



Foto de RDNE Stock project en Pexels

Litigios y demandas en contra del Estado

Informes Económicos de Base Contable - IEBC

Bogotá D.C.; agosto de 2023

Foto de @karinug en tripadvisor

CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN
Mauricio Gómez Villegas

SUBCONTADOR DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN (E)
Luis Jaime Valencia Cubillos

COORDINADOR GIT ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO
Omar Eduardo Mancipe Saavedra

Equipo de análisis
GIT Estadísticas Y Análisis Económico
Camilo Alejandro Aguirre Matallana
Germán Esteban Gutiérrez Poveda
Johanna Alexandra Castellanos Ruiz
Martha Liliana Perea Heredia
Mayerly Raquel Torres Cortés
Sebastián Andrés Demoya Causil
Sergio Andrés Nocua Rodríguez

Litigios y demandas en contra del Estado: la información contable como insumo para el análisis económico

Grupo Interno de Trabajo
Estadísticas y Análisis Económico

Contenido

Introducción	4
1. Elementos conceptuales sobre la información financiera pública respecto a litigios y demandas en contra del Estado.....	6
2. Caracterización de los litigios y demandas en contra del Estado	9
2.1. Contexto general.....	9
2.2. Caracterización de los litigios y demandas en contra del Estado	10
3. Análisis económico de la información de litigios y demandas.....	21
3.1. La deuda litigiosa del sector público vs el PIB.....	21
3.2. La deuda litigiosa del sector público y su relación con la tasa de interés .	22
3.3. Medidas desarrolladas por el Gobierno nacional para contrarrestar el impacto fiscal de la deuda litigiosa	24
4. Consideraciones finales.....	25
5. Referencias bibliográficas.....	26

Tabla de gráficas

Gráfica 1: Momentos de los litigios y demandas en contra del Estado	8
Gráfica 2: Componentes del Sector Público en la organización del Estado Colombiano	9
Gráfica 3: Evolución de las obligaciones litigiosas posibles del sector público y del nivel nacional 2010 - 2022	11
Gráfica 4: Evolución de las obligaciones litigiosas probables del sector público y del nivel nacional 2010 - 2022	12
Gráfica 5: Evolución de la deuda litigiosa del sector público y de nivel nacional 2010 - 2022	14
Gráfica 6: Composición de la deuda litigiosa del nivel nacional 2018 - 2022	15
Gráfica 7: Evolución y composición de la deuda litigiosa del nivel territorial 2010 - 2022	18
Gráfica 8: Evolución de la deuda litigiosa del nivel territorial desagregada 2010 - 2022	19
Gráfica 9: Deuda por sentencias y conciliaciones del sector público como porcentaje del PIB	22
Gráfica 10: Evolución de la tasa de interés moratoria vs inflación 2010 - 2022	23

Introducción

En las últimas décadas, organismos internacionales que realizan análisis y seguimiento económico han destacado la importancia de contar con estadísticas confiables y oportunas sobre las actividades del gobierno general y del sector público. Esto como parte del objetivo de prever fuentes de vulnerabilidad en las finanzas públicas, evaluar los diversos riesgos y tomar las respectivas decisiones para aplicar medidas de sostenibilidad financiera pública.

En este contexto se ha identificado que una de las fuentes de vulnerabilidad e impacto económico del sector público son los pasivos contingentes (Polackova, 1999) y, por lo tanto, estos se han empezado a analizar como parte de los riesgos fiscales que enfrentan los Estados.

A la par con los desarrollos internacionales, en Colombia se han dado importantes avances en el ámbito de la gestión financiera pública en las últimas décadas. Un ejemplo de estos avances es la creación de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas en 2012¹ y su posterior transformación en el año 2021 a Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública, ampliando su alcance y perspectiva².

En línea con estos avances, la orientación desde los marcos internacionales resalta la importancia de la información en base devengado³ para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP). Es así como la información contable recopilada y administrada por la Contaduría General de la Nación (CGN) ha adquirido especial relevancia en la construcción de unas EFP confiables, oportunas y útiles para el análisis económico.

En Colombia, la CGN como entidad encargada de determinar las políticas, principios y normas que permiten unificar, centralizar y consolidar la contabilidad para todo el sector público, cuenta con un aplicativo en línea mediante el cual todas las entidades públicas reportan de manera trimestral su información financiera. Este aplicativo se denomina Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP - y su bodega de datos cuenta con un

¹ Ver Decreto 574 de 2012 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas y se dictan disposiciones para su funcionamiento".

² Ver Decreto 224 de 2021 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública".

³ Significa que los flujos se registran en el momento en que el valor se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue" (FMI, 2014, pág. 5).

acervo de más de 160 millones de datos provenientes de más de 3.900 entidades públicas de todo el territorio colombiano.

Teniendo en cuenta la relevancia de la información contable con base en el devengo para el análisis económico y, particularmente, para el control y toma de decisiones relacionadas con los riesgos fiscales contingentes, el presente documento tiene por objetivo sintetizar y analizar económicamente la información contable que reportan las entidades públicas relacionada con litigios y demandas en contra del Estado.

Para tal fin, es preciso señalar que, debido a las magnitudes de las obligaciones contingentes, las provisiones y los pasivos por sentencias y conciliaciones⁴, las cifras se presentan y analizan en billones de pesos. En otros casos específicos como el de la deuda litigiosa del nivel territorial las cifras se analizan en miles de millones de pesos.

Asimismo, es importante aclarar que, con el fin de enriquecer el análisis, la mayoría de gráficas contienen datos del 2010 – 2022, aunque en determinados casos, y con el fin de profundizar en el detalle, se aborda el periodo 2018 – 2022 para evitar sesgos por el impacto en las cifras contables fruto de la implementación de los nuevos Marcos Normativos del Régimen de Contabilidad Pública emitidos por la CGN.

Para cumplir con su objetivo el documento se divide en cuatro secciones adicionales a esta introducción. En la primera sección se presentan algunos elementos conceptuales en relación con el registro contable de los litigios y demandas en contra del Estado y la clasificación de entidades utilizada para el análisis. En la segunda sección se brinda un contexto general de los avances institucionales realizados para el seguimiento a este tema y posteriormente se presenta el análisis temporal y de composición de las cifras contables de los litigios y demandas en contra del Estado en sus diferentes etapas. La tercera sección aborda algunos elementos de análisis sobre variables económicas relacionadas con la deuda litigiosa del Estado y los mecanismos implementados recientemente por el gobierno para contrarrestar el impacto fiscal de esta deuda. La cuarta sección presenta las consideraciones finales. Para finalizar, el informe también presenta las fuentes documentales y académicas que lo soportan.

⁴ Para efectos analíticos de este documento, la expresión “sentencias y conciliaciones” hará referencia a las obligaciones derivadas de sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones.

1. Elementos conceptuales sobre la información financiera pública respecto a litigios y demandas en contra del Estado

Sobre el tema de litigios y demandas en contra del Estado, la CGN emitió procedimientos contables específicos sobre el registro de los riesgos y hechos económicos que se derivan de ellos, y que hacen parte de los marcos normativos para Entidades de Gobierno y para Empresas que no cotizan en el mercado de valores y, que no captan ni administran ahorro del público.

Así las cosas, para comprender el tema desde el ámbito contable, a continuación se brindará una descripción de algunos conceptos importantes y cuentas contables que permiten registrar o reconocer las implicaciones de los litigios y demandas en contra de las entidades públicas.

De acuerdo con el *Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias* para entidades de Gobierno⁵, en el momento de la notificación de la admisión de la demanda o arbitraje interpuesto por un tercero en contra de la entidad o con la citación a la audiencia de conciliación extrajudicial, la entidad pública debe evaluar la probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos, con el fin de identificar el tipo de obligación a registrar o reconocer:

- a) Obligación remota: la probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos es prácticamente nula, lo que implica que este hecho no es objeto de reconocimiento ni de revelación en los estados financieros de la entidad.
- b) Obligación posible: la probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos es menor que la probabilidad de no pérdida. En este caso, la entidad debe registrar y actualizar periódicamente la obligación como un pasivo contingente utilizando la cuenta 9120 - litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- c) Obligación probable: la probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos es más alta que la probabilidad de no pérdida. En este caso, la entidad debe registrar y actualizar periódicamente la provisión utilizando las cuentas que se

⁵ Disponible en <https://www.contaduria.gov.co/procedimientos-contables1>

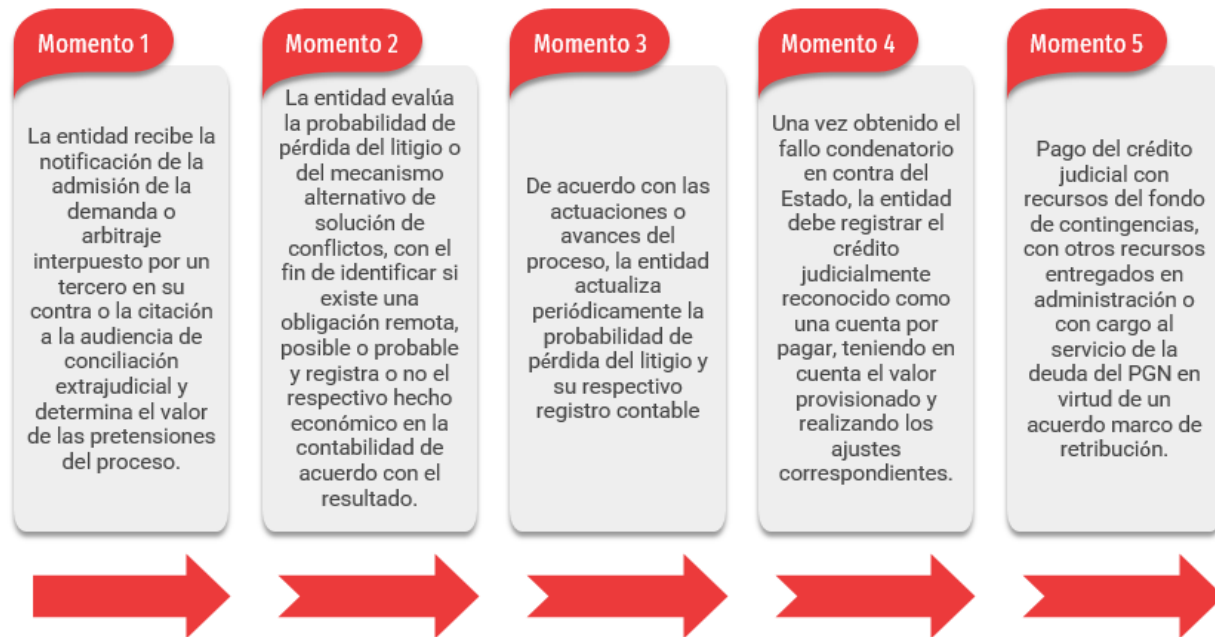
especifican en el procedimiento. Para efectos de este informe se utilizará la cuenta 2701 - Litigios y demandas para analizar la información correspondiente a esta situación a partir del año 2018 y las subcuentas 271005 - Litigios y 271015 - Mecanismos alternativos de solución para la información del año 2017 hacía atrás.

Por otra parte, el procedimiento también establece que, con la liquidación de la sentencia condenatoria ejecutoriada, del laudo arbitral definitivo condenatorio o del acta de conciliación extrajudicial, la entidad reconocerá el crédito judicial, el laudo arbitral o el acta de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar utilizando la cuenta 2460 - Créditos judiciales.

Es importante señalar que el procedimiento contable señala, además, otras cuentas y subcuentas a utilizar para efectos de actualizar el valor de las provisiones, reconocer el menor o mayor valor de la condena respecto a la provisión y registrar el pago de sentencias ejecutoriadas o conciliaciones y sus intereses, en virtud de Acuerdos Marco de Retribución celebrados entre las entidades del Presupuesto General de la Nación y la Nación, entre otros.

Con el objetivo de sintetizar el procedimiento, la gráfica 1 presenta un resumen de los momentos descritos en el procedimiento.

Gráfica 1: Momentos de los litigios y demandas en contra del Estado



Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento de la Contaduría General de la Nación; 2023.

En línea con lo anterior y, para un mejor entendimiento de los datos que se presentan en este documento, es importante aclarar que los análisis de composición de las obligaciones posibles y probables y de la deuda litigiosa se realizan de acuerdo con la clasificación utilizada por la CGN para la elaboración de los Informes de Situación Financiera Consolidados del Sector Público y de los Niveles Nacional y Territorial, pasando de lo general a lo particular más representativo.

Gráfica 2: Componentes del Sector Público en la organización del Estado Colombiano



Fuente: elaboración propia con base en el documento "Situación Financiera y Resultados Consolidados - Evaluación del Control Interno Contable - Nivel Nacional A 31 de diciembre de 2022 – Informe ejecutivo".

2. Caracterización de los litigios y demandas en contra del Estado

2.1. Contexto general

En Colombia, el análisis del riesgo fiscal por sentencias y conciliaciones de la nación comenzó a realizarse en el 2003 y tuvo como uno de sus primeros avances la aprobación del documento CONPES 3250 en el cual se definieron líneas de acción para *el Fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de los pasivos contingentes*.

Posteriormente, en el año 2011, a través del artículo 5 de la Ley 1444, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) como entidad encargada de "la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa" (Ley 1444, 2011).

En la segunda década del siglo XXI la deuda litigiosa del Estado presentó un crecimiento exponencial sin antecedentes. De acuerdo con el reporte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico” (MHCP, 2019), los pasivos por sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones aumentaron alrededor de un 300% entre 2013 y 2018 en las entidades que conforman el PGN. Asimismo, el mencionado reporte señala que el aumento de la deuda fue resultado no solo de las nuevas sentencias y conciliaciones, sino también de las no pagadas y de los intereses moratorios acumulados.

El crecimiento de esta deuda observado entre 2017 y 2018 es explicado en parte por los cambios normativos implementados por la convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y la expedición del nuevo Régimen de Contabilidad Pública, RCP, que prescribió el cálculo y registro de los intereses generados en cada uno de los procesos judiciales adeudados por las entidades públicas.

2.2. Caracterización de los litigios y demandas en contra del Estado

De acuerdo con el informe de litigiosidad publicado trimestralmente por la ANDJE en su página web, a 31 de diciembre de 2022 la nación enfrentaba cerca de 332 mil procesos judiciales con pretensiones cercanas a los 500 billones de pesos. El mismo informe señala que el 76,3% del número de procesos activos en contra de la nación fueron admitidos a partir del año 2018, mientras que el 61,7% de las pretensiones totales de los procesos activos correspondían a procesos admitidos con anterioridad al año 2018⁶.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la CGN cuenta con la información contable reportada por todas las entidades del Sector Público a través del CHIP, el análisis que se presenta a continuación se realiza partiendo de manera general del Sector Público y enfatizando en las principales entidades en el Nivel Nacional y en el Nivel Territorial. Asimismo, y teniendo en cuenta los elementos conceptuales presentados en la primera sección de este informe, el análisis se divide en obligaciones posibles, obligaciones probables y deuda por litigios y demandas en contra del Estado.

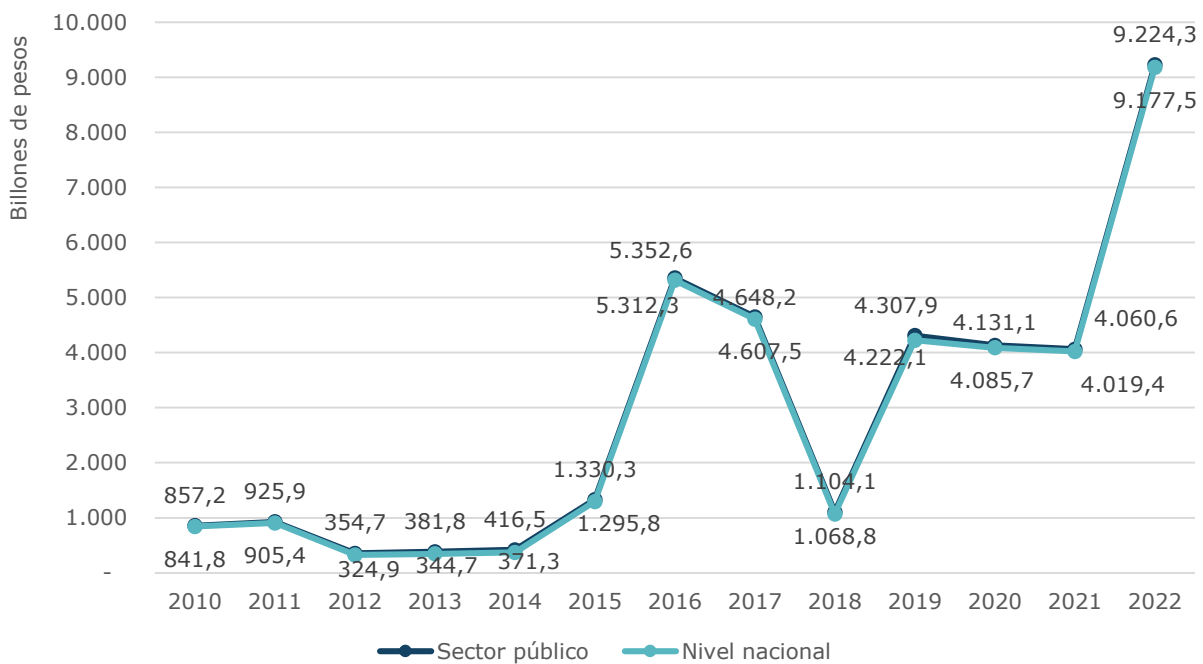
⁶ Informe de litigiosidad cuarto trimestre de 2022, disponible en: <https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Paginas/default.aspx>

Obligaciones posibles

Respecto a las obligaciones *posibles* (pasivo contingente registrado en la cuenta de orden 9120), la gráfica 3 presenta los datos reportados en el CHIP para todo el sector público y para el nivel nacional en el período 2010 – 2022, teniendo en cuenta la clasificación realizada por la CGN para la elaboración de los Informes de Situación Financiera Consolidados del Sector Público y de los Niveles Nacional y Territorial.

De acuerdo con los valores del CHIP, en el periodo analizado en promedio el 96,5% de las obligaciones posibles del sector público correspondieron a entidades del nivel nacional. Tal como se observa en la gráfica 3, la tendencia creciente de esta deuda contingente en el sector público, está estrechamente ligada al comportamiento de la misma en las entidades del nivel nacional.

Gráfica 3: Evolución de las obligaciones litigiosas posibles del sector público y del nivel nacional 2010 - 2022⁷



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

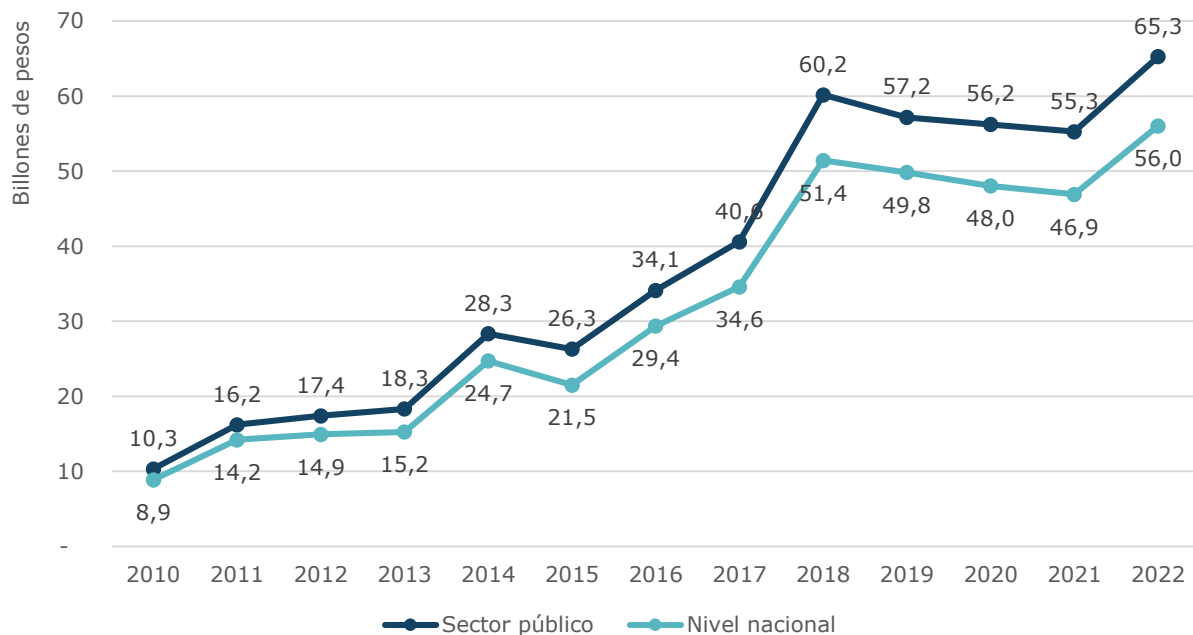
⁷ Información tomada de la bodega de datos del CHIP, de la cuenta 9.1.20 – Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Un aspecto importante del comportamiento de estas obligaciones son los incrementos observados en los años 2016, 2017 y de 2019 en adelante, que corresponden al registro en cuentas de orden de un proceso por más de 3 mil billones de pesos. La razón para que las obligaciones posibles tengan variaciones tan altas en los años señalados corresponde a que dicho proceso es en contra de 5 entidades del Estado que, en diferentes años, lo registran como deuda contingente teniendo en cuenta su análisis de probabilidad de pérdida.

Obligaciones probables

Las obligaciones *probables* registradas en las cuentas de provisiones por las entidades del sector público, presentan un crecimiento constante explicado en parte por los avances realizados en las metodologías para el cálculo de esta provisión, tales como la Resolución 353 de 2016 expedida por la ANDJE.

Gráfica 4: Evolución de las obligaciones litigiosas probables del sector público y del nivel nacional 2010 – 2022⁸



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

⁸ Información tomada de la bodega de datos del CHIP, de la cuenta 2.7.01 – Litigios y demandas y de las subcuentas 2.7.10.05 – Litigios, 2.7.10.15 – Mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Al igual que en el anterior caso, en el período analizado, en promedio el 85,5% de las obligaciones probables del sector público fueron registradas por entidades del nivel nacional.

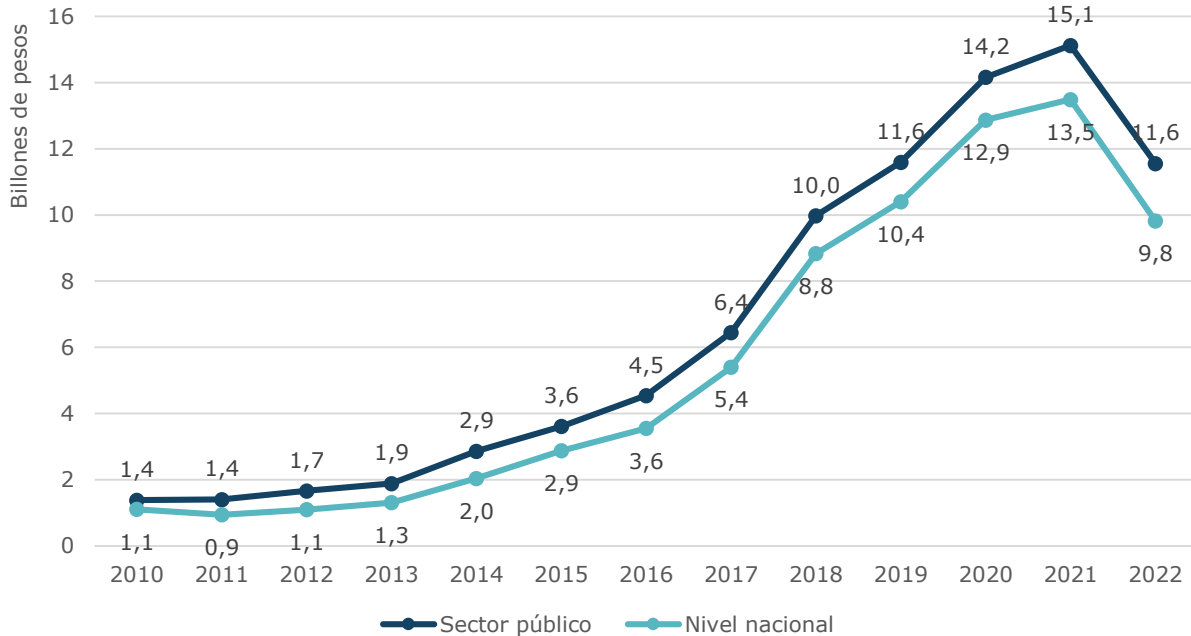
Respecto a la composición por entidades que reportan la provisión de sentencias y litigios en el nivel nacional, en el período 2018 – 2022 en promedio el 48,5% de la provisión correspondía a 3 entidades: Ministerio de Defensa Nacional (19,5%), Policía Nacional (15,7%) y el Consejo Superior de la Judicatura (13,3%).

Respecto al aumento de casi 20 billones de pesos en las provisiones por litigios y demandas registradas entre el año 2017 y el 2018 es importante recordar que parte de este incremento se debe a los cambios normativos realizados como parte de la expedición de los nuevos marcos normativos del RCP convergentes con estándares internacionales.

Deuda litigiosa del Estado

La deuda litigiosa está representada por las cuentas por pagar registradas por las entidades del sector público en su contabilidad una vez emitido el fallo condenatorio en contra del Estado. La gráfica 5 presenta la evolución de esta deuda para el período 2010 – 2022 para el sector público en general y para el nivel nacional.

Gráfica 5: Evolución de la deuda litigiosa del sector público y de nivel nacional 2010 – 2022⁹



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 5, la deuda por sentencias y conciliaciones del sector público aceleró su crecimiento en 2013, cuando apenas se aproximaba a los 2 billones de pesos, y llegó a superar los 15 billones de pesos en el año 2021. Para el año 2022 se observa una reducción del 23,6% con relación al periodo anterior, debido a la medida implementada en el PND 2018 -2022 que permitió reconocer la deuda por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN como deuda pública y pagarla con cargo al PGN o con emisión de Títulos de tesorería clase B¹⁰.

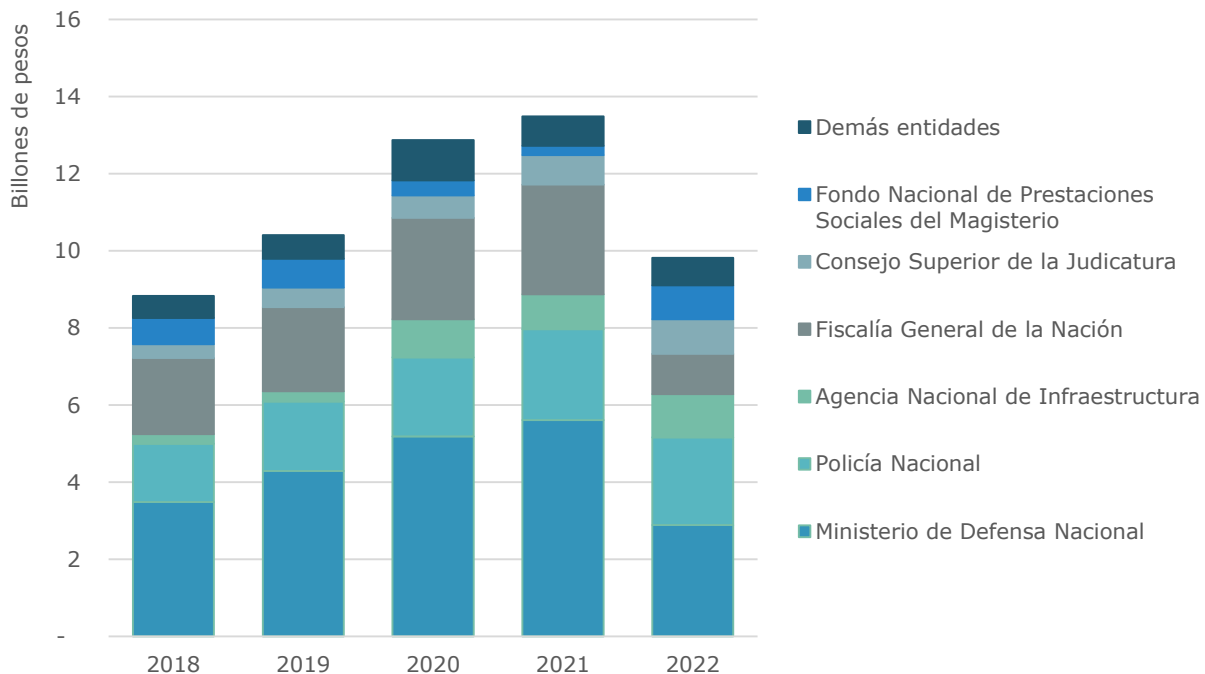
Al igual que en los casos anteriores, de acuerdo con la clasificación utilizada por la CGN para la elaboración de los Informes de Situación Financiera Consolidados del Sector Público y de los Niveles Nacional y Territorial, en el período analizado (2010 – 2022) en promedio el 79,9% de la deuda litigiosa del sector público fue registrada por entidades del nivel nacional.

⁹ Información tomada de la bodega de datos del CHIP, de la cuenta 2.4.60 – Créditos judiciales

¹⁰ La implementación de esta medida se analiza con más detalle en la sección 3.3.

En línea con lo anterior y, respecto a la composición de la deuda en el nivel nacional, según los datos del CHIP, en el período 2018 – 2022, en promedio el 93,3% de los créditos judiciales (la deuda por sentencias y conciliaciones) de este nivel estaba concentrada en 6 entidades: Ministerio de Defensa Nacional (38,4%), Fiscalía General de la Nación (19,1%), Policía Nacional (18,2%), Agencia Nacional de Infraestructura (6,2%), Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (5,7%) y Consejo Superior de la Judicatura (5,6%). Esta información es presentada en la gráfica 6.

Gráfica 6: Composición de la deuda litigiosa del nivel nacional 2018 - 2022¹¹



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

De acuerdo con la información publicada por la ANDJE a 31 de diciembre de 2022¹², como se evidencia en la tabla 1, cinco de estas seis entidades están

¹¹ Información tomada de la bodega de datos del CHIP, de la cuenta 2.4.60 – Créditos judiciales

¹² Disponible en: <https://analitica.defensajuridica.gov.co/reportes-litigiosos/>

en los 10 primeros lugares en los rankings de litigiosidad por número de procesos y/o por valor de las pretensiones:

Tabla 1: Lugares ocupados por las 5 entidades con mayor deuda en los ranking de litigiosidad nacional

Entidad	Lugar ocupado en el ranking por No. de procesos	Lugar ocupado en el ranking por valor de las pretensiones
Ministerio de Defensa Nacional	4	2
Policía Nacional	5	1
Agencia Nacional de Infraestructura	30	49
Fiscalía General de la Nación	6	7
Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	3	6
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	2	52

Fuente: elaboración propia con base en información de la ANDJE; 2023.

Asimismo, como se observa en la tabla 2, según la información de la misma entidad, las principales cinco causas por las que demandan a las entidades¹³ con mayor deuda son¹⁴:

Tabla 2: Principales causas de demanda a las entidades con mayor deuda litigiosa

Ministerio de Defensa Nacional	
1	Desplazamiento forzado;
2	No reconocimiento de asignación de retiro;
3	Muerte de civil por grupo armado ilegal;

¹³ No se presenta este detalle para la Agencia Nacional de Infraestructura ya que, si bien esta entidad ocupa el tercer lugar entre las entidades de la Nación con la mayor deuda por sentencias y conciliaciones, de acuerdo con sus notas a los estados financieros al 31 de diciembre del 2022, esto se debe al registro de un Laudo arbitral por valor de 967 miles de millones de pesos.

¹⁴ Teniendo en cuenta que este análisis se orienta al impacto económico, las causas presentadas se toman como principales por el valor de las pretensiones y estas pueden variar al ser analizarlas por número de procesos. Información disponible en: <https://analitica.defensajuridica.gov.co/reportes-litigiosos/>

4	Desaparición forzada;
5	Daño o amenaza ambiental por actividad minera.
Policía Nacional	
1	Desplazamiento forzado;
2	Daños derivados de acto administrativo lícito;
3	Daño o amenaza ambiental por erradicación de cultivos ilícitos;
4	No reconocimiento de asignación de retiro;
5	Muerte de civil por grupo armado ilegal.
Fiscalía General de la Nación	
1	Privación injusta de la libertad;
2	Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia;
3	Captación ilegal de dinero;
4	Desplazamiento forzado;
5	5. Error judicial.
Dirección ejecutiva de administración judicial	
1	Error judicial;
2	Privación injusta de la libertad;
3	Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia;
4	Incumplimiento en el deber de seguridad y prevención de desastres;
5	Prestación inadecuada del servicio notarial y registral.
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	
1	Incumplimiento en el pago de auxilio de cesantías;
2	No reconocimiento de pensión de vejez;
3	No reconocimiento de auxilio de cesantías;
4	Factura expedida sin el cumplimiento de los requisitos legales;
5	Incumplimiento de sentencia judicial.

Fuente: elaboración propia con base en información de la ANDJE; 2023.

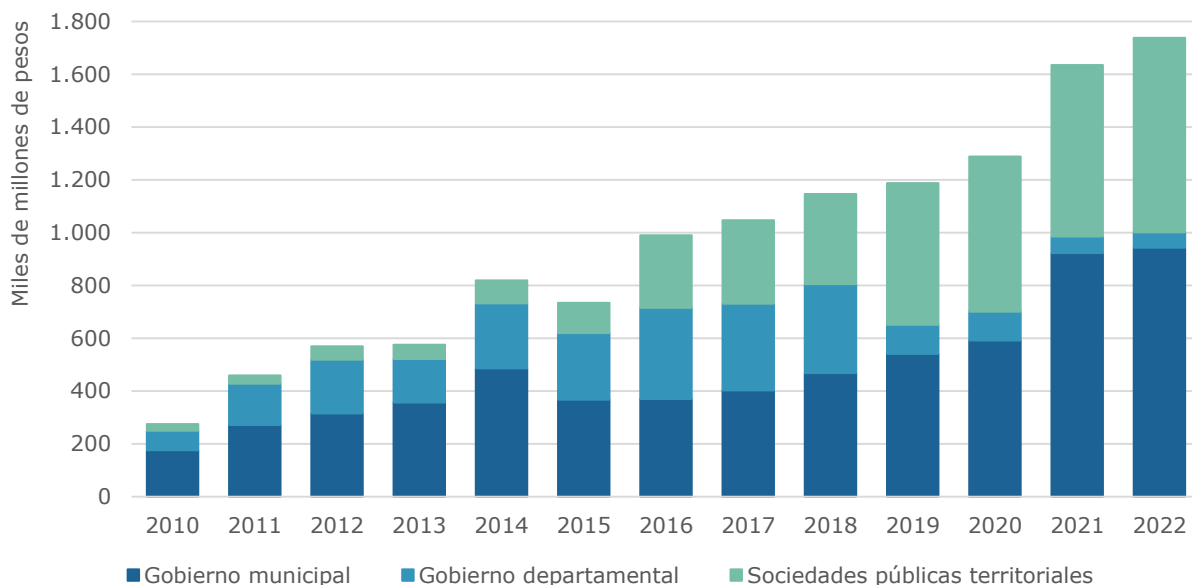
Teniendo en cuenta el comportamiento observado en la deuda litigiosa de la Nación, es importante resaltar que, de acuerdo con el informe de la ANDJE “Caracterización de la deuda por sentencias y conciliaciones” (ANDJE, 2019), el alto crecimiento del pasivo litigioso de la nación obedece no sólo a las nuevas condenas proferidas en contra del Estado, sino también a la decisión que se implementó a partir de 2013 de reducir las asignaciones presupuestarias destinadas al pago de condenas, lo cual condujo a que las respectivas obligaciones se multiplicaran en más de cinco veces en tan solo cinco años (ANDJE, 2019).

En relación con la deuda litigiosa del nivel territorial a continuación se presentan algunas conclusiones relevantes.

Para efectos de un mejor análisis de la deuda litigiosa a este nivel, se utiliza el Código Único Institucional (CUIN)¹⁵ para identificar con mayor detalle el tipo de entidades que registraron deuda litigiosa territorial en el período analizado (2010 – 2022).

Así, la gráfica 7 presenta la evolución de la deuda litigiosa del nivel territorial en el periodo observado y su composición por gobierno departamental, gobierno municipal y sociedades públicas del nivel territorial.

Gráfica 7: Evolución y composición de la deuda litigiosa del nivel territorial 2010 - 2022¹⁶



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

De acuerdo con lo observado en la gráfica 7, la deuda litigiosa del nivel territorial exhibe la misma tendencia creciente del sector público en general y

¹⁵ Creado en el año 2013 por la Mesa de Entidades de la Comisión Intersectorial de Finanzas Públicas y adoptado por la CGN mediante la Resolución 767 del 30 de diciembre de 2013 como atributo adicional a la clasificación de entidades del sector público.

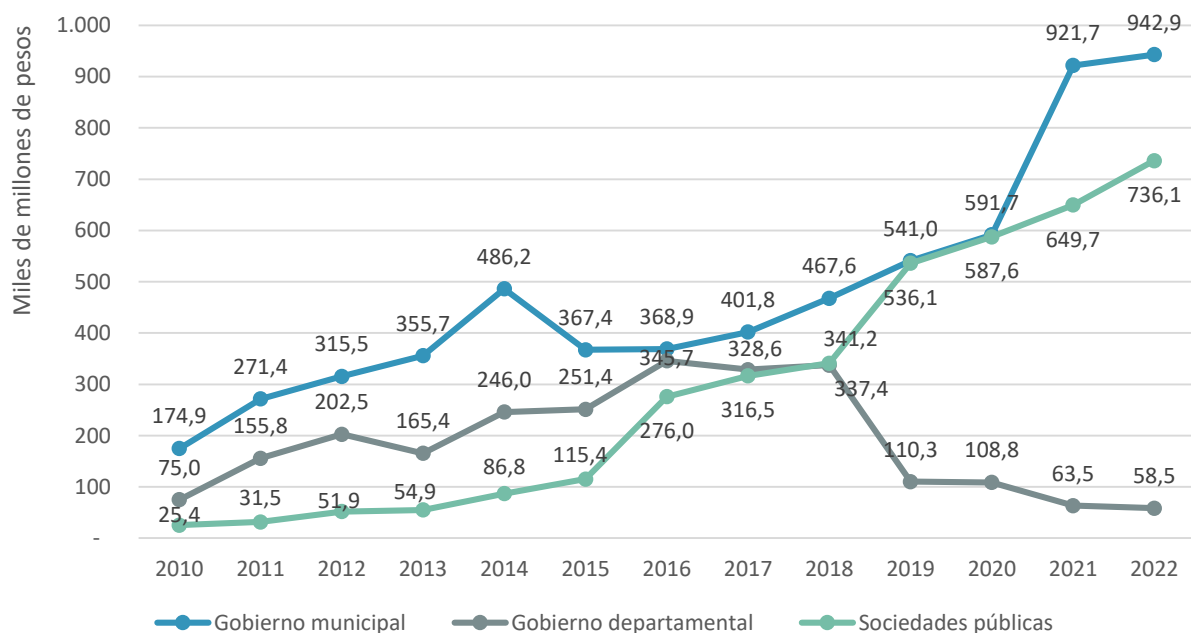
¹⁶ Información tomada de la bodega de datos del CHIP, de la cuenta 2.4.60 – Créditos judiciales

del nivel nacional, pasando de cerca de los 300 mil millones de pesos en 2010 a superar los 1.700 miles de millones para 2022.

Respecto a la composición de esta deuda, se observa que, si bien el gobierno departamental tuvo una participación importante entre el 2011 y 2018, en los últimos años la deuda litigiosa del nivel territorial pertenece principalmente a las entidades del gobierno municipal y a las sociedades públicas territoriales.

La gráfica 8 presenta la evolución de la deuda por sentencias y conciliaciones del nivel territorial en el período analizado por cada una de las agrupaciones: gobierno departamental, gobierno municipal y sociedades públicas territoriales.

Gráfica 8: Evolución de la deuda litigiosa del nivel territorial desagregada 2010 - 2022¹⁷



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

De acuerdo con la información presentada en la gráfica 8, la deuda litigiosa del gobierno municipal y de las sociedades públicas territoriales exhibe una tendencia creciente durante el período analizado (2010 - 2022) mientras que

¹⁷ Información tomada de la bodega de datos del CHIP, de la cuenta 2.4.60 - Créditos judiciales.

la deuda del gobierno departamental, si bien exhibe una tendencia creciente entre los años 2010 y 2018, a partir del año 2019 presenta una tendencia decreciente hasta el año 2022.

Al analizar la deuda litigiosa por cada una de las agrupaciones presentadas, se encuentra que:

Teniendo en cuenta la tendencia decreciente observada en la deuda del gobierno departamental a partir del año 2019, se evidencia que esta se redujo en un 82,7% entre el 2018 y el 2022. Respecto a la composición de esta deuda, la tabla 3 presenta la participación porcentual de las entidades más representativas en la deuda litigiosa del gobierno departamental. De acuerdo con la información presentada en la tabla, en 2018 el 76,1% de esta deuda correspondía a una sola entidad (Departamento de Antioquía), mientras que, en 2022, el 73,2% de la deuda pertenece a 5 entidades de este grupo.

Tabla 3: Participación porcentual de las entidades más representativas en el gobierno departamental 2018 – 2022.

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022
Departamento de la Guajira	2,1%	6,2%	14,1%	24,1%	29,8%
Departamento del Chocó	3,5%	10,6%	6,7%	14,4%	13,0%
Departamento del Atlántico	2,0%	6,2%	6,3%	12,9%	11,6%
Departamento de Bolívar	0,2%	0,8%	0,8%	1,4%	9,9%
Departamento del Valle del Cauca	8,1%	20,0%	20,3%	6,1%	8,9%
Departamento de Antioquia	76,1%	36,0%	37,0%	0,4%	0,0%
Demás entidades	8,0%	20,2%	14,8%	40,7%	26,8%

Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP; 2023.

Como se puede observar en la tabla 3, la deuda litigiosa del Departamento de Antioquia, redujo su participación en el total del grupo en más de un 50% para el año 2019 y llegó a cerca de 0% en 2022. De acuerdo con la información de CHIP, la deuda litigiosa de este Departamento ascendía a 257 mil millones de pesos en 2018, reduciéndose a cerca de 40 mil millones en 2019 y apenas 10 millones al cierre de 2022.

De acuerdo con las notas a los estados financieros del Departamento de Antioquia, la reducción de la deuda litigiosa se dio principalmente en la cuenta de Recobros no POS SSSA que corresponde a "recursos registrados para el

pago de deudas no contempladas en el plan de beneficios por atención de urgencias o por orden judicial (tutela)” (Gobernación de Antioquia, 2020, p.239).

Respecto a la deuda por sentencias y conciliaciones del gobierno municipal, en promedio 574 entidades registraron este tipo de deuda en el periodo observado (2010 – 2022). Teniendo en cuenta la cantidad de entidades que componen este grupo, la participación porcentual de cada entidad suele ser pequeña, sin embargo, se destaca el crecimiento de la deuda litigiosa de Cartagena que en los años 2021 y 2022 represento el 21,9% y el 20,4% del total del grupo respectivamente.

En relación con la deuda por sentencias y conciliaciones de las sociedades públicas territoriales¹⁸, al igual que en el grupo anterior, por la cantidad de entidades que componen y reportan deuda litigiosa en este grupo (450 en promedio en el periodo analizado) la participación porcentual de cada entidad en el total suele ser pequeña. Sin embargo, destacan por sus valores relevantes de deuda litigiosa en el año 2022 la Empresa de Transporte Masivo de Cali S.A. con \$ 214 mil millones de pesos y la Empresa de Transporte de Bucaramanga con \$ 159 mil millones de pesos.

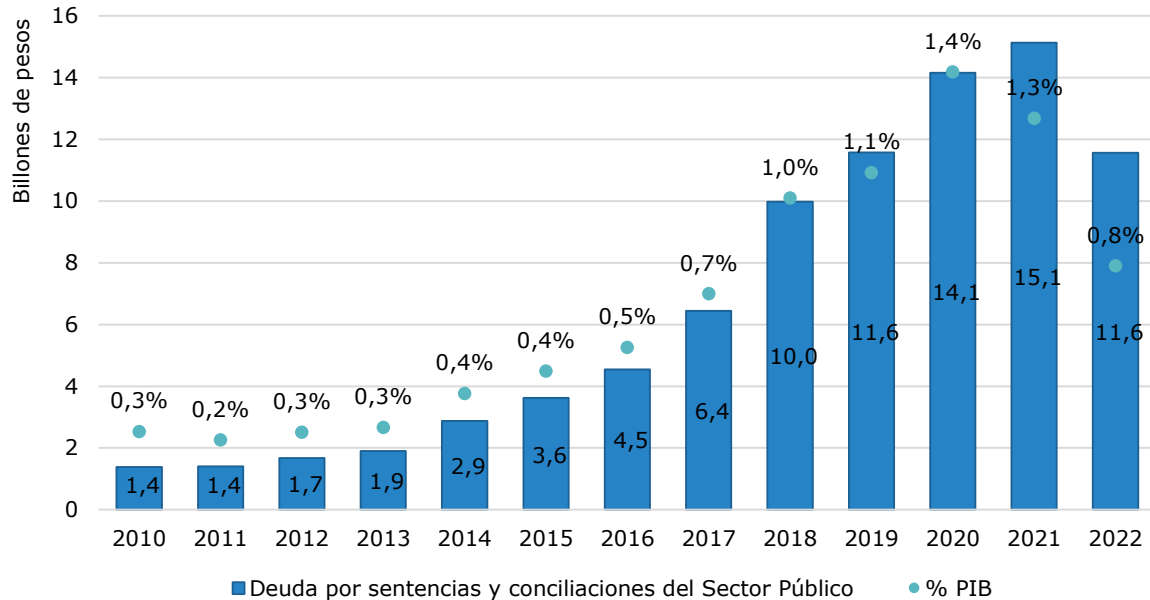
3. Análisis económico de la información de litigios y demandas

3.1. La deuda litigiosa del sector público vs el PIB

Tal como se ha señalado en otros apartes de este informe, la deuda litigiosa del sector público evidenció un crecimiento acelerado en la segunda década del siglo, pasando de representar el 0,3% del PIB en 2010 a ser el 1,3% del PIB en 2021.

¹⁸ Este grupo está conformado por Empresas de Servicios Públicos, Empresas de Transporte Masivo y Empresas Sociales y Hospitales del Estado, entre otras.

Gráfica 9: Deuda por sentencias y conciliaciones del sector público como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con base en información del CHIP y del DANE; 2023.

De acuerdo con la gráfica 9, se observa que el aumento de la deuda litigiosa como porcentaje del PIB se dio de manera gradual, aunque tuvo incrementos sustanciales en los años 2017-2018 y en el año 2020¹⁹.

3.2. La deuda litigiosa del sector público y su relación con la tasa de interés

Según los estudios mencionados en este documento, el crecimiento de la deuda litigiosa del Estado es resultado en parte de los intereses de mora generados por estas obligaciones.

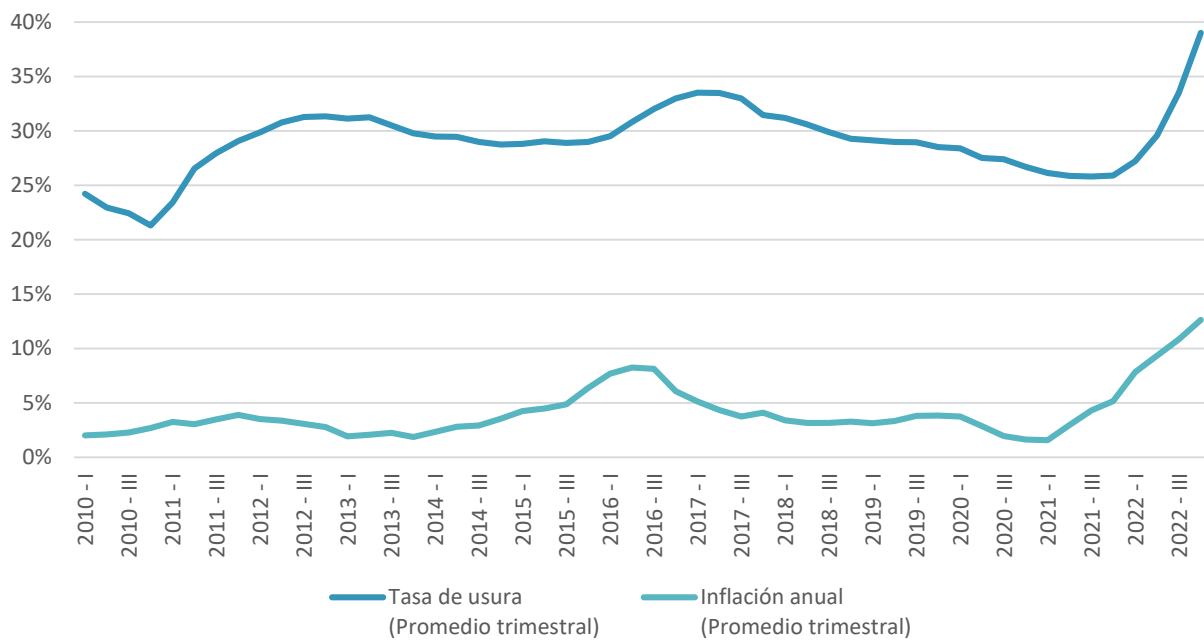
Lo anterior debido a que, según lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su artículo 195 numeral 4, las sumas reconocidas en sentencias o conciliaciones están sujetas a una tasa de interés equivalente al DTF durante los primeros diez meses y posterior a ese término, las cantidades líquidas adeudadas

¹⁹ Este incremento en el año 2020 se explica en parte por la caída del PIB como consecuencia de la pandemia por Covid-19.

causan el interés moratorio a la tasa comercial, es decir, el máximo autorizado.

Teniendo en cuenta la relación económica existente entre la tasa de interés y la inflación, la gráfica 10 presenta la evolución de la tasa de interés de usura (que afecta directamente a los créditos judiciales) y la tasa de inflación para el periodo 2010 – 2022.

Gráfica 10: Evolución de la tasa de interés moratoria vs inflación 2010 - 2022



Fuente: elaboración propia con información de la Superintendencia Financiera de Colombia y del Banco de la República; 2023.

Tal como se puede observar en la gráfica 10 una alta tasa de inflación conduce a políticas monetarias contractivas que resultan en tasas de interés mayores y en consecuencia mayores intereses de mora sobre la deuda litigiosa con más de 10 meses de impago.

3.3. Medidas desarrolladas por el Gobierno nacional para contrarrestar el impacto fiscal de la deuda litigiosa

- *Artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".*

Con el objetivo de brindar soluciones a la problemática de crecimiento exponencial del pasivo litigioso de la Nación por obligaciones originadas en sentencias, laudos y conciliaciones, la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022) introdujo, en su artículo 53, una figura que permitió reconocer y pagar como deuda pública las obligaciones originadas en sentencias o conciliaciones ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas que se encontraran en mora en su pago a la fecha de expedición de la ley, esto es, el 25 de mayo de 2019.

Durante el periodo de aplicación de la mencionada Ley, el artículo 53 fue reglamentado mediante el Decreto 642 del 11 de mayo de 2020 y posteriormente modificado por los Decretos 960 del 22 de agosto de 2021, 1435 del 31 de julio de 2022 y 2442 del 12 de diciembre de 2022.

Dichos decretos instauraron las gestiones a cargo de las entidades públicas para reconocer y pagar la deuda en mora y establecieron los plazos para la realización de los diversos trámites y pagos.

Un hecho importante a destacar sobre la medida adoptada radica en que esta operaba exclusivamente para las entidades que hacen parte del PGN, y estableció que las obligaciones por sentencias y conciliaciones en mora reconocidas como deuda pública podían ser pagadas con cargo al servicio de deuda del PGN o mediante la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B.

Si bien, la deuda litigiosa de las entidades del PGN en mayo de 2019 (fecha en que se expidió el PND 2018 – 2022) se aproximaba a los 9 billones de pesos, de acuerdo con el documento *Memorias de Hacienda 2018 – 2022*, a 1 de julio de 2022 se habían “ordenado pagos con cargo al rubro del servicio de la deuda, de obligaciones a favor de 36.256 beneficiarios finales y se *habían* puesto a disposición de las entidades del PGN \$4,17 billones” (MHCP, 2022, pág. 81).

Por otra parte, en agosto del 2022, Bloomberg en línea publicó un artículo señalando que entre 2018 y lo corrido de 2022, el Ministerio de Hacienda había reconocido y pagado un total de 7,2 billones de pesos a 66.600 beneficiarios

por pleitos judiciales ganados en contra del Estado o por acuerdos de conciliación²⁰.

- *Artículo 338 de la Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida".*

Teniendo en cuenta el relativo éxito alcanzado con la estrategia establecida en el PND 2018 – 2022, el nuevo gobierno dio una segunda oportunidad a la medida incluyéndola (con algunas modificaciones) en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

4. Consideraciones finales

La información contable recopilada y administrada por la CGN a través del CHIP representa un insumo fundamental para el análisis de diversos temas del ámbito económico, tanto del nivel nacional como de los niveles territoriales y del Sector Público en general.

Respecto a los litigios y demandas en contra del Estado, los datos no solo de la deuda real por sentencias y conciliaciones, sino también de las provisiones por estos conceptos sugieren la necesidad de un seguimiento y monitoreo constante de la información, en pro del diseño de instrumentos y herramientas para gestionar esta deuda de manera oportuna y eficaz. Adicionalmente, el análisis y evaluación oportuna de las ventajas y dificultades observadas en la implementación de la medida desarrollada en el PND 2018-2022 puede conducir a la implementación más exitosa de la medida en el PND 2022-2026.

Si bien Colombia ha realizado importantes avances en cuanto a sus Estadísticas de Finanzas Públicas, la complementariedad entre los diversos sistemas de información como el CHIP de la CGN, el SIIF del MHCP y el eKOGUI de la ANDJE permitiría conseguir una visión holística de los pasivos públicos, un mayor detalle de las cifras, y un oportuno seguimiento de los datos relacionados con la deuda litigiosa del Estado, buscando avanzar en la sostenibilidad de la gestión financiera pública.

²⁰ <https://www.bloomberglinea.com/2022/08/03/minhacienda-giro-recursos-por-72-billones-para-el-pago-de-sentencias-en-mora/>

5. Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2016). *Resolución 353 de 2016 "Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/andje-resolucion-no-353-de-2016-provision-contable/>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2019). *Caracterización de la deuda por sentencias y conciliaciones*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/caracterizacion-de-la-deuda-por-sentencias-y-conciliaciones/>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2023). *Informe de litigiosidad a 31 de diciembre de 2022*. Bogotá, D.C. Obtenido de: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2022/Informe_litigiosidad_cuarto_trimestre_310123.pdf
- Agencia Nacional de Infraestructura. (2023). *Estados financieros 2022 - 2021*. Bogotá, D.C. Obtenido de: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *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"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=42796#:~:text=por%20medio%20de%20la%20cual,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Bogotá, D.C. Obtenido de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

- Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>*

- Contaduría General de la Nación. (2022). *Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias - Marco normativo para entidades de gobierno. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36044/Versi%C3%B3n+2+%2802-06-2021%29/d0125bf9-494b-24cd-5cbd-c2e6b698ae91>*

- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Documento CONPES 3250 "Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes". Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3250.pdf>*

- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014. Washington, D.C. Obtenido de: https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf*

- Gobernación de Antioquia. (2023). *Estados financieros 2020 - 2019. Bogotá, D.C. Obtenido de: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf*

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico. Bogotá, D.C. Obtenido de: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased*

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Memorias de Hacienda 2018 - 2022. Bogotá, D.C. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/RendicinDeCuentasyParticipacinCiudadano/pages_memoriasdehacienda*

- Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 574 de 2012 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas y se dictan disposiciones para su funcionamiento"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/paginas/comisinintersectorialdeestadisticasdefinanzaspblicas/quinessomos/normatividad>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 642 de 2020 "Por el cual se reglamenta el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 -Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-, en lo relacionado con las gestiones que deben adelantar las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación para el reconocimiento como deuda pública y pago de las sentencias o conciliaciones que se encuentren en mora"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=121260>
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). *Decreto 960 de 2021 "Por el cual se modifica el numeral 3 del artículo 4, el numeral 8 del artículo 5, se adiciona un párrafo al artículo 6 y se modifican los artículos 11 y 16 del Decreto 642 de 2020"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191488>
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). *Decreto 224 de 2012 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/paginas/comisinintersectorialdeestadisticasdefinanzaspblicas/quinessomos/normatividad>
- Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Decreto 1435 de 2022 "Por el cual se modifica el párrafo del artículo 4 del Decreto 642 de 2020"*. Bogotá, D.C. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191369>
- Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Decreto 2442 de 2022 "Por el cual se otorga un nuevo plazo para que las entidades estatales de las que trata el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019, en el marco del Decreto 642 de 2020, ejecuten las ordenes de giro y pago a favor de los beneficiarios finales de las obligaciones que fueron reconocidas como deuda pública al 31 de*

agosto de 2022". Bogotá, D.C. Obtenido de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199843>

- Polackova, H. (1999). *Pasivos contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto*. Revista Finanzas y desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C. Obtenido de:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/polackov.pdf>