Gómez (2025), con base en cálculos de Anif a partir de información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Los datos de 2025 corresponden únicamente al primer semestre; la línea punteada corresponde a la proyección de casos totales esperados bajo el ritmo de recepción vigente.

En esa medida, más allá de los temas habituales de educación, fuerzas militares o fallas del servicio, la mayoría de los recursos jurídicos interpuestos se concentra hoy en los ámbitos laboral, pensional y administrativo no laboral, lo que implica que la Agencia está sujeta a la defensa de problemas ordinarios. El daño, en la mayoría de los casos, no deriva de la intención de causarlo directamente, sino de actos del servicio. Si bien estos pueden dar lugar a procesos judiciales, no deberían generar pretensiones tan abultadas, pues ello afecta la adecuada destinación de los recursos públicos y ha conducido a que estos se destinen a la defensa jurídica del Estado colombiano en lugar de a la inversión.

3.5 Deuda pública y pasivo contingente

La pregunta por el impacto económico de las condenas solo adquiere precisión en el lenguaje de la contabilidad fiscal. En este ámbito, el litigio contra el Estado no constituye un gasto, sino un pasivo contingente, esto es, una obligación pecuniaria sometida a condición (Ley 448 de 1998, art. 1.°, par.). Esta ley es la primera pieza del andamiaje que permite anticipar el costo del litigio: ordenó a la Nación, las entidades territoriales y las descentralizadas incluir en sus presupuestos de servicio de deuda las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo, y creó el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales como cuenta especial sin personería jurídica (arts. 1.° a 3.°). El artículo 90 de la Ley 1955 de 2019 extendió a las entidades territoriales la obligación de crear su propio fondo y definir metodologías de valoración.

La segunda pieza es la Ley 819 de 2003, que incorporó los pasivos contingentes al Marco Fiscal de Mediano Plazo. La tercera es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: su artículo 194 impone a las entidades del Presupuesto General de la Nación valorar las pérdidas probables anuales por sentencias y conciliaciones y realizar los aportes al Fondo conforme a las metodologías de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. El Decreto 1266 de 2020 desarrolló ese mandato adicionando un título al Decreto 1068 de 2015 y creando la subcuenta “Procesos Judiciales”, con control de aportes separado por entidad. Por su parte, la Resolución 4859 de 2019 del Ministerio de Hacienda fijó las metodologías de valoración

La cuarta pieza está constituida por las reglas de pago. Los artículos 192 a 195 del Código regulan el cumplimiento de sentencias y conciliaciones, los plazos y el reconocimiento de intereses. A su vez, el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 habilitó el pago de sentencias y acuerdos conciliatorios a cargo de la Nación mediante títulos de tesorería, reconociendo esos rubros como deuda pública. Este último desarrollo es, quizá, el reconocimiento normativo más elocuente de la tesis que anima este artículo: cuando el ordenamiento decide pagar sentencias con deuda, admite que la contingencia judicial dejó de ser un evento excepcional para convertirse en un componente estructural del endeudamiento estatal

La consecuencia analítica es que el problema no es de ausencia de reglas sino de articulación. Existe la obligación de valorar, existe el fondo, existe la metodología y existe el instrumento de

pago; lo que no existe es una conexión entre la estimación del pasivo contingente y el momento de la decisión judicial que lo convierte en pasivo cierto. El juez que condena no valora el aporte al fondo, y la entidad que aporta al fondo no incide en la cuantía de la condena. Entre ambos momentos media un vacío que explica por qué el aparato de medición fiscal funciona como registro y no como restricción. Su magnitud se aprecia al contrastar las pretensiones agregadas —más de 750 billones de pesos a mediados de 2025— con el pasivo por litigiosidad estimado en cerca de 29 billones al cierre de ese año, diferencia que expresa tanto la sobreestimación sistemática de las pretensiones como la dificultad de traducir riesgo en provisión (Anif, como se citó en Delgado Gómez, 2025).

3.6 Análisis normativo y jurisprudencial aplicable

3.6.1 La cláusula general de responsabilidad y su indeterminación económica

El artículo 90 de la Constitución Política estableció una cláusula general de responsabilidad patrimonial anclada en la noción de daño antijurídico, esto es, aquel que la víctima no está en el deber jurídico de soportar. Esta formulación desplazó el eje del juicio de responsabilidad desde la conducta del agente hacia la situación de la víctima y, con ello, amplió considerablemente el ámbito de lo indemnizable. Esa apertura tiene un costo en términos de previsibilidad: si el título de imputación se define en la sentencia y no en la ley (Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018), el Estado no puede anticipar el régimen bajo el cual será juzgado y, por consiguiente, tampoco puede provisionar con precisión. La indeterminación jurídica se traduce, mecánicamente, en indeterminación fiscal. Ahí radica el núcleo del problema que las normas presupuestales examinadas no alcanzan a resolver.

3.6.2 La tarifación jurisprudencial: una racionalización económica de origen judicial

Sería inexacto afirmar que el juez contencioso ha permanecido indiferente a la dimensión económica de sus decisiones. La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió, el 28 de agosto de 2014, un conjunto de sentencias de unificación en las que fijó topes indemnizatorios para los perjuicios inmateriales, distinguiendo el daño moral, el daño a la salud y la afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. En materia de daño moral por muerte, estableció cinco niveles de cercanía afectiva, con topes decrecientes de 100, 50, 35, 25 y 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según se trate del núcleo familiar inmediato; de hermanos, abuelos y nietos; de parientes en tercer o cuarto grado de consanguinidad; o de personas con relaciones afectivas no familiares (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2014, exp. 26251). En la misma fecha, fijó siete niveles estándar de resarcimiento en casos de privación injusta de la libertad, graduados según el tiempo de detención y el vínculo del afectado (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2014, exp. 36149), y consolidó la categoría autónoma de daño a la salud, desarrollada desde la unificación del 14 de septiembre de 2011 (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2011, exp. 38222).

Este cuerpo jurisprudencial es, en rigor, el instrumento más eficaz de racionalización económica del litigio contra el Estado con que cuenta el ordenamiento colombiano, y proviene del

propio juez. Su mérito no radica solo en contener el monto, sino también en hacerlo previsible: al fijar un baremo permite que la entidad estime su exposición y provisione en consecuencia. La objeción que suele formularse al sistema judicial —su indiferencia frente al presupuesto— debe reformularse: el juez sí construyó un mecanismo de contención, pero sobre los perjuicios inmateriales, que son los de menor peso en la concentración del riesgo fiscal. Donde la exposición es mayor —arbitrajes de inversión, controversias contractuales y pensionales de gran cuantía— no existe tarifación equivalente.

3.6.3 El giro en la responsabilidad por privación injusta de la libertad

El segundo desarrollo relevante se produjo en 2018 y afectó el título de imputación que mayor litigiosidad había generado. Durante buena parte de la década anterior, el Consejo de Estado sostuvo que la absolución del sindicado, cualquiera fuese su causa, generaba responsabilidad objetiva del Estado. Mediante sentencia de unificación del 15 de agosto de 2018 (exp. 46947), la Sala Plena de la Sección Tercera modificó esa postura y exigió examinar la conducta de la persona privada de la libertad, así como la razonabilidad, proporcionalidad y legalidad de la medida. Ese mismo año, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-072 de 2018, unificó su jurisprudencia en el sentido de que no todos los casos deben resolverse bajo un mismo título de imputación, criterio reiterado en la Sentencia SU-363 de 2021.

El efecto fiscal de ese giro fue documentado por la propia administración: la Fiscalía General de la Nación reportó que, entre enero de 2018 y noviembre de 2020, el número de sentencias condenatorias en su contra en procesos de reparación directa por privación injusta de la libertad, y atribuyó esa reducción a los parámetros fijados en las dos sentencias de unificación de 2018 (Corte Constitucional, Sentencia SU-363 de 2021). Se trata de la demostración empírica más nítida de que la jurisprudencia sí modula el gasto público asociado a la responsabilidad estatal, aun cuando no lo declare como propósito explícito. Resulta significativo, además, que la Sentencia SU-072 de 2018 abordara expresamente el criterio de sostenibilidad fiscal incorporado a la Constitución en 2011.

3.6.4 La sostenibilidad fiscal y su subordinación constitucional

El Acto Legislativo 03 de 2011 adicionó el artículo 334 de la Constitución para disponer que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias y en un marco de colaboración armónica, y creó el incidente de impacto fiscal como escenario de interlocución entre el Gobierno y las altas cortes. La Ley 1473 de 2011 estableció la regla fiscal y la Ley 1695 de 2013 desarrolló el incidente, cuyo trámite corresponde a la Sala Plena de la corporación de la que haga parte el magistrado ponente de la providencia cuestionada y que puede ser promovido por el Procurador General de la Nación o por un ministro del despacho.

Aquí se encuentra, en apariencia, la respuesta institucional al problema que plantea este artículo: un mecanismo diseñado para que la consideración económica ingrese al razonamiento judicial. Sin embargo, la Corte Constitucional lo interpretó de un modo que limita severamente su alcance. En la Sentencia C-288 de 2012, al declarar exequible

el Acto Legislativo, sostuvo que la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional sino una herramienta instrumental para la consecución de los fines del Estado social y democrático de derecho, y que constituye un criterio orientador carente de la jerarquía propia de los principios fundamentales. Con particular contundencia afirmó que, en caso de conflicto entre la aplicación de ese criterio y la consecución de los fines estatales prioritarios propios del gasto público social, deberán preferirse en cualquier circunstancia los segundos, y subrayó que ninguna autoridad administrativa, legislativa o judicial puede invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

La Sentencia C-1052 de 2012 caracterizó el incidente como un procedimiento judicial *sui generis* que debía ser reglado por el Congreso. Por su parte, la Sentencia C-870 de 2014 declaró inexequibles las disposiciones de la Ley 1695 de 2013 que lo extendían a las sentencias de tutela, por desconocer la reserva de ley estatutaria, precisando que la posibilidad de modular, modificar o diferir en el tiempo los efectos de la sentencia conserva carácter potestativo de la autoridad judicial. La Corte añadió, en el Auto 233 de 2016, que para admitir el incidente el escrito de sustentación debe demostrar que se trata de alteraciones serias con capacidad de afectar la sostenibilidad fiscal, y no limitarse a señalar posibles afectaciones de las finanzas públicas.

El resultado es inequívoco: el ordenamiento sí creó un canal para que la razón económica dialogue con la razón judicial, pero lo diseñó deliberadamente débil. La sostenibilidad fiscal no es un límite sino una consideración; el incidente no vincula sino que informa; y la decisión de modular permanece en cabeza del juez. Quien sostenga que falta articulación entre lo jurídico y lo económico debe admitir que esa desarticulación no es un olvido del legislador, sino una opción normativa consciente para preservar la primacía de los derechos en un Estado social de derecho. La discusión, entonces, no es técnica sino axiológica.

3.6.5 Acción de repetición, conciliación y prevención del daño antijurídico

La acción de repetición, prevista en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución y desarrollada por la Ley 678 de 2001, fue concebida como el mecanismo de recuperación patrimonial por excelencia. La ley la define como acción civil de carácter patrimonial que debe ejercerse contra el servidor o exservidor público —o el particular investido de función pública— cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado (art. 2.°), la orienta a garantizar la moralidad y la eficiencia de la función pública (art. 3.°) y establece su ejercicio como un deber (art. 4.°). La Corte Constitucional se pronunció sobre su régimen en las sentencias C-484 de 2002 y C-338 de 2006, y en la C-414 de 2022, que examinó su régimen procedimental tras las reformas de la Ley 2080 de 2021 y la Ley 2195 de 2022. Su rendimiento ha sido persistentemente bajo: al lanzarse la Agencia se advertía que en menos del 2 % de las demandas en que fue condenada la Nación se había ejercido la acción contra los funcionarios responsables, brecha que confirma lo señalado por la doctrina sobre las causas de su ineficacia (Calderón, 2016; González Bonilla, 2015; Jiménez Benítez & Solar Pedroza, 2012).

En materia de mecanismos alternativos, la Ley 2220 de 2022 expidió el Estatuto de Conciliación, derogó íntegramente la Ley 640 de 2001 y entró en vigor el 30 de diciembre de 2022. El Estatuto reguló de manera específica la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo y los comités de conciliación de las entidades públicas (arts. 115 a 128), reiteró la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, dispuso que en las entidades sin obligación de constituir comité las funciones serán asumidas por el representante legal y encomendó a la Procuraduría General de la Nación velar por el cumplimiento de las funciones de dichos comités mediante visitas periódicas obligatorias. Sus artículos 125 y 126 vinculan expresamente al comité con la decisión sobre el ejercicio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, cerrando así el circuito entre defensa, conciliación y recuperación patrimonial.

Finalmente, la Ley 2080 de 2021 reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con un propósito explícito de descongestión y de fortalecimiento del precedente. Mantuvo y precisó el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos (art. 102), reforzó la función unificadora de la corporación (arts. 270 y 271) y, en un punto de particular interés para este estudio, facultó a la Sala de Consulta y Servicio Civil para emitir concepto a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sobre las controversias jurídicas entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente (art. 112, num. 7). Este instrumento, poco explorado por la literatura, constituye una vía de racionalización del litigio intraestatal cuyo aprovechamiento efectivo está aún por evaluarse.

4. Análisis y discusión

El recorrido normativo y jurisprudencial permite someter a prueba la hipótesis, con un resultado parcialmente confirmatorio. Es falso que el ordenamiento colombiano carezca de dispositivos de racionalización económica del litigio contra el Estado: existen una tarifación jurisprudencial de los perjuicios inmateriales, un criterio constitucional de sostenibilidad fiscal con incidente procesal propio, un régimen de valoración y provisión de pasivos contingentes con fondo y metodología, una obligación de formular políticas de prevención del daño antijurídico y un sistema de información litigiosa de cobertura nacional. Lo que no existe es un principio articulador que ordene ese conjunto y lo convierta en una restricción operativa sobre la decisión que genera el gasto.

La desarticulación tiene, además, una explicación jurídica y no meramente administrativa. La Sentencia C-288 de 2012 estableció una jerarquía: en caso de conflicto entre sostenibilidad fiscal y fines del gasto público social, prevalecen estos últimos. Esa regla, coherente con el modelo de Estado social adoptado en 1991, implica que la racionalidad económica ingresa al razonamiento judicial en calidad de argumento y no de límite. Quien reclame una defensa patrimonial fuerte del Estado debe reconocer que el diseño constitucional colombiano desactivó deliberadamente la posibilidad de que la restricción presupuestal opere como razón que prevalezca sobre los derechos. La crítica legítima

no puede dirigirse contra el juez que aplica esa jerarquía, sino contra la ausencia de instrumentos que permitan cumplirla a un menor costo.

La evidencia estadística introduce un segundo matiz. La tesis de una litigiosidad desbocada no se sostiene sin más frente a los datos de la Agencia: el ingreso de nuevas demandas desciende desde el pico de 2022 y la defensa especializada gana más de ocho de cada diez casos en que interviene (Presidencia de la República, 2026). Sin embargo, esa eficacia no se replica en el conjunto del aparato estatal, donde la tasa nacional ronda el 45% (Palomino Cortés, 2026). La brecha entre ambos indicadores es, en sí misma, un hallazgo: sugiere que el rendimiento depende menos del diseño normativo que de la capacidad técnica del defensor. Lo que crece no es tanto el número de procesos como el valor de las pretensiones, concentrado en una fracción mínima de casos. La conclusión de política pública es distinta de la que suele proponerse: el esfuerzo marginal más rentable no está en reducir el litigio de menor cuantía —masivo, pero fiscalmente irrelevante—, sino en la gestión especializada del riesgo concentrado.

Un tercer punto merece tratamiento franco. La afirmación sobre redes organizadas de demandas contra el Estado no cuenta con una medición sistemática de su magnitud. Sostenerla como premisa de política pública trasladaría a la totalidad de los demandantes una sospecha que corresponde a conductas particulares, debilitando el derecho de acceso a la administración de justicia. La respuesta institucional adecuada no es la restricción del acceso, sino el fortalecimiento de los instrumentos de detección y sanción previstos en la Ley 1474 de 2011 y en la Ley 2195 de 2022.

Desde el punto de vista teórico, el hallazgo sugiere que el análisis económico del derecho aplicado a la responsabilidad estatal en Colombia debe abandonar la pretensión de subordinar la imputación a la restricción presupuestal —vía cerrada por la jurisprudencia constitucional— y desplazarse hacia los ámbitos en los que su rendimiento es mayor: la prevención del daño antijurídico, la calidad de la defensa técnica, la calibración de las provisiones y el diseño de mecanismos de terminación anticipada. Es en la etapa previa a la sentencia, y no en la sentencia misma, donde la racionalidad económica puede operar sin colisionar con la primacía de los derechos.

El estudio presenta limitaciones. Se trata de una revisión documental y no de un estudio empírico propio, por lo que las inferencias dependen de la calidad de los reportes oficiales, cuya información en e-KOGUI presenta niveles desiguales de actualización. Tampoco se examinó el litigio territorial, donde las capacidades de defensa son menores. Como líneas futuras, se proponen la medición del efecto fiscal atribuible a las unificaciones de 2014 y 2018, el análisis comparado de los regímenes de tarifación indemnizatoria en América Latina y el estudio del rendimiento del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil como mecanismo de prevención del litigio interinstitucional.

5. Conclusiones

Urge un cambio en la perspectiva atomizada desde la cual se ha entendido el desempeño de las finanzas públicas a partir de la estructura legal, pues solo esta última se ha utilizado para refrendar el marco de referencia presupuestal del Estado. Es trascendental

reconocer que el Estado requiere una revisión profunda en materia de finanzas, especialmente en estos temas que afectan tanto los recursos de las instituciones como la capacidad financiera de la Nación.

La revisión permite afirmar que la defensa jurídica y patrimonial del Estado colombiano no adolece de ausencia normativa, sino de falta de integración. Coexisten un régimen constitucional de responsabilidad de cláusula abierta, una tarifación jurisprudencial de perjuicios inmateriales, un criterio de sostenibilidad fiscal expresamente subordinado a los derechos, un sistema de provisión de pasivos contingentes y una institucionalidad de defensa dotada de información y competencias. Ninguno de esos elementos fue diseñado en función de los otros, y de ese diseño fragmentario resulta que la medición económica exista como registro contable pero no como criterio de decisión.

La posición del juez debe contemplar, en equilibrio general, que al final se canalicen recursos hacia las instituciones que han sido demandadas, de modo que parte del recurso opere como garantía para que la entidad sancionada enmiende el hecho por el cual fue llevada a proceso. En esa dirección apuntan, con resultados desiguales, la acción de repetición de la Ley 678 de 2001 y los deberes de los comités de conciliación previstos en la Ley 2220 de 2022.

La tarea apenas comienza, por cuanto ha prevalecido la consideración del Estado como un ente sin restricciones al establecer los desembolsos derivados de los juicios que deben ser registrarse en sus balances, aunque ello implique comprometer otros elementos relacionados con el equilibrio en las cuentas y la coherencia financiera macroeconómica.

La contribución del estudio consiste, finalmente, en desplazar el eje del debate. No se trata de decidir si el juez debe pensar en el presupuesto —la Constitución ya resolvió que la sostenibilidad fiscal no puede menoscabar derechos— sino de reconocer que la única racionalidad económica constitucionalmente admisible en materia de responsabilidad estatal es la que opera antes del daño: en la prevención, en la calidad de la actuación administrativa y en la defensa técnica oportuna. Un Estado que quiera gastar menos en condenas no debe pedirle al juez que condene menos; debe dañar menos y defenderse mejor. Esa es la traducción jurídicamente sostenible del equilibrio entre lo jurídico y lo económico que este artículo ha venido reclamando.

Financiación: la investigación fue financiada por la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, conforme el Acta n.° 1 del 26 de enero de 2023, código 206001287.

Conflicto de interés: los autores declaran no tener conflictos de interés de carácter personal, laboral o financiero que hayan podido influir en los resultados, las conclusiones o la decisión editorial sobre este artículo.

Declaración sobre el uso de inteligencia artificial: se utilizaron herramientas de asistencia lingüística para la traducción del resumen al inglés y al portugués. El diseño de la investigación, el análisis y la redacción sustantiva son responsabilidad exclusiva de los autores.

Referencias Bibliográficas

Acto Legislativo 03 de 2011. Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal. 1 de julio de 2011. Diario Oficial n.º 48.117.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2026, 29 de mayo). *Más de 5.800 abogados y abogadas del Estado utilizan herramientas de la ANDJE para proteger los recursos públicos*. https://www.defensajuridica.gov.co/2026/05/29/mas-de-5-800-abogados-y-abogadas-del-estado-utilizan-herramientas-de-la-andje-para-proteger-los-recursos-publicos/

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2019). *Política de defensa jurídica 2019-2020*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-09/A-OT-058-Politica-defensa-juridica-2019-2020.docx

Alviar García, H. (2016). La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el pasivo contingente por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales. En H. Alviar García (Coord.), *Nuevas tendencias del derecho administrativo* (pp. 261–282). Ediciones Uniandes.

Calderón, P. A. (2016). La acción de repetición y el llamamiento en garantía en la jurisprudencia colombiana, 2001-2009. *Dixi, 18*(24), 75–87. https://doi.org/10.16925/di.v18i24.1524

Carrillo Flórez, F., & Varela, D. F. (2013). Hacia un sistema integrado de defensa jurídica estatal: Situación y perspectivas de una política pública en Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (56), 123–176.

Carvajal Martínez, J. E., & Guzmán Rincón, A. (2015). El Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos y la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en Colombia. *Justicia Juris, 11*(2), 30–39.

Castellano Montiel, A. G., & Gómez Alemán, Y. M. (2022). Ciclo económico y calidad del crédito de la banca colombiana. *Revista Venezolana de Gerencia, 27*(99), 973–990.

Circular 03 de 2014 [Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado]. Lineamientos para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico. 20 de junio de 2014.

Cobreros Mendazona, E. (2018). El diálogo judicial para la construcción de la responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias al derecho de la Unión Europea. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 421–476.

Comité de Deuda Pública de INTOSAI. (2003). *Contingencias fiscales: Implicaciones en la administración de la deuda pública y el papel de las EFS*. INTOSAI.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera. (2018, 15 de agosto). *Sentencia de unificación, expediente 46947* (Carlos Alberto Zambrano Barrera, C. P.).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2011, 14 de septiembre). *Sentencia de unificación, expediente 38222* (Enrique Gil Botero, C. P.).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2014a, 28 de agosto). *Sentencia de unificación, expediente 26251* (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C. P.).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2014b, 28 de agosto). *Sentencia de unificación, expediente 32988* (Ramiro Pazos Guerrero, C. P.).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2014c, 28 de agosto). *Sentencia de unificación, expediente 36149* (Hernán Andrade Rincón, C. P. [e.]).

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2003, 20 de octubre). *Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes* (Documento CONPES 3250). Departamento Nacional de Planeación.

Constitución Política de Colombia [Const.]. 4 de julio de 1991. Gaceta Constitucional n.º 116.

Cordero Gutiérrez, I. A. (2013). Didáctica y enseñanza del derecho en las universidades. *Pensamiento Americano, 6*(10).

Corte Constitucional de Colombia. (1996, 5 de febrero). *Sentencia C-037 de 1996* (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 25 de junio). *Sentencia C-484 de 2002* (Alfredo Beltrán Sierra, M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2006, 3 de mayo). *Sentencia C-338 de 2006* (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-1052 de 2012*. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-1052-12.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2012, 18 de abril). *Sentencia C-288 de 2012*. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-288-12.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C-870 de 2014*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-870-14.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Auto 233 de 2016*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A233-16.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 5 de julio). *Sentencia SU-072 de 2018* (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia SU-363 de 2021*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/su363-21.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia C-414 de 2022*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-414-22.htm

Decreto 104 de 2025 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones. 28 de enero de 2025. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=257816

Decreto 1068 de 2015 [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. 26 de mayo de 2015. Diario Oficial n.º 49.523.

Decreto 1069 de 2015 [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. 26 de mayo de 2015. Diario Oficial n.º 49.523.

Decreto 1244 de 2021 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se dictan otras disposiciones. 28 de septiembre de 2021. Diario Oficial n.º 51.799.

Decreto 1266 de 2020 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se adiciona un título al Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto del pago de sentencias y conciliaciones. 17 de septiembre de 2020. Diario Oficial n.º 51.443. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142185

Decreto 4085 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 1 de noviembre de 2011. Diario Oficial n.º 48.240.

De Julios-Campuzano, A. (2021). Por un nuevo contrato social. Democracia, constitución y derechos sociales en el orden global. En A. Sánchez Bravo (Ed.), *Sensibilidad, sociología y derecho. Libro homenaje al profesor Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior* (pp. 67–95). AADMDS.

Delgado Gómez, P. (2025, 30 de septiembre). *Otro gasto que presiona las finanzas públicas en Colombia: Demandas contra el Estado suman más de $750 billones*. Valora Analitik. https://www.valoraanalitik.com/otro-gasto-que-presiona-las-finanzas-publicas-en-colombia-demandas-contra-el-estado-suman-mas-de-750-billones/

Dirección de Defensa Jurídica del Estado. (2010). *Informe sobre la actividad conciliatoria de las entidades estatales. Una aproximación a la eficacia e impacto de la conciliación como requisito de procedibilidad en lo administrativo*. Ministerio del Interior y de Justicia.

Fajardo Arturo, A., & Guzmán Gómez, C. (2010). El daño antijurídico del Estado y los medios alternativos de solución de conflictos: Estado del arte. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, 10*(19), 43–64.

Gaviria, J. A., & Londoño, N. R. (2022). Lawyernomics en Colombia. Efectos económicos derivados del alto número de abogados y los excesivos niveles de actividad jurídica. *Revista Derecho del Estado*, (52), 207–245.

Gómez Isa, F. (2022). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Hacia un nuevo contrato social intra e intergeneracional. *Estudios de Deusto, 70*(2), 191–224.

Gómez Muñoz, J. D., & Mamian Mosquera, J. A. (2021). Responsabilidad internacional del Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones a derechos humanos cometidas por particulares. *Justicia y Derecho, 9*, 36–53.

González, J. de J. (2009). *Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado* (Documento de trabajo n.º 79). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

González Bonilla, L. K. (2015). *Acción de repetición, ineficaz respecto de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada].

Grafe, F. (2014). *¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado?: Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0007164

Gutiérrez Ossa, J. A. (2014). Estructura reglamentaria de la Agencia para la Defensa Jurídica y Patrimonial del Estado en Colombia. *Revista Vía Iuris*, (16), 51–69.

Guzmán Jiménez, L. F., & Botina Gómez, Á. M. (2023). Análisis de la responsabilidad del Estado y las empresas en la protección de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de Colombia y Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*, (39), 43–62.

Henao Correa, N. R. (2004). Análisis económico de las demandas contra el Estado. *Revista de la Maestría en Derecho Económico, 2*(2), 21–32.

Hernández, R., & Durán Moreno, L. M. (2021). Procesos judiciales contra el Estado y su defensa por parte de Colombia. *Revista Jurídica Piélagus, 20*(1), 1.

Hutchinson, T. (2004). El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado. *Revista Latinoamericana de Derecho, I*(1), 289–335.

Jiménez Benítez, W. G., & Solar Pedroza, I. (2012). Causas de ineficacia de la acción de repetición en Colombia y sus posibles correctivos. *Diálogos de Saberes*, (36), 65–80.

Letelier Wartenberg, R. (2013). Algunos aspectos económicos de la responsabilidad extracontractual del Estado. *Revista de Derecho (Coquimbo), 20*(1), 309–321.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. Diario Oficial n.º 47.956.

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. 4 de mayo de 2011. Diario Oficial n.º 48.059. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1680622

Ley 1473 de 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. 5 de julio de 2011. Diario Oficial n.º 48.121.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio de 2011. Diario Oficial n.º 48.128.

Ley 1695 de 2013. Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 17 de diciembre de 2013. Diario Oficial n.º 49.007. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=55979

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". 25 de mayo de 2019. Diario Oficial n.º 50.964.

Ley 2080 de 2021. Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. 25 de enero de 2021. Diario Oficial n.º 51.568. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590

Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. 18 de enero de 2022. Diario Oficial n.º 51.921.

Ley 2220 de 2022. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones. 30 de junio de 2022. Diario Oficial n.º 52.081. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188766

Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia. 7 de marzo de 1996. Diario Oficial n.º 42.745.

Ley 448 de 1998. Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público. 21 de julio de 1998. Diario Oficial n.º 43.345. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0448_1998.html

Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. 3 de agosto de 2001. Diario Oficial n.º 44.509. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4164

Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. 9 de julio de 2003. Diario Oficial n.º 45.243.

Mejía Azuero, J. C. (2007). Situación, perspectivas y estrategias frente a la defensa del Estado. *Prolegómenos. Derechos y Valores, 10*(20), 27–55.

Molina-Betancur, C. M. (2010). Protección de derechos sociales y economía. *Revista de la Maestría en Derecho Económico, 6*(6), 387–424.

Navarrete-Frías, A. M. (2009). La responsabilidad del Estado y su adecuación a parámetros interamericanos. *Estudios Socio-Jurídicos, 11*(2), 335–376.

Navia Arroyo, F. (2000). Responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política. *Revista de Derecho Privado*, (6), 211–231.

Ossa Bocanegra, C. E. (2014). Tratamiento de la colusión en la contratación pública: Una visión del caso colombiano. *Revista de Derecho*, (42), 233–263.

Palomino Cortés, C. (2026, 27 de junio). Menos demandas, mejor defensa jurídica del Estado [Columna de opinión]. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/menos-demandas-mejor-defensa-juridica-del-estado-columna-del-director-de-la-agencia-nacional-de-defensa-juridica-del-estado-3567503

Parra Martínez, G., & Jiménez Benítez, W. G. (2016). Responsabilidad estatal y Estado social y democrático de derecho. Elementos para una política de defensa jurídica en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (45), 29–47.

Peláez Gutiérrez, J. C. (2020). La defensa jurídica pública en Colombia: Un importante camino recorrido, un largo camino por recorrer. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 7*(2), 89–135.

Pellerano, F. Q. (2018). Fundamentos para fortalecer la gobernabilidad. La defensa como potenciador. *Revista Política y Estrategia*, (132), 161–181.

Pérez López, M. (2010). El derecho fundamental de respeto a la integridad patrimonial de los gobernados y la responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista Alegatos*, (74), 203–234.

Presidencia de la República de Colombia. (2026, 13 de febrero). *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mantiene resultados favorables en litigios, con el 82,2 % de casos de éxito*. https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Agencia-Nacional-de-Defensa-Juridica-del-Estado-mantiene-resultados-favorab-260213.aspx

Quadra-Salcedo Janini, T. (2022). *Los derechos fundamentales económicos en el Estado social*. Marcial Pons.

Ramírez Pineda, C. M., & Bedoya Martínez, O. H. (2016). El deber de tributar, la elusión, la evasión, los costos y la responsabilidad social. *Science of Human Action, 1*(2), 243–259.

Resolución 4859 de 2019 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por la cual se establecen las metodologías para la valoración de obligaciones contingentes y el cálculo de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. 27 de diciembre de 2019.

Rivera León, M. A. (2012). Responsabilidad patrimonial del Estado: Algunas consideraciones. *Revista de la Facultad de Derecho de México, 62*(257), 337–356.

Sánchez Cubides, P. A., Gómez Sanabria, A. S., & Guio Guerrero, F. (2021). El costo de los derechos en el Estado colombiano. *Revista Boletín Redipe, 10*(13), 668–689.

Urrego Estrada, G. A. (2015). La defensa jurídica y patrimonial del Estado colombiano: Un reto institucional en el marco de la gubernamentalidad. *Ánfora: Revista Científica de la Universidad Autónoma de Manizales, 22*(38), 61–83.

Villate Barrera, M. A. (2014). Dolo y culpa grave en acciones de repetición: Condena igual o diferenciada. *Global Iure, 2*, 143–165.

Zapata-Cortés, O. L. (2023). Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción. *Reflexión Política, 25*(52), 111–126.