

Evolución de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones en contra del Estado 2018-2024



Fotos por: Vecteezy editadas por la CGN

CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mauricio Gómez Villegas

SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Elizabeth Soler Castillo

GIT DE ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

Camilo Andrés Jaimes González

Johanna Alexandra Castellanos Ruiz

Kelly Sol Rodríguez Hernández

Mayerly Raquel Torres Cortes

Nilson Andrés Macías Cárdenas

Sergio Andrés Nocua Rodríguez

GIT LOGÍSTICO DE CAPACITACIÓN Y PRENSA

Corrección de estilo

Luisa Fernanda Arroyave Ferreiro

Diseño de portada

Erika Alexandra Lozano Lozano

Tabla de contenido

Introducción	4
1. Contexto general y normativo.....	5
1.1. Contexto histórico de la medición de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado	5
1.2. Elementos conceptuales del registro contable de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado.....	6
2. Análisis de las cifras contables de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado	9
2.1. Obligaciones posibles – Pasivos contingentes	10
2.2. Obligaciones probables - Provisiones.....	12
2.3. Obligaciones por pagar – Créditos judiciales.....	15
3. La deuda litigiosa del sector público y su relación con algunos indicadores económicos	21
4. Las medidas desarrolladas por el Gobierno Nacional para reducir la deuda litigiosa.....	23
5. Consideraciones finales	23
6. Referencias	25

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 y los riesgos 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. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) los pasivos contingentes corresponden a las "(...) obligaciones que no se hacen efectivas a menos que ocurran uno o más eventos específicos y definidos en el futuro" (FMI, 2014, p. 234). Por su parte, el Régimen de Contabilidad Pública (RCP) en las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece que "Un pasivo contingente corresponde a una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia se confirmará solo por la ocurrencia o no de uno o más sucesos futuros inciertos que no están enteramente bajo el control de la entidad" (CGN, 2025a, p. 176).

En el caso colombiano, un tipo particular de estos pasivos contingentes corresponde a los surgidos por los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado, de acuerdo con la probabilidad de fallo en su contra. Así, el registro o el reconocimiento contable de estos procesos han sido objeto de regulación por parte de la Contaduría General de la Nación (CGN), la cual recibe de manera trimestral la información contable de todas las Entidades Contables Públicas (ECP) a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP).

Conforme con lo anterior y 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 los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado y, a la vez, destacar algunos datos relevantes en relación con estas obligaciones en el periodo 2018-2024.

Para cumplir con su objetivo, el documento se divide en cinco secciones adicionales a esta introducción. En la primera sección, se presentan algunos elementos conceptuales en relación con el registro contable de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado y se brinda un contexto general de los avances institucionales realizados para el seguimiento a este tema. Posteriormente, en la segunda sección, se presenta la evolución de las cifras de los

distintos tipos de obligaciones registradas en la contabilidad en relación con los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado. La tercera sección aborda algunos elementos de análisis sobre variables económicas relacionadas con la deuda litigiosa del Estado, y la cuarta sección señala los mecanismos implementados recientemente por el gobierno para enfrentar el impacto fiscal de esta deuda. La quinta sección presenta las consideraciones finales del análisis y, finalmente, se incluyen las fuentes documentales y bibliográficas que soportan este informe.

1. Contexto general y normativo

1.1. Contexto histórico de la medición de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado¹

En Colombia, el análisis del riesgo fiscal por los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales de la Nación comenzó a realizarse en el 2003 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) 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 de 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 (MHCP) titulado *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico*, publicado en 2019, los pasivos por sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones aumentaron alrededor de un 300% entre 2013 y 2018 en las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN). Asimismo, el mencionado reporte señala que el aumento de este pasivo fue resultado no solo de las nuevas sentencias y conciliaciones, sino también de aquellas no pagadas y de los intereses moratorios acumulados.

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

¹ Este apartado está construido con fragmentos textuales tomados del Informe Económico de Base Contable *Litigios y demandas en contra del Estado*, publicado en 2023 por la CGN.

De acuerdo con el informe de litigiosidad publicado trimestralmente por la ANDJE en su página web, a 31 de diciembre de 2024, la Nación enfrentaba 334.728 procesos judiciales como demandada, con pretensiones por valor de \$730,8 billones². El mismo informe señala que el 53,7% de los procesos (179.602) tienen pretensiones que no exceden los \$50 millones, mientras que el 0,3% de los procesos (933) abarcan el 78,9% de las pretensiones (\$526,53 billones).

Con respecto a la relación condena – pretensión, la ANDJE especifica que, en el total de procesos judiciales nacionales registrados en eKOGUI y terminados desfavorablemente para la Nación, el valor de las condenas entre 2019 y 2024 representó el 32,7% del valor total de las pretensiones.

Conforme con lo anterior, es importante aclarar que según el artículo 162 del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (Ley 1437 de 2011), las pretensiones hacen parte del contenido de una demanda y aluden a lo que se pretende con la misma. En este sentido, las pretensiones presentadas anteriormente hacen referencia a las pretensiones económicas de los procesos establecidos en contra de entidades públicas y, con respecto al tratamiento contable señalado en la sección anterior, estas abarcarían la valoración económica de las obligaciones remotas, posibles y probables, mientras que los valores registrados como cuentas por pagar en *Créditos judiciales* corresponderían al valor de las condenas por los fallos realizados en contra de las entidades públicas. Asimismo, en relación con el número de procesos señalados anteriormente, incorporados en el informe de la ANDJE, se aclara que estos corresponden a aquellos en los que aún no se ha emitido un fallo definitivo a favor o en contra de alguna de las partes involucradas en el proceso.

Para terminar, se debe tener en cuenta la cobertura del eKOGUI en relación con la información presentada, ya que, según la página web de este aplicativo, a 31 de marzo de 2025, este recogía información de 279 Entidades Públicas de Orden Nacional (EPON) y de 193 entidades territoriales³, mientras que, como se presentará más adelante, los Estados Financieros del Sector Público de 2024 consolidarán información contable de más de 4.000 entidades públicas.

1.2. Elementos conceptuales del registro contable de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado

En relación con los litigios y otros mecanismos alternativos de solución de conflictos que se presentan en las entidades del sector público, la CGN emitió el *Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias para entidades de Gobierno*. Conforme con lo señalado en este procedimiento, cuando la entidad pública actúa en

² En el mencionado informe se señala que se excluyen de las cifras consolidadas dos procesos judiciales nacionales con pretensiones por valor de \$83,9 billones y de \$5.038 billones por ser valores atípicos que podría generar inferencias sesgadas por su alto valor económico.

³ <https://ekoqui.defensajuridica.gov.co/Pages/NEW/index.aspx>

calidad de demandada, el hecho económico surge, en un primer momento, cuando esta recibe la notificación de la admisión de la demanda o arbitraje interpuesto por un tercero en contra o con la citación a la audiencia de conciliación extrajudicial. Frente a ello, la entidad debe evaluar la probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos y determinar el tipo de obligación a registrar o reconocer en la contabilidad. Estas obligaciones pueden ser:

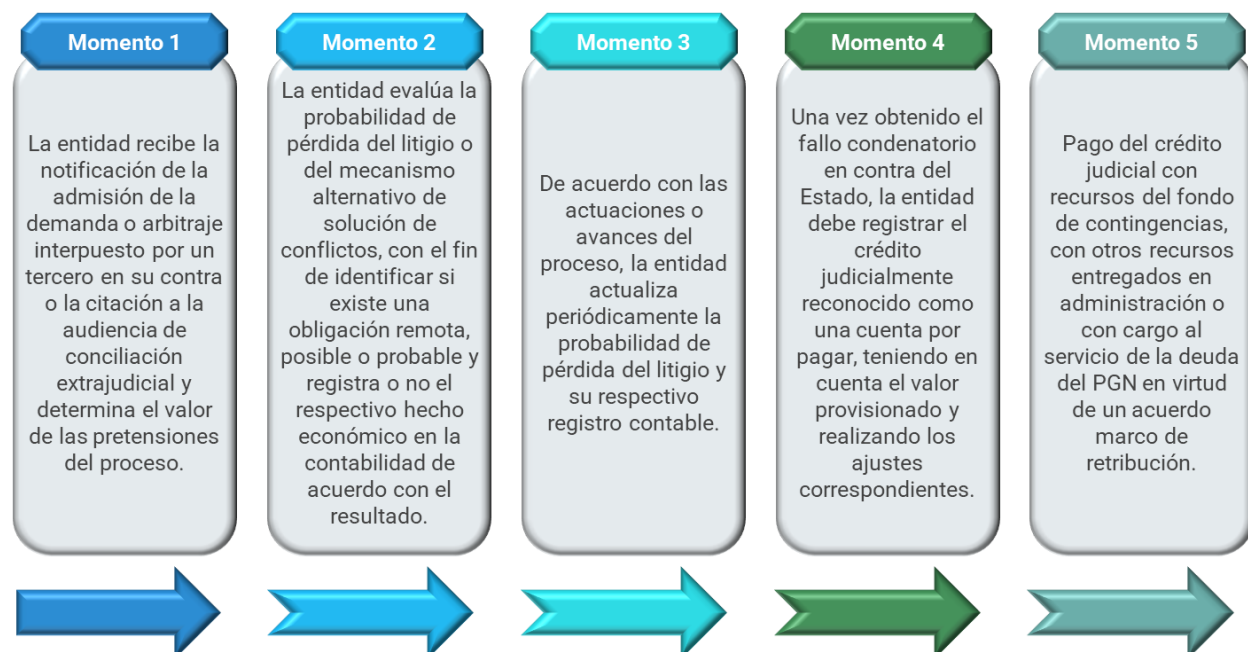
- a) Remotas: cuando la probabilidad de pérdida del litigio o del mecanismo alternativo de solución de conflictos es prácticamente nula. En este caso, el hecho no es objeto de reconocimiento ni de revelación en los estados financieros de la entidad.
- b) Posibles: cuando la probabilidad de pérdida del proceso es menor que la probabilidad de no pérdida. En este caso, el hecho económico se registra y actualiza periódicamente como un pasivo contingente, utilizando la cuenta de orden acreedora *Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (9.1.20)*.
- c) Probables: cuando la probabilidad de pérdida del proceso es más alta que la probabilidad de no pérdida. En este caso, el hecho económico se reconoce como una provisión, utilizando la cuenta *Litigios y demandas (2.7.01)*.

Por otra parte, el procedimiento establece que, en el caso de que el proceso sea fallado en contra de la entidad pública, con la liquidación de la sentencia condenatoria ejecutoriada, laudo arbitral definitivo condenatorio o acta de conciliación extrajudicial, la entidad debe reconocer el crédito judicialmente reconocido, laudo arbitral o acta de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar. En este caso, el hecho económico se reconoce trasladando el valor de la provisión del proceso a la cuenta *Créditos judiciales (2.4.60)*, realizando los ajustes al valor reconocido previamente a que haya lugar.

Es importante señalar que el procedimiento contable establece, 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 con respecto a la provisión y registrar el pago de sentencias ejecutoriadas o conciliaciones y sus intereses, en virtud de los Acuerdos Marco de Retribución celebrados entre la Nación representada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) y las entidades que forman parte del PGN.

Con el objetivo de sintetizar este procedimiento, el gráfico 1 presenta un resumen de los momentos previamente descritos.

Gráfico 1. Momentos de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado



Fuente: Elaboración propia con base en el procedimiento de la CGN (2025).

La normalización de la información contable realizada por la CGN junto con la recopilación y consolidación de la información reportada por las ECP permite a la CGN generar los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público, del Nivel Nacional y del Nivel Territorial. Así, el análisis que se realiza en este informe tiene como base las cifras presentadas en estos estados financieros. En línea con esto, el gráfico 2 presenta la clasificación de las ECP que hacen parte de los Estados de Situación Financiera y de Resultados Consolidados del Sector Público de 2024.

Gráfico 2. Entidades del sector público por nivel



Fuente. Elaboración propia con base en el documento *Situación Financiera y Resultados Consolidados del Sector Público a 31 de diciembre de 2024* (CGN, 2025b).

2. Análisis de las cifras contables de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado

La tabla 1 presenta la evolución de los diferentes tipos de obligaciones que se registran en la contabilidad por los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra de las entidades del sector público. Es importante precisar que las cifras que se presentan en este análisis están en miles de millones de pesos.

Tabla 1. Evolución de las obligaciones por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado 2018-2024

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Miles de millones de pesos Variación 2018 - 2024	
								Abs	%
Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (Obligaciones posibles)	1.104.383,0	4.307.840,9	4.131.081,6	4.060.611,6	9.224.319,1	10.356.429,5	10.338.554,7	9.234.171,7	836,1
No corriente*	1.104.383,0	4.307.840,9	4.131.081,6	4.060.611,6	9.224.319,1	10.356.429,5	10.338.554,7	9.234.171,7	836,1
Litigios y demandas (Obligaciones probables)	60.645,1	57.267,0	56.221,2	55.276,2	65.267,3	67.530,2	65.105,2	4.460,1	7,4
Corriente	14.997,7	16.906,5	15.417,8	12.978,7	21.478,5	12.829,6	17.419,8	2.422,1	16,1
No corriente	45.647,4	40.360,5	40.803,4	42.297,5	43.788,8	54.700,6	47.685,4	2.038,0	4,5
Créditos judiciales (Obligaciones por pagar)	9.977,8	11.592,3	14.159,7	15.125,5	11.556,0	12.572,8	15.349,6	5.371,8	53,8
Corriente	9.152,5	11.058,9	12.883,3	13.898,9	10.040,7	10.645,0	12.988,1	3.835,6	41,9
No corriente	825,3	533,4	1.276,4	1.226,6	1.515,3	1.927,8	2.361,5	1.536,2	186,1

* Las cuentas de orden por su naturaleza se clasifican en No corriente.

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

Como se observa en la tabla 1, las obligaciones posibles por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del sector público, las cuales se registran en las cuentas de orden como Pasivos contingentes, alcanzaron la suma de \$10.338.554,7 en 2024, mostrando un aumento de \$9.234.171,7 frente al valor de 2018, lo que equivale a una variación relativa de 836,1%.

Por su parte, las obligaciones probables que se reconocen como Provisiones, alcanzaron la suma de \$65.105,2 en 2024, mostrando un incremento de \$4.460,1 frente al valor de 2018, lo que es equivalente a una variación del 7,4%. Además, estas obligaciones estuvieron compuestas en 26,8% por obligaciones corrientes y en 73,2% por obligaciones no corrientes.

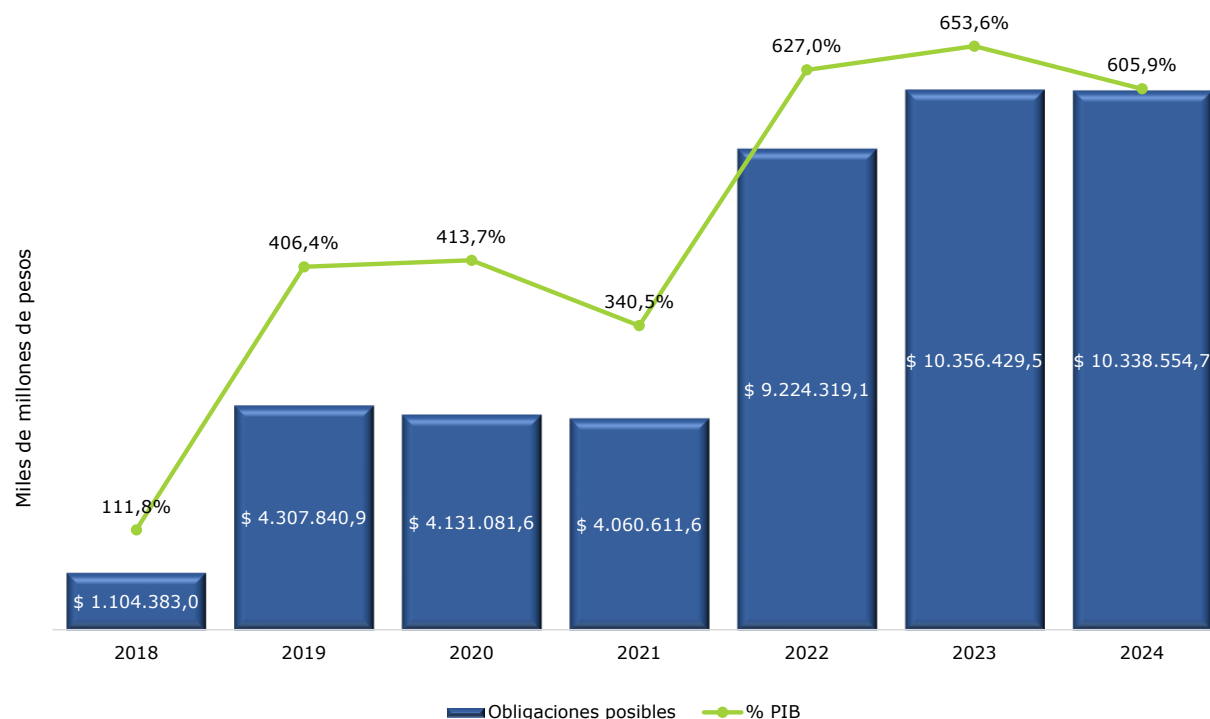
En el caso de las obligaciones por pagar, estas alcanzaron la suma de \$15.349,6 en 2024, mostrando un incremento de \$5.371,8 frente al valor de 2018, lo que equivale a una variación relativa de 53,8%. Asimismo, estas obligaciones estuvieron compuestas en 84,6% por obligaciones corrientes y en 15,4% por obligaciones no corrientes.

Como se puede observar, las obligaciones de mayor magnitud y mayor crecimiento en el periodo 2018-2024 son las obligaciones posibles, que contablemente constituyen pasivos contingentes. Para conocer en más detalle cada una de estas obligaciones, a continuación se presenta un análisis de cada concepto.

2.1. Obligaciones posibles – Pasivos contingentes

El gráfico 3 presenta la evolución de las obligaciones posibles por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra de entidades del sector público en el periodo 2018-2024 y como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Gráfico 3. Evolución de las obligaciones posibles por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra Estado 2018-2024



Miles de millones de pesos							
CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	2024 ^{pr}
PIB corriente	987.791,0	1.060.068,0	998.471,0	1.192.634,0	1.471.079,0	1.584.562,0	1.706.447,0

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c) y del DANE (2025a).

2023^p - Provisional

2024^{pr} - Preliminar

Como se puede observar en el gráfico, las obligaciones posibles por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado ascendían a \$1.104.383,0 en 2018 y representaban el 111,8% del PIB en ese año; sin embargo, crecieron en un 290,1% en 2019, cuando llegaron a representar el 406,4% del PIB y, aunque en 2020 y 2021 tuvieron reducciones de (4,1%) y (1,7%) respectivamente, en 2022 volvieron a aumentar 127,2%, alcanzando los \$9.224.319,1 y representando 627,0% del PIB de ese año. En los últimos dos años estas obligaciones han presentado variaciones de 12,3% y (0,2%), lo que hizo que se ubicaran en 605,9% del PIB en el año 2024. La CGN trabaja actualmente con la ANDJE, de cara a identificar y clarificar los criterios observados a la hora del registro por parte de las entidades contables públicas que individualmente registran las mayores magnitudes en los pasivos contingentes, dado su impacto en las cifras que

se presentan en los Estados Financieros consolidados del Sector Público y de la Nación.

La tabla 2 presenta la evolución de las obligaciones posibles (pasivos contingentes) por subcuenta, donde se puede observar que, en 6 de los 7 años analizados, la subcuenta que presenta los mayores valores en estas obligaciones es la de *Administrativos*, representando en promedio el 98,0% de estas obligaciones. Sin embargo, en el año 2019 es la subcuenta de *Obligaciones fiscales* la que presenta el mayor valor correspondiente a 80,1% del total.

Tabla 2. Obligaciones posibles (pasivos contingentes) – Composición por subcuenta

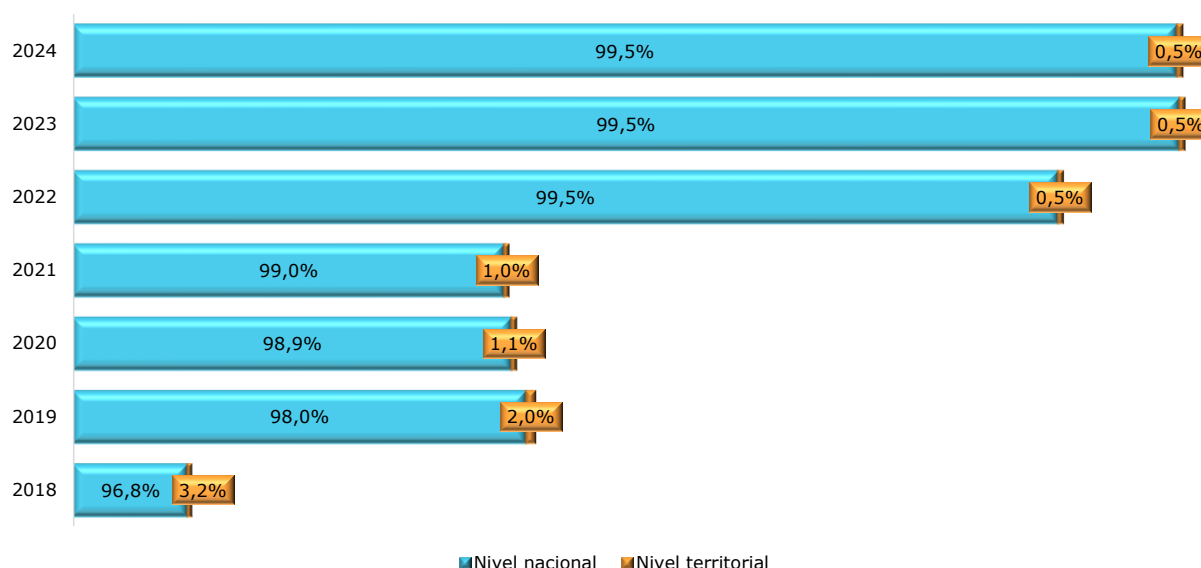
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Administrativos	1.032.335,8	753.136,2	4.052.508,0	4.005.934,8	9.164.584,0	10.296.050,1	10.263.110,3
Civiles	35.324,4	75.825,8	50.063,6	26.871,1	26.935,8	22.593,9	39.216,1
Otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	30.546,7	22.047,6	16.599,4	14.898,1	18.328,6	22.752,0	20.740,9
Laborales	5.562,3	5.869,3	11.114,7	12.030,4	13.487,6	14.024,3	14.311,7
Obligaciones fiscales	613,8	3.450.962,0	795,9	877,2	983,1	1.009,2	1.175,7
Total sector público	1.104.383,0	4.307.840,9	4.131.081,6	4.060.611,6	9.224.319,1	10.356.429,5	10.338.554,7

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

Con respecto a la composición por nivel, el gráfico 4 muestra que en el periodo de análisis en promedio el 98,7% de estas obligaciones correspondieron a registros realizados por entidades del nivel nacional, mientras que solo el 1,3% provenían del nivel territorial.

Gráfico 4. Obligaciones posibles por nivel



Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

La tabla 3 presenta las entidades con mayores obligaciones posibles (pasivos contingentes) por concepto de procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado, separadas por los niveles nacional y territorial.

Tabla 3. Obligaciones posibles (pasivos contingentes) - Entidades más representativas por niveles

Miles de millones de pesos

Razón Social	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nivel nacional							
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	3.649,4	3.453.864,9	3.705.351,6	3.614.705,8	4.248.473,0	4.415.021,2	4.923.454,7
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	15,3	8,7	21,1	10,2	4.316.248,7	4.768.396,0	4.750.993,8
Ministerio de Minas y Energía	15.077,7	16.185,5	16.185,5	17.899,4	66.745,3	55.270,6	79.959,4
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	17.809,7	19.447,3	19.996,6	23.713,6	135.369,3	44.556,9	56.834,1
U.A.E. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	6.507,6	1.593,1	2.956,5	13.577,1	35.411,0	39.642,4	37.901,1
*Resto de entidades que reportan	1.026.098,5	731.027,3	341.234,2	349.448,6	375.255,9	985.700,4	437.309,7
Total nivel nacional	1.069.158,2	4.222.126,8	4.085.745,5	4.019.354,7	9.177.503,2	10.308.587,5	10.286.452,8
Variación % nivel nacional		294,9%	-3,2%	-1,6%	128,3%	12,3%	-0,2%
Nivel territorial							
Departamento del Meta	221,6	1.073,4	1.295,2	310,0	370,0	401,2	4.522,3
Rionegro - Antioquia	51,4	45.041,1	144,3	144,3	110,9	89,0	3.505,4
Departamento del Putumayo	1.763,4	3.384,1	3.682,7	3.822,3	3.095,9	3.361,4	3.166,8
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	2.969,7	2.774,8	3.293,6	2.382,4	2.272,6	2.083,6	2.289,3
Empresas Públicas de Medellín	727,5	711,8	1.364,7	1.298,6	2.254,9	2.608,4	2.212,0
*Resto de entidades que reportan	29.491,2	32.728,9	35.555,6	33.299,3	38.711,6	39.298,4	36.406,1
Total nivel territorial	35.224,8	85.714,1	45.336,1	41.256,9	46.815,9	47.842,0	52.101,9
Variación % nivel territorial		143,3%	-47,1%	-9,0%	13,5%	2,2%	8,9%
Total sector público	1.104.383,0	4.307.840,9	4.131.081,6	4.060.611,6	9.224.319,1	10.356.429,5	10.338.554,7

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025d).

Como se puede observar en la tabla, en el caso del nivel nacional, en el periodo de 2018 a 2024, en promedio el 77,0% de las obligaciones posibles por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado estaban concentradas en 2 entidades: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con un promedio de 57,1% y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con un promedio de 19,9%.

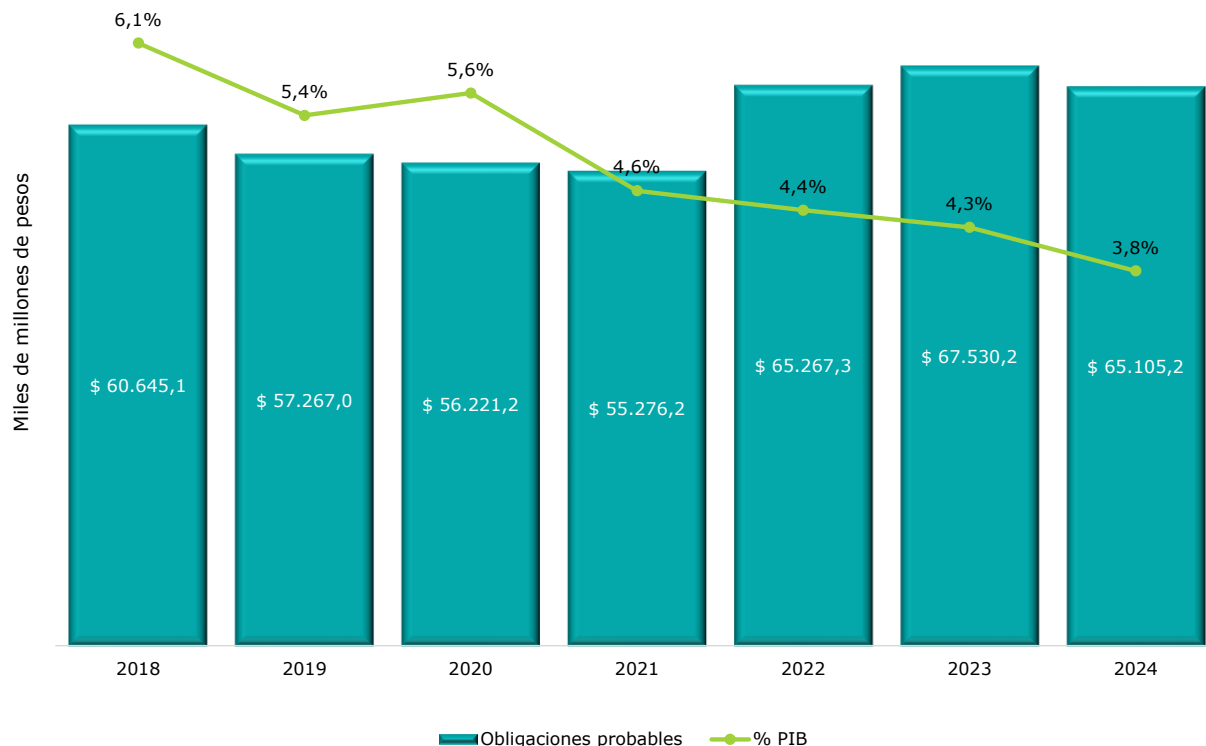
Además, los datos de la tabla muestran que el aumento de estas obligaciones en las entidades señaladas se dio, en el caso de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el año 2019, y en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el 2022.

Al detallar sobre la información contable reportada por estas entidades, se encontró que los valores registrados en cuentas de orden corresponden a un proceso por más de 4 mil billones de pesos, instaurado 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. El análisis también permitió evidenciar que el mencionado proceso está registrado de manera individual tanto por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, generando una duplicación del valor en estas obligaciones contingentes.

2.2. Obligaciones probables - Provisiones

El gráfico 5 presenta la evolución de las obligaciones probables (provisiones) por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra de entidades del sector público en el periodo 2018-2024 y como porcentaje del PIB.

Gráfico 5. Evolución de las obligaciones probables por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra Estado 2018-2024



Miles de millones de pesos							
CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	2024 ^{pr}
PIB corriente	987.791,0	1.060.068,0	998.471,0	1.192.634,0	1.471.079,0	1.584.562,0	1.706.447,0

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c) y del DANE (2025a).

2023^p - Provisional

2024^{pr} - Preliminar

Como se puede observar en el gráfico, las obligaciones probables (provisiones) por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado ascendían a \$60.645,1 en 2018 y representaban el 6,1% del PIB en ese año, y aunque en los años 2019, 2020 y 2021 presentaron reducciones de (5,6%), (1,8%) y (1,7%) respectivamente, en 2022 tuvieron un incremento de 18,1%, situándolas en \$ 65.267,3, equivalente a 4,4% del PIB de ese año. En los dos últimos años, estas obligaciones han tenido un comportamiento estable en términos absolutos, ubicándose en \$67.530,2 en 2023 y en \$65.105,2 en 2024, aunque como porcentaje del PIB muestran una leve reducción.

La tabla 4 presenta la evolución de las obligaciones probables (provisiones) por subcuenta, así se puede observar que, en el periodo de análisis, en promedio el 83,7% de estas obligaciones correspondieron a *Administrativas*, seguidas de *Otros litigios y demandas* con un promedio de 7,1% y *Laborales* con un promedio de 6,4%.

Tabla 4. Obligaciones probables - Composición por subcuenta

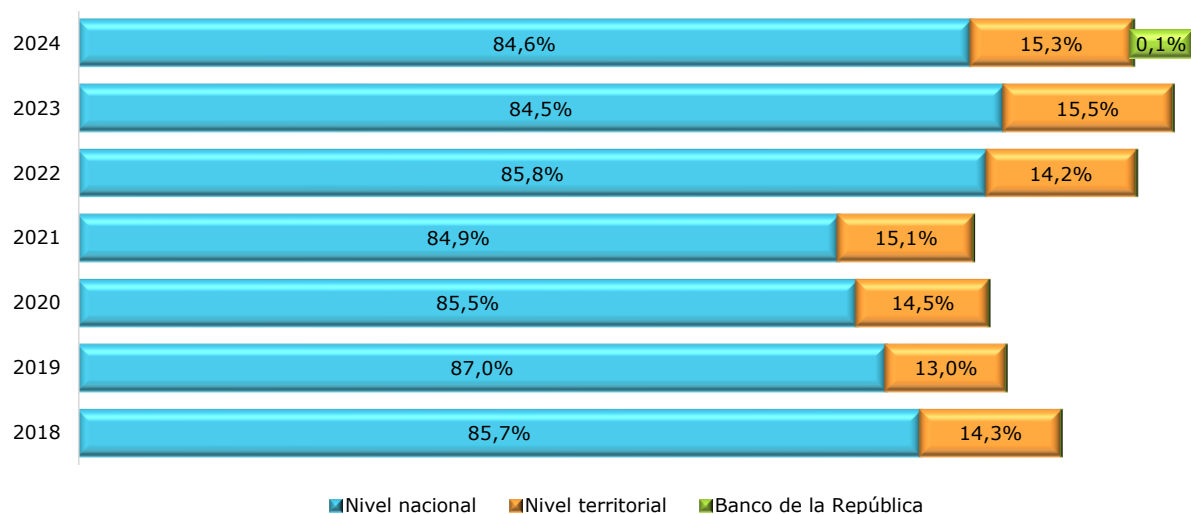
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Administrativas	49.393,9	48.068,4	46.747,0	45.817,1	54.492,8	57.224,5	56.155,7
Otros litigios y demandas	5.997,4	4.143,3	3.572,0	3.324,9	4.064,3	5.173,4	3.972,9
Laborales	3.745,7	3.565,8	4.281,8	4.153,6	4.584,7	3.513,5	3.480,5
Civiles	1.389,4	1.404,8	1.512,6	1.677,8	1.704,1	1.229,3	877,4
Obligaciones fiscales	72,2	60,4	83,8	295,0	413,6	374,2	610,6
Penales	46,5	24,3	24,0	7,8	7,8	15,3	8,1
Total sector público	60.645,1	57.267,0	56.221,2	55.276,2	65.267,3	67.530,2	65.105,2

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

Con respecto a la composición por nivel, el gráfico 6 muestra que, en el periodo de análisis, en promedio el 85,4% de estas obligaciones correspondieron a registros realizados por entidades del nivel nacional, mientras que el 14,6% provenían del nivel territorial. Asimismo, se destaca que, en el año 2024, el 0,1% de estas obligaciones fueron registradas por el Banco de la República con un valor de \$74,9.

Gráfico 6. Obligaciones probables por nivel territorial



Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

La tabla 5 presenta las entidades con mayores obligaciones probables por concepto de procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado, separadas por los niveles nacional y territorial.

Tabla 5. Obligaciones probables (provisiones)- Entidades más representativas por niveles

Miles de millones de pesos

Razón Social	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nivel nacional							
Ministerio de Defensa Nacional	8.709,9	10.745,4	9.484,4	8.730,9	11.664,1	13.599,5	13.800,3
Policía Nacional - Dirección Logística y Financiera	10.081,3	7.154,6	5.737,8	7.861,3	8.919,6	8.240,2	7.923,1
Consejo Superior de la Judicatura	7.710,2	5.873,0	8.236,4	5.666,3	5.765,4	5.760,8	4.756,8
Ministerio de Minas y Energía	59,0	101,1	68,5	1.760,4	2.536,2	2.440,0	3.771,2
Ministerio del Interior	86,7	29,1	21,4	18,1	599,8	599,1	2.119,5
*Resto de entidades que reportan	25.318,1	25.925,8	24.498,8	22.877,0	26.543,2	26.443,7	22.677,7
Total nivel nacional	51.965,2	49.829,0	48.047,3	46.914,0	56.028,3	57.083,3	55.048,6
Variación % nivel nacional		-4,1%	-3,6%	-2,4%	19,4%	1,9%	-3,6%
Nivel territorial							
Santiago de Cali	294,3	70,0	563,5	555,5	560,6	255,9	661,0
Departamento del Atlántico	81,8	62,8	60,4	45,6	87,4	76,9	461,7
Bello	22,7	36,8	119,4	164,8	214,9	329,5	415,6
Departamento de Arauca	280,3	280,4	276,4	289,3	288,6	289,3	289,3
Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural	193,8	284,2	249,2	433,0	509,0	553,0	263,6
*Resto de entidades que reportan	7.795,6	6.693,2	6.894,3	6.865,2	7.567,8	8.925,9	7.890,5
Total nivel territorial	8.668,5	7.427,4	8.163,2	8.353,4	9.228,3	10.430,5	9.981,7
Variación % nivel territorial		-14,3%	9,9%	2,3%	10,5%	13,0%	-4,3%
Banco de la República	11,4	10,6	10,7	8,8	10,7	16,4	74,9
Variación % Banco de la República		-7,0%	0,9%	-17,8%	21,6%	53,3%	356,7%
Total sector público	60.645,1	57.267,0	56.221,2	55.276,2	65.267,3	67.530,2	65.105,2

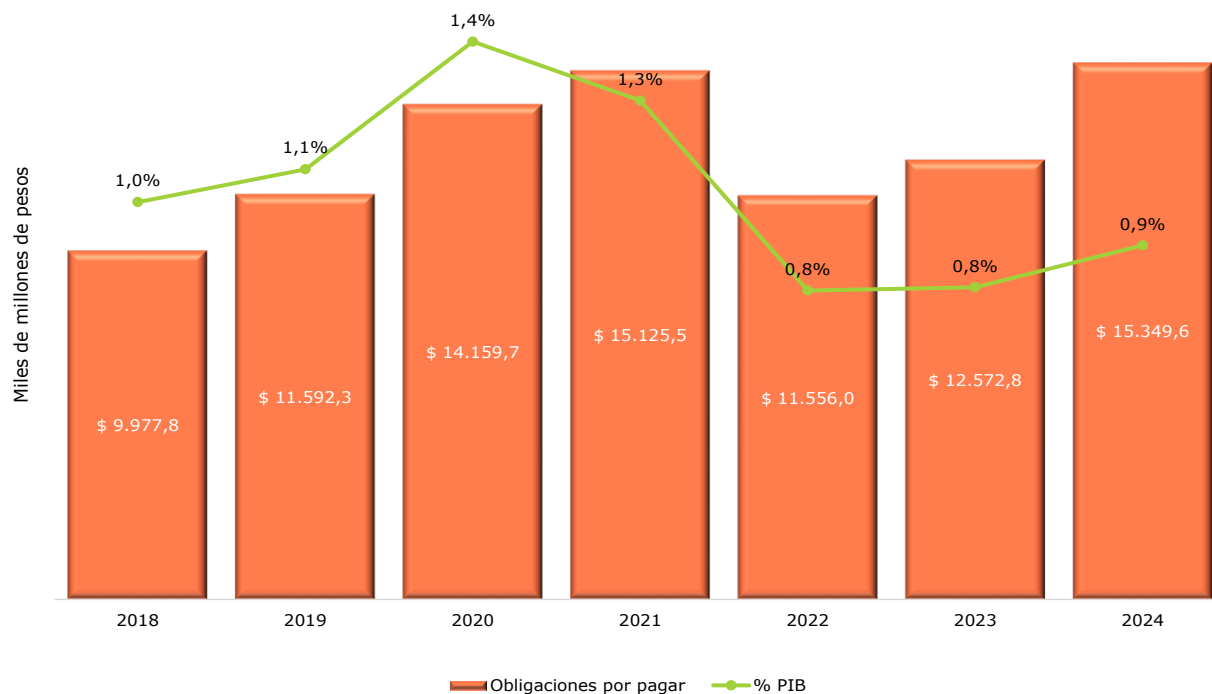
Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025d).

Como se puede observar en la tabla, en el caso del nivel nacional, en el periodo de 2018 a 2024, en promedio el 48,3% de las obligaciones probables (provisiones) por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado estaban concentradas en 3 entidades: Ministerio de Defensa Nacional con un promedio de 20,9%, Policía Nacional – Dirección Logística y Financiera con un promedio de 15,3% y Consejo Superior de la Judicatura con 12,1%.

2.3. Obligaciones por pagar – Créditos judiciales

El gráfico 7 presenta la evolución de las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra de entidades del sector público en el periodo 2018-2024 y como porcentaje del PIB.

Gráfico 7. Evolución de las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra Estado 2018-2024



CONCEPTO	Miles de millones de pesos						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	2024 ^{pr}
PIB corriente	987.791,0	1.060.068,0	998.471,0	1.192.634,0	1.471.079,0	1.584.562,0	1.706.447,0

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c) y del DANE (2025a).

2023^p - Provisional

2024^{pr} - Preliminar

Como se puede observar en el gráfico, las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado ascendían a \$9.977,8 en 2018 y representaban el 1,0% del PIB en ese año. Sin embargo, entre el 2018 y el 2021 estas obligaciones aumentaron 51,6% para el año 2021, llegando a situarse en \$15.125,5 en ese año. Si bien en el año 2022 las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado presentaron una reducción de (23,6%), estas retomaron una tendencia de aumento en el 2023 con un incremento de 8,8% y una variación positiva de 22,1% en 2024 llegando a ubicarse nuevamente por encima de los \$15.000.

La tabla 6 presenta la evolución de las obligaciones por pagar por subcuenta. Sin embargo, a diferencia de las obligaciones posibles (pasivos contingentes) y probables (provisiones) en el caso de las obligaciones por pagar, los conceptos de las subcuentas no corresponden a la naturaleza del proceso (administrativo, laboral, civil, fiscal), sino que separa a los créditos judiciales en dos tipos: 1) *Sentencias* y 2) *Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales*. Además, la clasificación en las subcuentas contables de créditos judiciales también permite a las entidades registrar los intereses de las sentencias en una subcuenta separada, con el objetivo de generar información más detallada sobre la deuda litigiosa.

De acuerdo con los datos presentados en la tabla 6, se puede observar que, en el periodo de análisis, en promedio el 75,5% de estas obligaciones por pagar correspondieron a *Sentencias*. Con respecto a los valores registrados en las subcuentas de intereses, es importante destacar que en 2018 estos representaban el 0,0% del total de créditos judiciales, mientras que en 2024 representaron el 21,0% del total de la deuda litigiosa del Estado. De esto se infiere un aumento en el uso y registro de los intereses en las subcuentas destinadas para ello⁴.

Tabla 6. Obligaciones por pagar - Composición por subcuenta

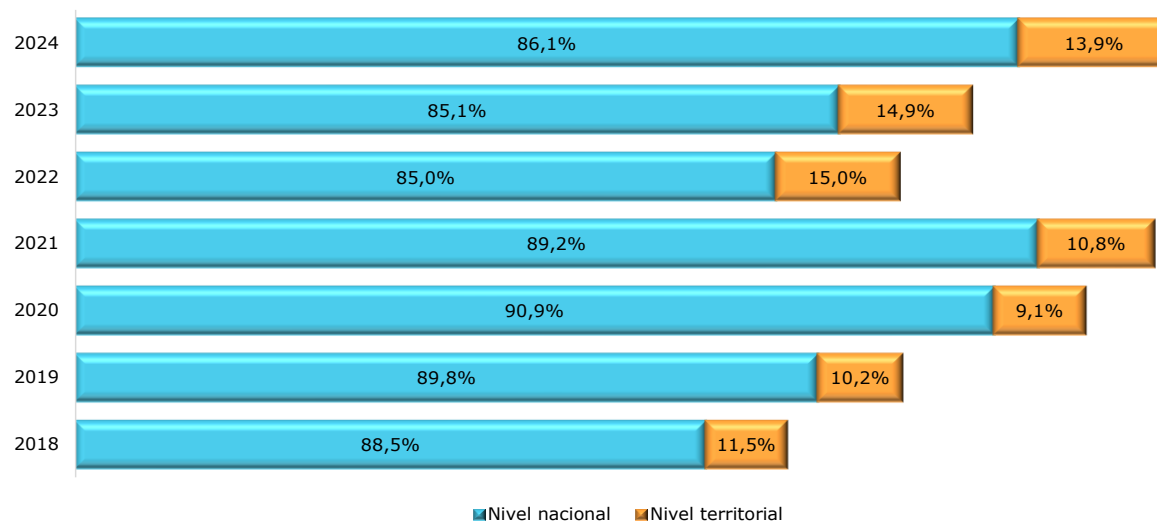
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sentencias	8.669,3	10.251,9	11.741,1	11.644,5	8.998,6	7.237,1	8.904,3
Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales	1.289,6	1.311,8	2.293,7	2.185,5	2.110,6	2.024,8	3.147,6
Otros créditos judiciales	18,9	28,6	36,7	39,4	20,0	59,3	81,0
Total deuda	9.977,8	11.592,3	14.071,5	13.869,4	11.129,2	9.321,2	12.132,9
Intereses de sentencias	-	-	12,0	1.189,9	244,9	2.565,9	2.984,1
Intereses de laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales	-	-	68,8	61,3	181,1	680,5	232,4
Intereses de otros créditos judiciales	-	-	7,4	4,9	0,8	5,2	0,2
Total intereses	-	-	88,2	1.256,1	426,8	3.251,6	3.216,7
Total deuda + intereses	9.977,8	11.592,3	14.159,7	15.125,5	11.556,0	12.572,8	15.349,6

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

Con respecto a la composición por nivel, el gráfico 8 muestra que en el periodo de análisis, en promedio el 87,8% de estas obligaciones correspondieron a registros realizados por entidades del nivel nacional, mientras que el 12,2% provenían del nivel territorial.

Gráfico 8. Obligaciones por pagar por nivel



Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c).

⁴ Las subcuentas de *Intereses de sentencias* (2.4.60.91), *Intereses de laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales* (2.4.60.92) e *Intereses de otros créditos judiciales* (2.4.60.93) fueron creadas en la estructura del Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno mediante la Resolución 432 de 2019, del Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Empresas que No Cotizan en el Mercado de Valores, y que No Captan Ni Administran Ahorro del Público mediante la Resolución 433 de 2019, y del Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público mediante la Resolución 434 de 2019. Las resoluciones mencionadas se aplicaron a partir del 1 de enero de 2020.

La tabla 7 presenta las entidades con mayores obligaciones por pagar por concepto de procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales separados por los niveles nacional y territorial.

Tabla 7. Obligaciones por pagar - Entidades más representativas por niveles

Miles de millones de pesos

Razón Social	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nivel nacional							
Ministerio de Defensa Nacional	3.484,7	4.291,1	5.181,4	5.613,0	2.886,6	4.103,4	4.401,0
Agencia Nacional de Infraestructura	248,1	265,2	985,6	907,9	1.121,7	1.761,8	2.586,3
Policía Nacional - Dirección Logística y Financiera	1.513,6	1.801,6	2.057,0	2.354,8	2.276,0	1.459,9	1.872,5
Consejo Superior de la Judicatura	358,1	510,1	576,8	761,9	896,5	1.384,9	1.817,2
Fiscalía General de la Nación	1.973,0	2.177,8	2.634,4	2.844,4	1.041,2	1.268,2	1.307,0
*Resto de entidades que reportan	1.254,5	1.359,0	1.436,4	1.007,8	1.596,5	721,3	1.230,2
Total nivel nacional	8.832,0	10.404,8	12.871,6	13.489,8	9.818,5	10.699,5	13.214,2
Variación % nivel nacional		17,8%	23,7%	4,8%	-27,2%	9,0%	23,5%
Nivel territorial							
Empresa de Transporte Masivo de Cali S.A.	0,1	186,6	186,6	186,6	213,7	204,5	297,4
Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural	11,9	12,7	12,8	201,9	192,6	157,5	204,5
Empresa de Transporte de Bucaramanga	150,6	149,3	157,8	158,3	159,1	152,6	153,4
Buenaventura	12,7	12,2	11,9	11,3	58,3	75,1	89,4
Soledad	16,5	18,3	18,2	18,2	17,8	15,9	61,9
*Resto de entidades que reportan	954,0	808,4	900,8	1.059,4	1.096,0	1.267,7	1.328,8
Total nivel territorial	1.145,8	1.187,5	1.288,1	1.635,7	1.737,5	1.873,3	2.135,4
Variación % nivel territorial		3,6%	8,5%	27,0%	6,2%	7,8%	14,0%
Total sector público	9.977,8	11.592,3	14.159,7	15.125,5	11.556,0	12.572,8	15.349,6

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025d).

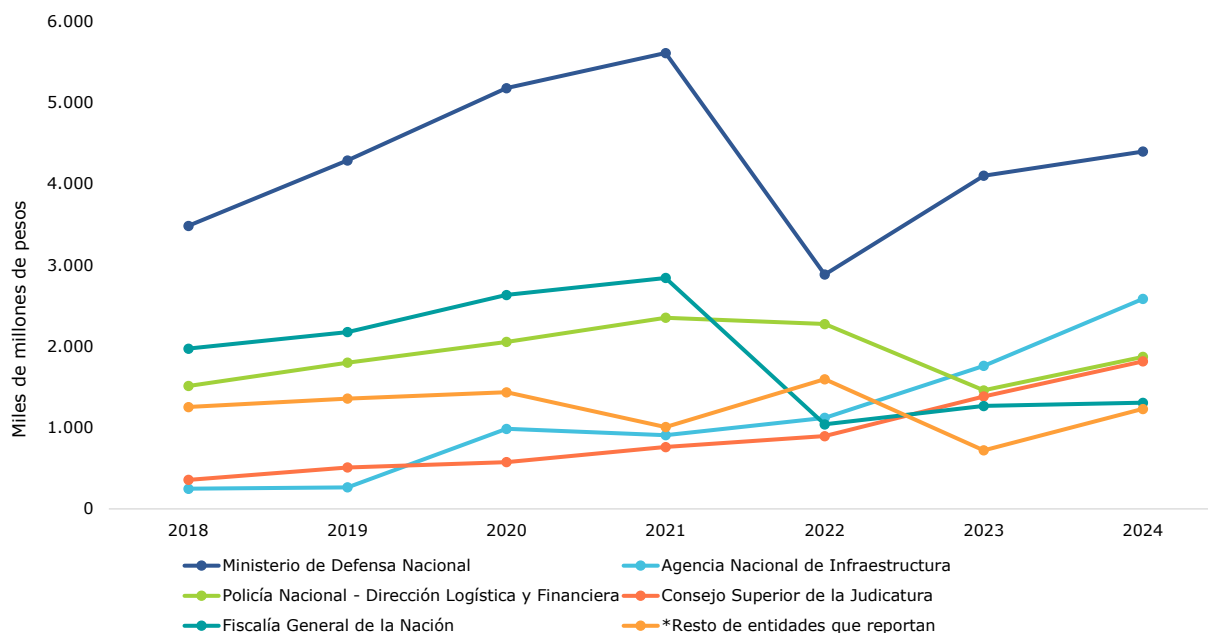
Como se puede observar en la tabla 7, en el caso del nivel nacional, durante el periodo de estudio comprendido entre 2018 y 2024, en promedio el 88,8% de las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado estaban concentradas en cinco entidades: Ministerio de Defensa Nacional con un promedio de 37,7%, Policía Nacional – Dirección Logística y Financiera con 17,0%, Fiscalía General de la Nación con 16,7%, Agencia Nacional de Infraestructura con 9,6% y Consejo Superior de la Judicatura con 7,8%.

Con respecto a las entidades con mayores valores de obligaciones por pagar en el nivel territorial, la tabla 7 permite observar que las cinco entidades más representativas en este nivel abarcan en promedio, en el periodo de análisis, el 31,6%, lo que indica que la deuda litigiosa en este nivel tiene un menor grado de concentración. Sin embargo, es importante destacar la participación de la Empresa de Transporte Masivo de Cali S.A., que representó en promedio el 11,3% de las obligaciones por pagar de este nivel, y la Empresa de Transporte de Bucaramanga con el 10,3%.

Caracterización de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en las entidades con mayor deuda

El gráfico 9 presenta la evolución de las obligaciones por pagar en las cinco entidades con mayor deuda litigiosa y en la categoría “Resto de entidades” en el periodo de análisis.

Gráfico 9. Evolución de las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado en el nivel nacional por entidad 2018-2023



Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025d).

Como se puede observar en el gráfico 9, el Ministerio de Defensa Nacional y la Fiscalía General de la Nación presentaron una significativa reducción en sus obligaciones por pagar en el año 2022, mientras que en 2023 la Policía Nacional - Dirección Logística y Financiera también presentó una pronunciada reducción. Por su parte, la Agencia Nacional de Infraestructura y el Consejo Superior de la Judicatura mantuvieron una leve tendencia creciente durante todo el periodo de análisis.

La tabla 8 presenta datos sobre la litigiosidad de las cinco entidades con mayores obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado. Esta información es tomada de los informes de litigiosidad de cada entidad publicados por la ANDJE en su página web con corte al 31 de diciembre de 2024. De acuerdo con la información presentada, cuatro de las cinco entidades señaladas están entre los diez primeros lugares en el ranking de litigiosidad por número de procesos. Asimismo, las cinco entidades están entre los primeros veinte lugares en el ranking por valor de pretensiones:

Tabla 8. Caracterización de la litigiosidad en las entidades con mayores obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado

Razón Social	Cantidad de procesos activos (en calidad de demandado)	Lugar ocupado en el ranking por No. de procesos	Pretensiones de procesos activos (MM)	Lugar ocupado en el ranking por valor de las pretensiones
Ministerio de Defensa Nacional	22.592	4	\$ 126.505,3	1
Agencia Nacional de Infraestructura	1.873	27	\$ 36.692,2	18
Policía Nacional - Dirección Logística y Financiera	18.153	6	\$ 118.393,5	2
Consejo Superior de la Judicatura	27.597	3	\$ 60.134,2	10
Fiscalía General de la Nación	21.587	5	\$ 45.760,4	13

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ANDJE (2025).

En línea con lo anterior, la tabla 9 presenta las principales cinco causas por las que demandan a las cinco entidades con mayores obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales:

Tabla 9. Principales causas de demanda a las entidades con mayor deuda litigiosa

Ministerio de Defensa Nacional

1. Lesión accidental o fortuita a conscripto.
2. Desplazamiento forzado.
3. No reconocimiento de pensión de sobreviviente.
4. Incumplimiento de sentencia judicial.
5. Indebida liquidación de subsidio familiar.

Agencia Nacional de Infraestructura

1. Muerte por falta de señalización en la vía pública.
2. Daños a bienes por ejecución de obra pública.
3. Lesión por falta de señalización en la vía pública.
4. Lesión por vía pública en mal estado.
5. Muerte por vía pública en mal estado.

Policía Nacional - Dirección Logística y Financiera

1. Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción disciplinaria.
2. Desplazamiento forzado.
3. Ilegalidad del acto administrativo de desvinculación de los miembros de la fuerza pública por retiro discrecional.
4. Privación injusta de la libertad.
5. Lesión a civil en procedimiento de Policía.

Consejo Superior de la Judicatura

1. Ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la bonificación judicial Decretos 382, 383 y 384 de 2013.
2. Privación injusta de la libertad.
3. Ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la prima especial de jueces Artículo 14 Ley 4 de 1992.
4. Error judicial.
5. Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Fiscalía General de la Nación

1. Ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la bonificación judicial Decretos 382, 383 y 384 de 2013.
2. Privación injusta de la libertad.
3. Ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la prima especial de fiscales Artículo 14 Ley 4 de 1992.
4. Incumplimiento de sentencia judicial.
5. Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

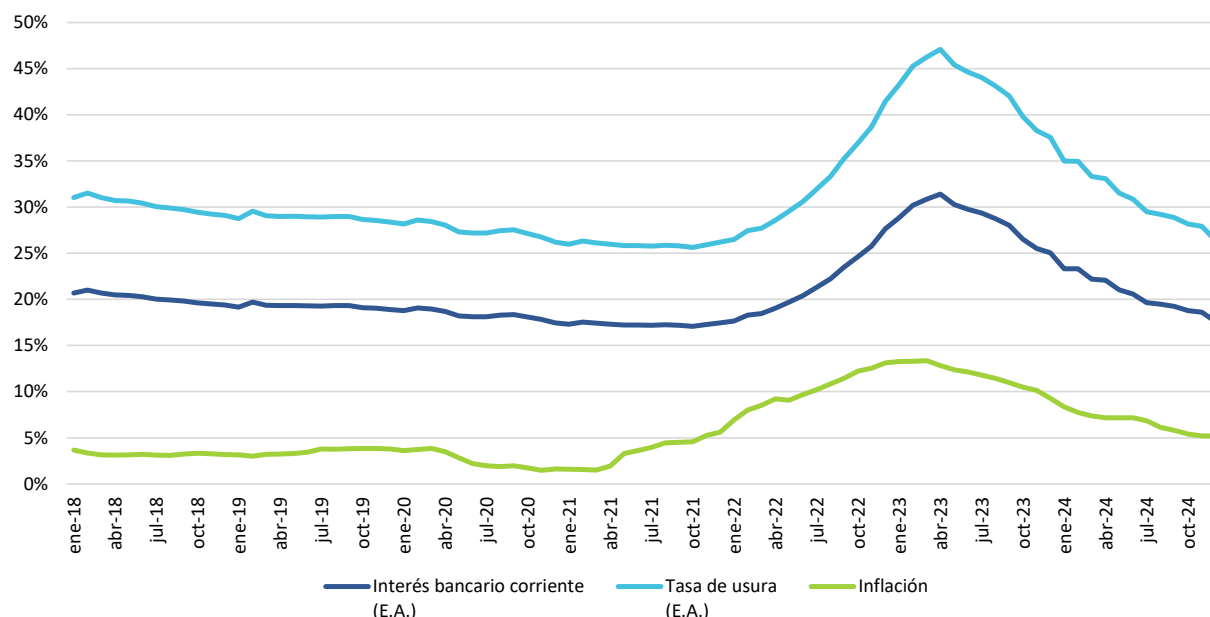
Fuente: Elaboración propia con base en información de la ANDJE (2025).

3. La deuda litigiosa del sector público y su relación con algunos indicadores económicos

De acuerdo con el reporte del MHCP *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico*, el crecimiento de la deuda litigiosa del Estado es resultado, en parte, de los intereses de mora generados por estas obligaciones. Esto es así ya 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 a la DTF durante los primeros diez meses y, posterior a ese término, las cantidades líquidas adeudadas 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, el gráfico 10 presenta la evolución de la tasa de interés de usura (que afecta directamente a los créditos judiciales), la tasa de interés corriente y la tasa de inflación para el periodo 2018-2024.

Gráfico 10. Evolución de la tasa de interés vs. la inflación 2018-2023



Fuente. Elaboración propia con base en información de la Superintendencia Financiera de Colombia y del Banco de la República (2025).

Aunque, debido a la normatividad, el reporte del MHCP señalado establece que la tasa de interés de usura juega un papel relevante en el aumento de la deuda litigiosa del Estado, no es posible establecer una relación directa entre el comportamiento de las cifras contables de esta deuda y la tasa de interés o la inflación. Lo anterior se debe a que el registro contable de la deuda litigiosa se ve afectado por diversos factores y hechos económicos como el pago de los créditos judiciales previamente reconocidos, el reconocimiento contable de nuevas sentencias o laudos arbitrales fallados en contra de la entidad, la actualización y ajustes de valores previamente registrados, entre otros.

La tabla 10 presenta la evolución de la deuda litigiosa a precios corrientes y constantes, separando la deuda de los intereses. Sin embargo, como se puede observar y como se mencionó anteriormente, no es posible establecer un efecto claro de la inflación sobre la deuda litigiosa registrada en la contabilidad, toda vez que el registro contable se ve afectado por diversos factores y hechos económicos en relación con el concepto.

Tabla 10. Evolución de la deuda litigiosa en precios corrientes y constantes

CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Índice de Precios al Consumidor (IPC) - Base diciembre de 2018 = 100	100,0	103,8	105,5	111,4	126,0	137,7	144,9
Miles de millones de pesos							
CONCEPTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Deuda litigiosa - Precios corrientes	9.977,8	11.592,3	14.071,5	13.869,4	11.129,2	9.321,2	12.132,9
Deuda litigiosa - Precios constantes	9.977,8	11.167,9	13.340,4	12.449,0	8.830,6	6.768,2	8.374,4
Deuda litigiosa - Variación		11,9%	19,5%	-6,7%	-29,1%	-23,4%	23,7%
Intereses - Precios corrientes	-	-	88,2	1.256,1	426,8	3.251,6	3.216,7
Intereses - Precios constantes	-	-	83,6	1.127,5	338,6	2.361,0	2.220,3
Intereses - Variación				1248,3%	-70,0%	597,2%	-6,0%

Fuente: Elaboración propia con base en información del CHIP (2025c) y del DANE (2025b).

4. Las medidas desarrolladas por el Gobierno Nacional para reducir la deuda litigiosa⁵

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 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 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 dicha 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 establecieron 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. En conclusión, el objetivo de esta medida es reemplazar deuda con una tasa de interés de usura por deuda con una tasa de interés de TES.

Teniendo en cuenta los resultados alcanzados con la estrategia establecida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022, el nuevo gobierno dio una segunda oportunidad a la medida incluyéndola (con algunas modificaciones) en el Artículo 338 de la Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

5. Consideraciones finales

De acuerdo con el *Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias para entidades de Gobierno* expedido por la CGN, es posible encontrar tres tipos de obligaciones en la contabilidad relacionadas con los litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos en contra del Estado: posibles, probables y por pagar.

Las obligaciones posibles representaron más de 6 veces el PIB de Colombia en el año 2024 y mostraron un aumento de 836,1% frente a su valor de 2018. La CGN y la

⁵ Este apartado está construido con fragmentos textuales tomados del Informe Económico de Base Contable *Litigios y demandas en contra del Estado*, publicado en 2023 por la CGN.

ANDJE se encuentran evaluando la calidad de la información registrada en los pasivos contingentes, que se relacionan con dichas obligaciones posibles. Por su parte, las obligaciones probables, que se registran como *Provisiones*, representaron el 3,8% del PIB de 2024 y mostraron un aumento de 7,4% frente al valor de 2018. En el caso de las obligaciones por pagar, estas representaron el 0,9% del PIB de 2024 y mostraron un incremento de 53,8% frente a su valor de 2018.

En promedio, en el periodo analizado, el 98,7% de las obligaciones posibles correspondieron a registros realizados por entidades del nivel nacional, mientras que solo 1,3% provinieron del nivel territorial. En el caso de las obligaciones probables, este porcentaje fue de 85,4% en el nivel nacional y de 14,6% en el nivel territorial. Finalmente, en las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado, en promedio el 87,8% del valor total fue registrado por entidades del nivel nacional frente a un 12,2% del nivel territorial.

En el periodo de análisis, en promedio el 88,8% de las obligaciones por pagar del nivel nacional estuvieron concentradas en 5 entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional – Dirección Logística y Financiera, Fiscalía General de la Nación, Agencia Nacional de Infraestructura y Consejo Superior de la Judicatura.

Si bien las obligaciones por pagar por procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales en contra del Estado mostraron una reducción importante en el año 2022, estas retomaron una tendencia creciente en los últimos dos años, observándose un mayor crecimiento en el nivel nacional.

La información contable suministrada por las entidades contables públicas a través del sistema CHIP y consolidada por la CGN representa un insumo fundamental para el seguimiento y monitoreo de diversos temas relacionados con la gestión financiera pública y, en este caso particular, con los pasivos contingentes del Estado. Dicha información actualmente provee datos importantes para el diseño de instrumentos y herramientas de gestión de esta deuda; sin embargo, es necesario continuar mejorando la calidad de esta información para conocer con mayor precisión la dimensión de tales obligaciones. Asimismo, es importante continuar trabajando en el seguimiento al adecuado registro contable de los intereses de los créditos judiciales.

Si bien Colombia ha realizado importantes avances en cuanto a sus Estadísticas de Finanzas Públicas, la complementariedad y la interoperabilidad entre los diversos sistemas de información como el CHIP de la CGN, el Sistema Integrado de Información Financiera (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 la información relacionada con la deuda litigiosa del Estado, buscando avanzar en la sostenibilidad de la gestión financiera pública del país.

6. Referencias

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2025). *Informe de litigiosidad a 31 de diciembre de 2024*. https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosida_2024/informe_litigiosidad_nacional_cuarto_trimestre_2024_310125.pdf
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2025). *Reportes de litigiosidad, cuarto trimestre de 2024*. <https://analitica.defensajuridica.gov.co/reportes-litigiosos/>
- Banco de la República de Colombia. (2025). *Meta e inflación anual*. <https://uba.banrep.gov.co/htmlcommons/SeriesHistoricas/precios-inflacion.html>
- 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. <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36044/Versi%C3%B3n+2+%2802-06-2021%29/d0125bf9-494b-24cd-5cbd-c2e6b698ae91>
- Contaduría General de la Nación. (2023). *Litigios y demandas en contra del Estado*. <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/6084011/IEBC+Litigios+%26+demandas+en+contra+del+estado.pdf/937ee3be-c5e9-8257-8dce-d289c552acaa?t=1697123118696>
- Contaduría General de la Nación. (2025a). *Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno*. <https://www.contaduria.gov.co/normas2>
- Contaduría General de la Nación. (2025b). *Situación Financiera y Resultados Consolidados del Sector Público a 31 de diciembre de 2024*. <https://www.contaduria.gov.co/documents/d/guest/2024-situacion-financiera-y-resultados-consolidados-sector-publico>
- Contaduría General de la Nación. (2025c). *Reporte C17b – Saldo Consolidado comparativo - Ajustado* [Conjunto de datos]. Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública.
- Contaduría General de la Nación. (2025d). *Reporte C17b - Saldos reportados por código de entidad y cuenta - Consolidados*. [Conjunto de datos]. Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública.
- Decreto 642 de 2020 [Presidencia de la República de Colombia]. 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.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=121260>

Decreto 960 de 2021 [Presidencia de la República de Colombia]. 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.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191488>

Decreto 1435 de 2022 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica el párrafo del artículo 4 del Decreto 642 de 2020.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191369>

Decreto 2442 de 2022 [Presidencia de la República de Colombia]. 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.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199843>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025a). *Producto Interno Bruto desde el enfoque de la producción a precios corrientes – Segundo trimestre 2025*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025b). *Total, Índice de Precios al Consumidor (IPC), Serie de empalme 2003-2025*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

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"*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3250.pdf>

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

Ley 1437 de 2011 [Congreso de la República de Colombia]. (2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 1955 de 2019 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

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

Ley 2294 de 2023 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico*.

https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Polackova, H. (1999). Pasivos contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto. *Revista Finanzas y Desarrollo*, 47-49. Fondo Monetario Internacional.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/polackov.pdf>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). *Tasas de interés para las modalidades de consumo, comercial y microcrédito*.

<https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/513/483/>



CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Cuentas Claras, Estado Transparente



SC-
7328-1



SA-CER
366516



OS-CER
366518



OS-CER
660642



f @ContaduriaGeneraldeLaNacionCGN **▶ CGNOficial**

in Contaduría General de la Nación **X @Contaduria_CGN**



www.contaduria.gov.co