

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**COLOMBIA**

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA  
JURÍDICA DEL ESTADO DE COLOMBIA**

**(CO-L1251)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Diego Arisi (ICS/CCO) Jefe de Equipo; Karina Ricaurte, Gerardo Ramírez (ICS/CCO); Aitor Cubo, Sonia Rojas (IFD/ICS); Eugenio Hillman y Miguel Orellana (VPC/FMP); Gastón Pierri (SPD/SDV); Camila Mejía (ICS/CEC); Javier Jiménez (LEG/SGO); Elizabeth Arciniegas, Diego Hernán Pérez (Consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS .....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación. ....	2
B. Objetivos, componentes y costo .....	8
C. Indicadores claves de resultados .....	9
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>10</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	10
B. Riesgos ambientales y sociales .....	11
C. Riesgos fiduciarios .....	11
D. Otros riesgos y temas claves .....	11
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>12</b>
A. Resumen de los arreglos de implementación .....	12
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	14

<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)</b>	
EER#1	<a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) / Plan Operativo Anual (POA)</a>
EER#2	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)</a>
EER#3	<a href="#">Plan de Adquisiciones (PA)</a>

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)</b>	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto 1.A. <a href="#">Informe</a> 1.B. <a href="#">Hoja de Cálculo</a>
EEO#2	<a href="#">Matriz de Lógica Vertical</a>
EEO#3	<a href="#">Anexo Técnico TIC</a>
EEO#4	<a href="#">Reglamento Operativo del Programa (ROP)</a>
EEO#5	<a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)</a>

### ABREVIATURAS

ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGP	Comité de Gestión del Programa
CONPES	El Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EFAs	Estados Financieros Auditados
EPON	Entidades Públicas del Orden Nacional
eKOGUI	Sistema de Información Litigiosa del Estado
ISA	Informes Semestrales de Avance
Litigob	Sistema Integrado de Información
MdR	Matriz de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de la Información
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SDJ	Sistema de Defensa Jurídica
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
TIR	Tasa Interna de Retorno
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**COLOMBIA**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO DE**  
**COLOMBIA**  
**(CO-L1251)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b>			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
República de Colombia			<b>Plazo de amortización:</b>	14 años
<b>Organismo Ejecutor (OE):</b>			<b>Período de desembolso:</b>	4 años
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)			<b>Período de gracia:</b>	14 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>BID (Capital Ordinario):</b>	15.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	(c)
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(c)
			<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	13,60 años
<b>Total:</b>	15.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo general del programa es contribuir al fortalecimiento de la eficiencia de la ANDJE y las entidades del Sistema de Defensa Jurídica (SDJ) del Estado en términos de ahorros potenciales reales sobre la relación condena/preensiones. Esto incluye tres objetivos específicos: (i) generar mejoras en la eficacia de las herramientas de gestión de la ANDJE; (ii) generar mejoras en la cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE; y (iii) generar mejoras en la transferencia de conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> El OE deberá presentar al Banco evidencia de: (i) que se haya creado el Comité de Gestión del Programa y designado su composición de conformidad con las normas legales correspondientes y lo establecido en el ROP; (ii) que se ha designado a los miembros de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) de conformidad con los perfiles y términos de referencia incluidos en el ROP y acordados previamente con el Banco; y (iii) que el ROP haya sido aprobado y entrado en vigencia de conformidad con los términos y condiciones aprobados previamente por el Banco (¶3.4).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación.

- 1.1 **Antecedentes.** El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 estableció el régimen de responsabilidad estatal por acciones, omisiones o hechos imputables a la administración por la generación de un daño antijurídico<sup>1</sup>. Si bien a partir de la introducción de este régimen el país avanzó en desarrollos normativos e institucionales<sup>2</sup>, esto no fue suficiente. A partir de esa fecha, se generó un incremento de litigios que el Estado no estaba preparado, enfrentando un crecimiento en pagos por concepto de sentencias y conciliaciones en su contra pasando de US\$106 millones en el 2000 a US\$137 millones<sup>3</sup> en el 2010<sup>4</sup>.
- 1.2 En el 2011, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) para: (i) prevenir el daño antijurídico; (ii) mejorar la defensa jurídica ante los tribunales; y (iii) reducir los riesgos patrimoniales para el Estado<sup>5</sup>. En 2012 el gobierno solicitó apoyo al Banco que se materializó en el diseño del Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica (2755/OC-CO) con el objetivo de fortalecer la defensa jurídica del Estado (¶1.13).
- 1.3 Desde su creación hasta finales de 2018 la ANDJE ha avanzado en: (i) desarrollar el Sistema de Información Litigiosa del Estado - eKOGUI<sup>6</sup>; (ii) diseñar y acompañar la implementación de políticas de prevención, conciliación y defensa del Estado; y (iii) intervenir de manera directa en casos llegando a una tasa de éxito<sup>7</sup> del 86% en estos casos<sup>8</sup>. El impacto de estas medidas en ahorros fiscales ha sido de más de US\$24.751 millones<sup>9</sup> entre 2013 y 2018.
- 1.4 Sin embargo, estimaciones recientes establecen que el número de demandas y montos de las pretensiones siguen siendo un asunto relevante para las finanzas públicas. A diciembre de 2018, la ANDJE identificó 398.064 demandas activas por

---

<sup>1</sup> La Sentencia C-333/96 de la Corte Constitucional define el daño antijurídico como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La responsabilidad patrimonial del Estado se presenta como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños.

<sup>2</sup> Los principales avances son: (i) CONPES 3248 y 3250 de 2003 establecieron lineamientos para el fortalecimiento de la defensa legal del país; y (ii) la creación en 2002 de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación en el Ministerio de Justicia, así como un Sistema Integrado de Información (Litigob).

<sup>3</sup> Para este documento, los cálculos se hacen a una tasa de cambio de COP\$3.112 por US\$1.

<sup>4</sup> Antecedentes, documento del préstamo [2755/OC-CO](#).

<sup>5</sup> La Ley 1444 (2011) crea la ANDJE como una Unidad Administrativa Especial, descentralizada adscrita al Ministerio de Justicia.

<sup>6</sup> eKOGUI es una herramienta informática diseñada para gestionar la información de la actividad litigiosa a cargo de las entidades y organismos estatales del nivel nacional.

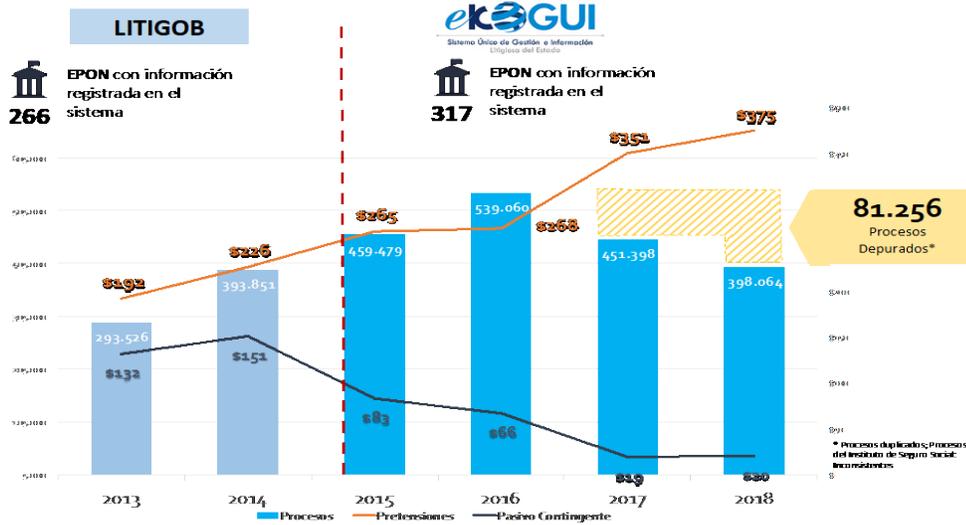
<sup>7</sup> La tasa de éxito procesal es igual al total de sentencias ganadas sobre el total de sentencias proferidas.

<sup>8</sup> Ver [Evaluación final](#) 2755/OC-CO, página 50.

<sup>9</sup> Medido en ahorros potenciales. Resulta de la suma de: (i) el total del valor monetario en pretensiones de los casos o procesos fallados a favor del Estado en los que participó la ANDJE; (ii) los menores valores pagados en aquellos casos o procesos en los que fue fallado en contra del Estado y que la Agencia participó; (iii) total de recursos recuperados por participación de la Agencia; y (iv) el ahorro alcanzado en las pretensiones que dejó de pagar el Estado por convocatorias de conciliación gracias a la interacción de la Agencia.

US\$120.000 millones en pretensiones<sup>10</sup> (ver Gráfico 1). En materia internacional, las controversias de inversión con empresas extranjeras<sup>11</sup> aumentaron de manera significativa en un período de 18 meses pasando de US\$3.100 millones en junio de 2017 a US\$5.800 millones a diciembre de 2018.

**Gráfico 1. Evolución número de casos (nacional), montos pretensiones y pasivo contingente 2013-2018**



Fuente: ANDJE-eKOGUI. Corte: Diciembre 31 de 2018.

- 1.5 El presente programa busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE y a su vez al Sistema de Defensa Jurídica (SDJ) del país<sup>12</sup>, dando continuidad a los esfuerzos del país en la materia<sup>13</sup> que han contado con el apoyo del Banco para fortalecer la sostenibilidad de los resultados alcanzados.
- 1.6 **Problema y desafíos.** El principal problema identificado es la baja eficiencia de la defensa jurídica del Estado en términos de ahorros potenciales reales<sup>14</sup>. En orden de magnitud el pasivo contingente por sentencias y conciliaciones equivale

<sup>10</sup> Los procesos administrativos no laborales conforman el 91% de las pretensiones. Según la magnitud de las pretensiones se clasifican así: 41% acción de grupo; 33% reparación directa; 15% nulidad y restablecimiento; 3,7% acciones populares; 3,4% controversias contractuales; 0,01% nulidad simple.

<sup>11</sup> La firma de acuerdos como Tratados de Libre Comercio incorporan herramientas de controversias de inversión y protección la inversión que varias empresas han activado. Las controversias están en sectores variados como energía, minas, comunicaciones, entre los principales.

<sup>12</sup> El decreto 4085 de 2011 establece que la ANDJE defenderá los intereses litigiosos de la Nación, entendidos como aquellos en los cuales está comprometida una entidad de la Administración Pública Nacional. Según el Departamento Administrativo para la Función Pública el país tiene 264 entidades del orden nacional entre Ministerios, Unidades Administrativas, Agencias, entre otras, que conforman el SDJ.

<sup>13</sup> En 2018 como producto del trabajo desarrollado en el marco del Programa 2755/OC-CO la ANDJE avanzó en el diseño y aprobación del Plan de Defensa que contempla la creación del Sistema de Defensa Jurídica para mejorar la gobernanza de la ANDJE con las Entidades Públicas del Orden Nacional. Así mismo, el recientemente aprobado PND incorporó acciones encaminadas hacia el fortalecimiento del trabajo de defensa jurídica en las entidades incluyendo metas específicas de seguimiento anual. Igualmente, incorporó un artículo que establece el reconocimiento de las sentencias y conciliaciones como deuda pública con el fin de mejorar los intereses y los tiempos de pago.

<sup>14</sup> Es la relación entre pretensiones y condenas (US\$120.000 millones\*0,3).

al 1,9% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>15</sup>. Existe una brecha de ahorro potencial de US\$14.500 millones<sup>16,17</sup>.

- 1.7 Los problemas específicos identificados son: (i) la existencia de brechas de eficacia de las herramientas de defensa jurídica del Estado. En la actualidad 49% de las demandas resultan en sentencias desfavorables al Estado y 83,8% de las conciliaciones no llegan a término favorable<sup>18</sup>; (ii) la existencia de brechas de cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE. A la fecha logra intervenir en 5% de los casos con mayores pretensiones<sup>19</sup>; y (iii) la existencia de brechas en la transferencia de conocimiento en las dependencias de la ANDJE y, entre esta y las entidades del SDJ<sup>20</sup>. A la fecha, el 53% de los abogados que intervienen en las demandas del Estado<sup>21</sup> no tienen herramientas de defensa jurídica. Los principales desafíos son:
- 1.8 **Insuficiente capacidad de las entidades para defender al Estado de manera más efectiva.** Las acciones emprendidas por parte de las entidades para evitar el daño antijurídico y disminuir el número de demandas requiere mayores esfuerzos por parte de la ANDJE: (i) el 53% de las entidades que representan el 80% de la litigiosidad del Estado implementan políticas de prevención del daño antijurídico<sup>22</sup>; (ii) la tasa de éxito procesal en aquellos casos en los que las instituciones asumen directamente la defensa es menor (51%) que cuando interviene directamente la ANDJE (86%)<sup>23</sup>; y (iii) se observa un incremento en las pretensiones de las demandas debido principalmente a la búsqueda de la satisfacción de derechos de víctimas del conflicto armado enmarcadas en la firma del Acuerdo de Paz<sup>24</sup> y el desarrollo de prácticas sofisticadas por parte de abogados especializados en demandar al Estado<sup>25</sup>.

---

<sup>15</sup> El pasivo contingente se compone de tres partidas: sentencias y conciliaciones, operaciones de crédito público y proyectos de infraestructura con esquema Alianza Público-Privado. A 2018, según información consignada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo el PIB asciende a US\$166.000 millones.

<sup>16</sup> ANDJE, 2019. Reporte Oficina Asesora de Planeación. La brecha surge de calcular la diferencia entre el monto total de pretensiones/condenas (US\$38.560 millones) y los ahorros reales (US\$24.000 millones). Existiendo una brecha de ahorros de US\$14.560 millones.

<sup>17</sup> El total de las pretensiones identificadas a diciembre de 2018 equivale a la tercera parte del PIB en 2018, 45 veces el recaudo esperado de la última reforma tributaria, 10 veces el presupuesto de educación, 14 veces el presupuesto de salud y 89 veces el presupuesto de vivienda asignados por el Presupuesto General de la Nación en el último año. Si los 398.278 procesos que hoy cursan contra la Nación prosperaren, cada colombiano tendría que pagar, hipotéticamente 7,5 millones de pesos.

<sup>18</sup> Evaluación final [2755/OC-CO](#).

<sup>19</sup> Reporte Dirección de Defensa Jurídica Nacional ANDJE. Mayo de 2019. Las pretensiones se refieren al valor por el que se demanda al Estado. Las mayores pretensiones son los valores más altos por los que se interponen las demandas. A la fecha las pretensiones estimadas para cada uno tienen un valor límite y dependen del criterio del demandante.

<sup>20</sup> La brecha de conocimiento depende de múltiples factores, la ANDJE es una entidad relativamente nueva que ha concentrado sus esfuerzos en su puesta en marcha y acompañamiento a la defensa y la prevención. En una segunda etapa planea avanzar de manera más sistemática en la transferencia de conocimiento mediante herramientas que permitan hacerlo de manera eficiente y sostenible.

<sup>21</sup> Reporte Dirección de Políticas y Estrategias ANDJE. Marzo de 2019.

<sup>22</sup> ANDJE, 2018. Presentación interna planeación. Diciembre.

<sup>23</sup> Evaluación final [2755/OC-CO](#), página 58.

<sup>24</sup> En virtud del Acuerdo de Paz firmado en 2017, se prevé que las demandas en materia de reparaciones tendrán repercusiones importantes dado que el número de víctimas del conflicto armado en el país llegó a ocho millones de personas en 2017. La fuente oficial es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

<sup>25</sup> La temeridad procesal se refiere a la conducta de quien sabe o debe saber que carece de razón para litigar, no obstante, así lo hace, abusando de la jurisdicción o resiste la pretensión del contrario.

- 1.9 **Faltan mecanismos de coordinación institucional** para prevenir el daño antijurídico y generar mayores ahorros en materia de defensa jurídica en el país: (i) a la fecha hay 1.413 procesos de demandas entre entidades del Estado que ascienden a US\$1.080 millones<sup>26</sup>; el desarrollo e implementación de lineamientos de articulación en las controversias entre las entidades, tiene un alto potencial de ahorro para el país. En 2017 la ANDJE medió en 26 trámites de conflictos entre entidades públicas del nivel nacional logrando siete acuerdos conciliatorios que generaron ahorros por US\$114 millones; y (ii) a marzo de 2019 hay 50.824 demandas que vinculan a dos o más entidades del Estado que corresponden al 61% de las pretensiones totales de la Nación<sup>27</sup>.
- 1.10 **Limitado uso de información para la gestión de los casos.** Hay una baja explotación de datos para el litigio estratégico y la transferencia de conocimiento<sup>28</sup>. A pesar del avance realizado desde su creación a la fecha eKOGUI contiene información de 400.000 demandas contra el Estado (700.000 si se incluyen procesos terminados). Sin embargo, se identifica que: (i) no se cuenta con suficientes herramientas de análisis automatizados ni ajustados a la diversidad de las entidades en materia de defensa jurídica; y (ii) no se cuenta con herramientas para vincular de manera más directa la información en análisis predictivos y prospectivos para la defensa jurídica como analítica, *business intelligence*, *Big Data*, entre otros.
- 1.11 **Limitadas herramientas para generar eficiencias en el uso de la información por parte de las entidades.** Las herramientas que se usan en la actualidad requieren habilidades y conocimientos especializados de tipo estadístico que no tienen todos los usuarios<sup>29</sup>. Esto genera dificultades para visualizar la información de una manera amigable, rápida e intuitiva, para co-relacionar múltiples variables necesarias para la toma de decisiones, tales como visores geográficos o herramientas de georreferenciación: (i) faltan herramientas de georreferenciación<sup>30</sup> que apoyen la toma de decisiones a nivel gerencial; y (ii) faltan herramientas que permitan la interacción entre los distintos actores vinculados a los procesos de la ANDJE generando retrasos, duplicidades e inconsistencias debido al uso de múltiples canales que se utilizan de manera independiente<sup>31</sup>.
- 1.12 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** El Banco ha apoyado iniciativas de desarrollo institucional que dejan lecciones aprendidas a ser incorporadas por este programa (§1.5). En Colombia, la operación 3154/OC-CO contribuyó a la mejora en la calidad de la gestión y prestación de servicios por parte de la

---

<sup>26</sup> ANDJE, 2018. El total de pretensiones por procesos nacionales asciende a US\$120.000 millones.

<sup>27</sup> ANDJE, 2019. Información Dirección de Gestión de la Información.

<sup>28</sup> ANDJE. Plan Estratégico de Defensa Jurídica del Estado. Página 14.

<sup>29</sup> La evaluación costo-beneficio adelantada en 2017 estableció que a agosto de ese año eKOGUI contaba con 319 entidades públicas del nivel nacional como usuarios activos. La información era registrada por 4.343 apoderados y abogados, 297 Jefes de Oficina Jurídica y administradores y 255 jefes de control interno.

<sup>30</sup> Estas herramientas facilitarían análisis relacionados con la presentación múltiple de demandas en diferentes jurisdicciones, identificar abogados que buscan lucrarse de las demandas en distintos departamentos y hacer seguimiento a la disminución o incremento de demandas en ciudades que se han identificado como foco de demandas sobreestimadas en tiempos más cortos con el fin de intervenir rápidamente y evitar el progreso de las mismas.

<sup>31</sup> Ver [Anexo Técnico Tecnología de la Información y la Comunicación \(TIC\)](#).

administración pública en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, las agencias públicas y el sector privado. La operación 2977/OC-CO mejoró la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos de inversión pública a través de una plataforma tecnología integrada de información a cargo del DNP. Estas dos operaciones financiaron el desarrollo de herramientas de gestión y transparencia que fundamentan macro-procesos transversales de la administración pública del país, incluyendo defensa jurídica.

- 1.13 Por otro lado, la operación previa con la ANDJE 2755/OC-CO (¶1.2 - ¶1.5) constituye un referente importante para la preparación de este segundo programa de fortalecimiento de la ANDJE, y para la cual se han tenido en cuenta entre otras las siguientes lecciones aprendidas: (i) una mejora en la gestión estratégica y de conocimiento genera incentivos institucionales que mejoran la calidad de la labor de la defensa judicial; (ii) generar herramientas institucionales, de gestión y tecnología para la defensa de los intereses del Estado, es fundamental para la gestión de los procesos y la toma de decisiones; (iii) la capacitación en prevención del daño antijurídico y defensa jurídica debe tener seguimiento periódico y ser medido en función del impacto y no solo la implementación de las capacitaciones en sí mismas; y (iv) se debe trabajar no solo con la entidad que orienta los lineamientos y las políticas en la materia sino con el sistema de entidades que los implementan. Igualmente, cabe resaltar que la operación previa completó una nueva intervención a través de tres componentes: (i) apoyo a la instalación de la nueva ANDJE; (ii) mejora de la gestión del ciclo de defensa jurídica; y (iii) fortalecimiento de la gestión de la información, logrando principalmente que la ANDJE cuente con áreas técnicas definidas, procesos de gestión, tecnología y planeación en funcionamiento; el establecimiento de sus procesos; y la creación de eKOGUI, que contiene información del 100% de las demandas que reciben las entidades del nivel nacional. La nueva operación busca avanzar a partir de lo conseguido en mejorar la efectividad de la defensa jurídica desarrollando e incorporando herramientas de gestión y tecnología que fortalezcan el trabajo de la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ.
- 1.14 A nivel de la región el Banco desarrolló la operación 2538/OC-CH, que permitió la Modernización del Consejo de defensa Jurídica del Estado en Chile implementado en 2011, con el objetivo de mejorar la efectividad y la calidad jurídica de la defensa legal. Los resultados y aprendizajes de dicha operación permiten que este programa pueda contar con referentes para la definición de instrumentos de defensa, así como arreglos de coordinación como la intervención directa en demandas complejas y recurrentes en el país.
- 1.15 La incorporación de las tecnologías más relevantes articuladas con los sistemas actuales de la ANDJE se centra en: (i) herramientas de inteligencia artificial y de analítica para la toma de decisiones y procesos de la agencia en todo el ciclo de defensa; (ii) herramientas georreferenciadas para facilitar la transparencia y con enfoque de territorio, jurisdicción, género y diferencial; (iii) herramientas de gestión de usuarios y grupos de valor (abogados de la entidades públicas, demandantes, peritos); y (iv) expediente digital incorporando no solo la digitalización de documentos físicos sino documentos digitales, firma y autenticación.

- 1.16 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación por medio del fortalecimiento de la ANJDE mediante el uso de las TIC para mejorar la efectividad de la defensa jurídica del Estado. El programa también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho por medio del fortalecimiento de la eficiencia de la ANDJE y las entidades del SDJ. Así mismo, el programa se encuentra alineado con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), en particular los indicadores: (i) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar provisión de servicios públicos; (ii) registros públicos fortalecidos; y (iii) proyectos que apoyan los sistemas de innovación.
- 1.17 El programa también se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2), en los aspectos de anticorrupción y transparencia. Apoya el acceso a la información y las políticas gubernamentales abiertas particularmente en los procesos judiciales que tienen impacto potencial en las finanzas públicas. El programa está alineado además con la Estrategia País de Colombia 2019-2022 (GN-2972), en el área estratégica de efectividad de la gestión pública, y el objetivo estratégico de apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado al buscar mejorar la efectividad de la defensa jurídica a través del diseño y desarrollo de herramientas de gestión e información que permiten tomar decisiones informadas en relación al pasivo contingente y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este programa se alinea con tres estrategias del gobierno: (i) el objetivo 5 del Eje B del Capítulo 1 “Pacto por la legalidad: seguridad y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y democracia” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 que establece acciones específicas en materia de defensa jurídica de la Nación; (ii) el Plan Decenal de Justicia 2017-2027<sup>32</sup>; y el Plan Estratégico de Defensa Jurídica 2019-2022<sup>33</sup> que establecen acciones específicas en materia de defensa jurídica de la Nación y estrategias en materia fiscal para mejorar el flujo de pagos, así como disminuir el pasivo contingente en materia de sentencias, conciliaciones y laudos. Finalmente, la operación se encuentra incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948-2).
- 1.18 De forma complementaria, el programa aporta de manera adicional a la equidad de género y diversidad por medio de certificación en herramientas de defensa jurídica con enfoque de género. Para esto, el programa proveerá información sobre género y diversidad en la defensa jurídica del Estado. La información disponible a la fecha no permite establecer que existe una brecha, pero si se toma como base para iniciar el seguimiento a la certificación diferencial de hombres y mujeres para así establecer si hay o no una brecha y avanzar en el establecimiento de métricas que permitan desarrollar medidas ajustadas en materia de política como se establece en la Matriz de Resultados.

---

<sup>32</sup> [Plan Decenal.](#)

<sup>33</sup> [Plan Estratégico de Defensa Jurídica 2019-2022.](#)

## B. Objetivos, componentes y costo

- 1.19 **Objetivo del programa.** El objetivo general del programa es contribuir al fortalecimiento de la eficiencia de la ANDJE y las entidades del SDJ del Estado en términos de ahorros potenciales reales sobre la relación condena/preensiones<sup>34</sup>. Esto incluye tres objetivos específicos: (i) generar mejoras en la eficacia de las herramientas de gestión de la ANDJE; (ii) generar mejoras en la cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE; y (iii) generar mejoras en la transferencia de conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ.
- 1.20 **Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ (US\$8,2 millones).** Se busca mejorar la eficacia de las herramientas de gestión, así como la cobertura en los procesos<sup>35</sup> que interviene la ANDJE. Se financiará<sup>36</sup>: (i) diseño e implementación del Modelo Integral de Gestión para la Defensa Jurídica<sup>37</sup> que incluye: (a) diagnóstico tomando como insumos identificados: diseño de arquitectura organizacional, dimensionamiento del tamaño y proyección de la defensa jurídica en Colombia, análisis de procesos transversales, caracterización de grupos de interés y entidades del SDJ, proceso de gestión de casos, indicadores de resultado para tablero de seguimiento de toda la Agencia, estructuración de herramientas financieras y talento humano, mecanismos de coordinación con el SDJ, relación con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión<sup>38</sup>, gestión de riesgos y alertas<sup>39</sup>, gestión de cambio en función del SDJ y estudio comparado para establecer *benchmarks* y buenas prácticas en tres niveles: internacional, nacional y local; (b) validación y pilotaje modelo propuesto; y (c) ajuste e implementación por fases; y (ii) diseño e implementación de arquitectura institucional, y portafolio de productos y servicios para las entidades que hacen parte del SDJ<sup>40</sup>: (a) desarrollo del modelo de arquitectura institucional (con base en resultado diagnóstico actividad (i.a.), diseño de arquitectura de datos, institucional<sup>41</sup> y tecnológica con base en hitos definidos y diseño de arquitectura de integración e interoperabilidad; (b) diagnóstico y optimización de portafolio actual; y (c) diseño e implementación de modelo de Gestión de Grupos de Interés y Relacionamiento, sistema de gestión de casos y expediente electrónico.

---

<sup>34</sup> Ver nota al pie 14.

<sup>35</sup> Pueden ser judiciales o arbitrales.

<sup>36</sup> Entre los principales, se podrán explorar otras herramientas que apoyen el desarrollo del programa.

<sup>37</sup> (Grafe y Straza, 2014). La efectividad de la acción de la agencia, en términos de su capacidad para evitar erogaciones de recursos económicos dependerá del modelo de gestión de los procesos y no tanto de si tiene asignadas todas las etapas del ciclo de defensa jurídica.

<sup>38</sup> [Modelo Integrado de Planeación y Gestión](#).

<sup>39</sup> Programa Defensa Jurídica Chile. Se observa que una serie de rigideces institucionales y debilidades de gestión, en un contexto en el cual los litigios contra el Estado adquieren mayor complejidad o incursionan en áreas que invisten cierta novedad, conducen a fallas en la efectividad y en la calidad de la defensa legal (2538/OC-CH).

<sup>40</sup> Carrillo (2013). Ciertas entidades públicas han demostrado ser especialmente vulnerables a la litigiosidad, en especial las instituciones de seguridad social que en conjunto manejan cientos de miles de demandas por pensiones. Estas entidades necesitan de una estrategia diferente a la que puede resultar apropiada para una entidad que solo esporádicamente comparece a estrados judiciales (por ejemplo, el Banco de la República).

<sup>41</sup> Para la ANDJE y el SDJ.

- 1.21 **Componente 2. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado (US\$5,8 millones).** Se busca mejorar la transferencia del conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ. Se financiará<sup>42</sup>: (i) fortalecimiento de arquitectura de los sistemas de información de la agencia incluyendo el desarrollo de módulos misionales<sup>43</sup>; (ii) desarrollo del modelo de análisis predictivo y prospectivo para aumentar las eficiencias en el uso de la información que incluya: (a) diagnóstico con identificación de requerimientos, análisis de costos, identificación de herramientas tecnológicas que incorporen capacidades nuevas para análisis predictivo y prospectivo y su desarrollo; y (b) diagnóstico de calidad, completitud, oportunidad y homologación de datos; (iii) diagnóstico con identificación de requerimientos, análisis de costos, desarrollo e implementación de arquitectura de integración e interoperabilidad, y diseño, y desarrollo de herramientas descriptivas de georreferenciación<sup>44</sup>; (iv) diagnóstico, optimización e implementación de estrategia de gestión de conocimiento<sup>45</sup>; y (v) ciberseguridad e infraestructura de servicios TIC: (a) desarrollo de protecciones de ciberseguridad<sup>46</sup>; y (b) adquisición de infraestructura y servicios TIC.
- 1.22 **Administración del programa.** Se han identificado costos de auditoría, monitoreo y evaluación estimados en US\$1.072.500 equivalentes al 7,15% del programa.
- 1.23 **Principales beneficiarios.** Los principales beneficiarios del programa serán los ciudadanos que se benefician de nuevos bienes y servicios financiados con los ahorros generados en materia de pagos evitados por sentencias y conciliaciones. De manera específica potencialmente 7.000 niños y jóvenes se beneficiarán de nuevos colegios, 3.877 personas con nuevos subsidios de arriendo por dos años bajo el programa “Semillero de Propietarios”, 15.600 niños y niñas bajo el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, entre otros. Por otra parte, los usuarios beneficiados serán los funcionarios de la ANDJE y el SDJ (364 entidades de orden nacional).

## C. Indicadores claves de resultados

- 1.24 **Resultados esperados.** El principal impacto esperado del programa es la mejora en la eficiencia del SDJ del Estado en términos de ahorros potenciales reales medidos por los ahorros en procesos en los que la ANDJE interviene o

---

<sup>42</sup> Entre los principales, se podrán explorar otras herramientas que apoyen el desarrollo del programa.

<sup>43</sup> Los módulos misionales se refieren a desarrollos que pueden darse en el marco del sistema eKOGUI u otras herramientas tecnológicas que se requieran para mejorar la gestión de la defensa jurídica.

<sup>44</sup> BID, 2019. MapaInversiones es una herramienta para hacer transparente, eficiente y efectiva la gestión pública y promover la participación ciudadana. Con base en una solución informática georreferenciada se integran múltiples fuentes de información sobre la inversión pública para que, con soporte para dispositivos móviles y redes sociales, la ciudadanía y otros actores puedan consultar datos clave, información descriptiva e indicadores de proyectos de inversión pública.

<sup>45</sup> Chemin, 2009. Entre los años 2001 y 2003, se implementó en Pakistán una reforma judicial que buscaba aumentar la productividad de los jueces en los 117 distritos judiciales del país. El programa, financiado por el Banco Asiático de Desarrollo denominado “Access to Justice Programme” buscaba el descongestionamiento de procesos judiciales en los distritos. Chemin, encontró que las capacitaciones realizadas en 6 de los 117 distritos judiciales generó un aumento de productividad en los jueces en comparación a sus pares que no fueron capacitados en un 25%.

<sup>46</sup> Se refiere a licencias, planes y estrategias que se requieran para implementar el Plan de Seguridad de acuerdo con los lineamientos establecidos por el gobierno en la materia como se especifica en el [Anexo Técnico TIC](#).

acompaña<sup>47</sup> sobre el total de condenas/preensiones. Los resultados esperados serán una mejora en la eficiencia del SDJ derivada de: (i) aumento de la eficacia de las herramientas de defensa jurídica del Estado, medido por el porcentaje de reportes de información de conciliaciones prejudiciales en eKOGUI actualizados; (ii) aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la ANDJE, medido por el porcentaje de casos con mayores pretensiones en los que logra intervenir<sup>48</sup>; y (iii) aumento en la transferencia de conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ, medido a través del porcentaje de certificación en herramientas de defensa jurídica con defensa de género<sup>49</sup>.

- 1.25 **Evaluación económica.** A partir del análisis económico realizado, el programa fue considerado rentable en el escenario base donde el incremento en la productividad de los abogados por el desarrollo de herramientas de gestión y capacitación para su uso es del 25%. En este escenario la Tasa Interna de Retorno (TIR) social resulta ser del 18%, la relación costo-beneficio del programa resulta ser de 1,61 y se obtiene un Valor Presente Neto (VPN) de U\$8.570.677. Con base en el análisis de sensibilidad, las variables sensibles son: (i) el aumento en la productividad, derivado del desarrollo de herramientas de gestión y capacitación; y (ii) el valor promedio por proceso, las cuales explican el 100% de las variaciones del VPN. En el escenario conservador donde el aumento de la productividad se sitúa en 22,5%, la TIR se reduce al 13% y la relación costo-beneficio es de 1,45 por lo que se espera recuperar más de US\$1 por cada dólar invertido lo que demuestra que el programa sigue siendo rentable aún en este escenario. En el escenario optimista, la variable se sitúa en 27,5% y la TIR aumenta al 24% generando una relación costo-beneficio de 1,77, lo que significa que el programa recuperaría U\$2,77 por cada dólar invertido (ver [Análisis Económico](#)).

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 La presente operación se estructura bajo la modalidad de préstamo de inversión específica, con cargo al Capital Ordinario del Banco por US\$15 millones. El Cuadro 1 describe el presupuesto consolidado por componente, cuyo detalle se muestra en el [presupuesto detallado](#). El periodo de ejecución (Ver Cuadro 2) se definió sobre la base de los siguientes criterios: (i) el tiempo promedio que conlleva el diseño e implementación de las actividades propuestas; (ii) construir sobre los avances de los resultados alcanzados en la operación 2755/OC-CO; y (iii) la

---

<sup>47</sup> =  $\sum$  Valor pretensiones iniciales - valor estimado de condena /pretensión de los procesos con fallo favorable ij +  $\sum$  (pretensiones iniciales de fallos desfavorables - valor estimado de Condena /pretensión) - condenas ij) +  $\sum$  Pretensiones de casos con laudo favorable ij +  $\sum$  (pretensiones iniciales de Laudos desfavorables ij - condenas ij) +  $\sum$  (total condenas a empleados públicos por acción de repetición) + (valor total de los levantamientos de recursos públicos inembargables) +  $\sum$  (pretensiones iniciales ij - valor conciliación extrajudicial aprobado. Se escogió el indicador de ahorros potenciales reales y no ahorros potenciales porque se quiere mostrar un impacto atribuible a las acciones específicas a desarrollar en el marco del programa de acuerdo a la posibilidad real de éxito y no sobre las pretensiones totales sin tener en cuenta la relación condena/pretensión.

<sup>48</sup> ANDJE. A marzo de 2019 logra intervenir en 5% de los casos con mayores pretensiones (27/500).

<sup>49</sup> ANDJE. Durante 2018 se capacitaron 396 mujeres que equivalen al 8% de las mujeres que defienden al Estado.

alineación con el Plan Estratégico de Defensa Jurídica del Estado y el PND 2018-2022.

**Cuadro 1. Costos estimados del programa (US\$)**

Componentes	BID	%
Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ	8.157.450	54,38
Componente 2. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado	5.770.050	38,47
Administración u otros gastos contingentes	1.072.500	7,15
<b>Total</b>	<b>15.000.000</b>	<b>100</b>

**Cuadro 2. Programación tentativa de desembolsos (US\$)**

Fuente	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	TOTAL
<b>BID</b>	150.000	3.454.000	5.500.000	4.000.000	1.896.000	15.000.000
<b>%</b>	1	23	36,7	26,7	12,6	100

Año 0. Se espera que la ejecución del programa inicie en el último trimestre de 2019. Se incluye para este año los recursos de alistamiento técnico del programa teniendo en cuenta el cronograma de aprobación y disponibilidad presupuestal de la ANDJE autorizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.2 De acuerdo con la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardas (OP-703), la operación fue clasificada como Categoría “C”. El programa no financiará ningún componente de infraestructura física, por lo cual no se prevén riesgos ambientales o sociales asociados.

## **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.3 La ANDJE cuenta con experiencia reciente en la ejecución de la operación de préstamo 2755/OC-CO, la cual fue satisfactoria en alcanzar los resultados y objetivos previstos que muestran una ejecución adecuada, sumado a que parte del equipo de dicha operación se mantiene en la preparación de esta nueva operación, por lo que no se realizó evaluación de capacidad institucional como tal, pero se dispone de información documentada del nivel de capacidad y riesgo con base a los análisis periódicos que realiza el equipo fiduciario. La información con que se cuenta de la ANDJE muestra un nivel de riesgo fiduciario bajo, por lo que el nivel de desarrollo es satisfactorio.

## **D. Otros riesgos y temas claves**

- 2.4 En la etapa de diseño se identificaron los siguientes riesgos:
- Desarrollo.** Se identificaron los siguientes riesgos medios: (i) debido al reciente cambio de gobierno se pueden presentar retrasos en la interlocución y preparación de la información en los tiempos previstos para la estructuración de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y el alistamiento de la operación. Como medida de mitigación la ANDJE formuló y aprobó en mayo de 2018 el Plan Estratégico de Defensa Jurídica que incluye la creación de un Sistema Nacional de Defensa Jurídica. Para esto, avanzó en la incorporación de líneas de acción tendientes a la creación de dicho Sistema en el PND 2018-2022 en relación con emisión de bonos de deuda para pagos

de sentencia, conciliaciones y laudos con el fin de disminuir intereses (a la fecha equivalen al 30%); definición de Política Nacional de Defensa Jurídica, creación y fortalecimiento del Sistema de Defensa Jurídica; y (ii) que la entidad no desarrolle con celeridad lineamientos en materia de ciberseguridad y sostenibilidad que faciliten las inversiones en los temas relacionados con tecnología. Como medidas de mitigación la ANDJE implementará las medidas de seguridad digital definidas en el documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3854 de 2016. Así mismo, ha desarrollado acciones encaminadas al mantenimiento de los módulos y equipos tecnológicos, de acuerdo con la experiencia adquirida durante los primeros cinco años de funcionamiento de la entidad.

- b. **Gestión Pública y Gobernabilidad.** Se identificó como riesgo medio la limitada apropiación y participación de las entidades públicas del orden nacional que hacen parte del SDJ. Como medidas de mitigación la ANDJE formuló y aprobó en mayo de 2018 el Plan Estratégico de Defensa Jurídica que incluye la creación de un Sistema Nacional de Defensa Jurídica. Para esto, avanzó en la incorporación de líneas de acción tendientes a su creación. El recientemente aprobado PND 2018-2022 estableció dos metas para que las entidades se puedan medir en función de la Defensa Jurídica: (i) porcentaje de efectividad de la gestión y la defensa jurídica medido por el porcentaje de éxito procesal; y (ii) entidades del orden nacional con políticas o directivas integrales documentadas en materia de prevención del daño antijurídico.
- 2.5 **Sostenibilidad.** Para asegurar la sostenibilidad de las acciones ejecutadas en el marco del programa se ha previsto una complementariedad con iniciativas emprendidas por el gobierno en materia de defensa jurídica. La primera, a partir de resultados del programa 2755/OC-CO, se estructuró una estrategia incluida en el PND 2018-2022 para el pago de sentencias conciliaciones y laudos a través de Títulos de Tesorería del Estado reconociendo estos montos como deuda pública con el fin de hacer efectivo el pago de la deuda durante el 2019. La segunda, la ANDJE viene desarrollando iniciativas en materia de gestión de conocimiento, defensa nacional e internacional y prevención del daño antijurídico las cuales se verán reforzadas por las actividades establecidas en el crédito potenciando su impacto; la tercera, el PND 2018-2022 incluye un objetivo específico (1.B.e.5) que establece que se avanzará en la consolidación del Sistema de Defensa Jurídico del Estado, y desarrollará estrategias para reducir el impacto fiscal, así como la formulación de un documento CONPES que establezca lineamientos de política pública para la defensa del Estado. Así mismo, el programa contempla el desarrollo de planes de adquisiciones y servicios TIC, así como herramientas de interoperabilidad y ciberseguridad las cuales se espera permitan a la ANDJE dar sostenibilidad técnica y financiera a las actividades en el mediano plazo y una vez se haya finalizado el programa (¶1.20 y ¶1.21).

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Mecanismo de ejecución.** El prestatario será la República de Colombia y el Organismo Ejecutor (OE) será la ANDJE. El OE contará con el apoyo de una UEP,

cuyo equipo estará integrado como mínimo por: (i) un gerente del programa; (ii) un especialista en adquisiciones con experiencia en contratación en tecnologías y servicios de información y comunicaciones; (iii) un especialista en planeación, monitoreo y evaluación; (iv) un especialista financiero con experiencia en banca multilateral; (v) un especialista en gestión de información y tecnologías de la información; y (vi) un auxiliar administrativo. Además de las áreas de apoyo administrativa y financiera que corresponda.

- 3.2 **Mecanismos de coordinación interna.** Al interior de la ANDJE la UEP articulará las acciones con las distintas dependencias de la ANDJE que intervienen en la ejecución del programa. Estas dependencias incluyen las Direcciones Técnicas, los Grupos de Trabajo, la Secretaría General y la Dirección General, y aquellas que se consideren relevantes. La ANDJE creará un Comité de Gestión del Programa (CGP), de cuya secretaría técnica estará encargada la UEP<sup>50</sup>. El Director General encabezará el CGP, y los demás integrantes serán: el Secretario General, el Jefe de la Oficina de Planeación y el Gerente del Proyecto. Este Comité coordinará institucionalmente las dependencias técnicas que intervienen en la operación del programa, así como la interlocución con el SDJ. Un mayor detalle del mecanismo de ejecución se desarrollará en el Reglamento Operativo del Programa ([ROP](#)).
- 3.3 **Mecanismo de coordinación externa.** La ANDJE coordinará el trabajo con las Entidades Públicas del Orden Nacional (EPON), las cuales reportan información en eKOGUI y tienen acompañamiento de algún tipo (asesoría, intervención en demandas). Así mismo, la ANDJE mantendrá reuniones periódicas con las Oficinas Jurídicas de estas Entidades para dar a conocer y capacitar en lineamientos de prevención y defensa. Existe una dinámica de trabajo que se verá reforzada por el desarrollo de las herramientas tecnológicas y de gestión planteadas en el marco de este programa. De igual manera, y de forma particular el trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es fundamental para garantizar la efectiva coordinación de los pagos por sentencias y conciliaciones.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.** El OE deberá presentar al Banco evidencia de: **(i) que se haya creado el CGP y designado su composición de conformidad con las normas legales correspondientes y lo establecido en el ROP<sup>51</sup>**, para asegurar la existencia de una instancia de comunicación, seguimiento a la ejecución y toma de decisiones estratégicas del programa; **(ii) que se ha designado a los miembros de la UEP de conformidad con los perfiles y términos de referencia incluidos en el ROP y acordados previamente con el Banco**, para contar con un equipo calificado que contribuya con calidad e integralidad en el desarrollo de las actividades del programa; **y (iii) que el ROP haya sido aprobado y entrado en vigencia de conformidad con los términos y condiciones aprobados previamente por el Banco**, de forma que se

---

<sup>50</sup> Mayor detalle sobre la conformación de la UEP se puede encontrar en el [ROP](#).

<sup>51</sup> El programa cuenta con un [ROP](#) donde se definirá las funciones de cada una de las instancias y dependencias involucradas y sus integrantes del UEP y sus perfiles, así como los mecanismos de coordinación, flujos de información, documentación y de ejecución de las actividades. El mismo toma como base las buenas prácticas de la operación 2755/OC-CO.

establezcan las directrices, procedimientos y mecanismos de coordinación a seguir para la adecuada ejecución del programa.

- 3.5 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos de consultorías y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco serán realizadas de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9). El Plan de Adquisiciones ([PA](#)) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución del programa.
- 3.6 **Desembolsos.** El método de desembolsos será anticipos de fondos, con base en las necesidades de liquidez para un período máximo de seis meses; y la rendición de cuentas en relación con anticipos se hará según lo establecido en la OP-273-12 “Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID”. Además de la proyección del flujo de fondos, la solicitud de desembolso deberá estar acompañada de la conciliación de la cuenta especial y el estado de implementación de los compromisos de desempeño técnico y fiduciario. Las justificaciones de gastos se realizarán utilizando el tipo de cambio de la conversión de los recursos desembolsados en Dólares de los Estados Unidos de América (US\$) a Pesos Colombianos (COP); es decir, la tasa de monetización. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.
- 3.7 **Auditorías.** Los estados financieros del programa serán auditados anualmente, por una empresa de auditoría independiente aceptada por el Banco, dentro de los 120 días del cierre de cada ejercicio fiscal del programa durante el plazo original de desembolsos o su extensión si fuese necesario. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.

## **B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

- 3.8 **Seguimiento por parte del OE.** Para realizar el seguimiento del programa, el OE utilizará los siguientes documentos: (i) Matriz de Resultados (MdR); (ii) Plan de Ejecución del Programa ([PEP](#)); (iii) Plan de Monitoreo y Evaluación ([PME](#)); (iv) PA; (v) Matriz de Gestión de Riesgos del Programa; (vi) Informes Semestrales de Avance (ISA); y (vii) Estados Financieros Auditados del Programa (EFAs). La UEP preparará ISA para su revisión por parte del Banco, los cuales serán enviados a más tardar en los 30 días posteriores al final de cada semestre (30 de enero y 30 de julio).
- 3.9 **Seguimiento por parte del Banco.** El Banco realizará la supervisión del programa siguiendo el cronograma definido en el [PEP](#) que identifica aquellos momentos en que se estima necesaria la supervisión técnica del Banco. Para esto adelantará misiones de administración o visitas de inspección, dependiendo de la importancia y complejidad de la ejecución del programa. Asimismo, el Banco empleará el Informe de Monitoreo del Progreso para hacer seguimiento al avance de la operación, utilizando como insumo principal los ISA presentados por el OE.

- 3.10 Complementariamente, se realizará semestralmente reuniones conjuntas entre el OE y el Banco, donde se discutirá: (i) el avance de las actividades identificadas en el Plan Operativo Anual ([POA](#)); (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos en la MdR; (iii) el POA para el año siguiente; y (iv) el [PA](#) para los próximos 12 meses y las posibles modificaciones presupuestarias por componente. El OE se compromete a mantener un sistema de monitoreo y evaluación del programa sobre la base del cual prepararán los informes y datos que remitirán al Banco. La UEP contará con un especialista encargado de las funciones de planeación y monitoreo de sus actividades.
- 3.11 **Evaluación.** La verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la MdR se realizará mediante una evaluación intermedia (a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 60% de los recursos del préstamo o cuando hayan transcurrido 36 meses de ejecución (lo que ocurra primero).
- 3.12 El Banco desarrollará una evaluación final como parte del Informe de Terminación de Proyecto a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo, que darán cuenta de la evolución de los indicadores como respuesta a la implementación del programa propuesto en sus distintos componentes. Este informe contará como insumo con los informes de avance periódicos, los indicadores de la MdR, EFAs, los resultados de la evaluación de impacto y los demás resultados obtenidos. La evaluación final incluye una evaluación económica ex post, donde se calculará el costo-beneficio real de la intervención replicando la metodología de análisis costo-beneficio desarrollada para el análisis económico ex ante. En el [PME](#) se detallan los Términos de Referencia correspondientes para asegurar la evaluación económica ex post.
- 3.13 Para poder testear la eficacia de las intervenciones y productos propuestos en el marco del programa se propone en una primera etapa, la implementación del portafolio de productos y servicios en la mitad de las 264 entidades públicas del orden nacional. Esta intervención posibilitaría realizar una transferencia de conocimientos desde la ANDJE al resto de las entidades que enfrentan una tasa de éxito 35% menor a la tasa de éxito de la ANDJE. A su vez, permitiría generar evidencia causal sobre estas intervenciones para luego poder replicarlas en el resto de los países de la región.
- 3.14 Para poder evaluar el impacto en los indicadores de la intervención en las diferentes entidades jurídicas del país es necesario observar los indicadores de resultado en escenarios con y sin programa. Un contraste de ambos escenarios nos permitirá deducir qué cambios se generaron gracias a la capacitación de la ANDJE. Para modelar que hubiera sucedido en ausencia de la transferencia de conocimiento, seguimos la metodología de experimento controlado aleatorio. Hay 264 entidades jurídicas en Colombia que intervienen en las demandas que recibe el Estado. El entrenamiento e implementación del portafolio de productos y servicios diseñados bajo este programa lo recibirán una muestra aleatoria de 132 entidades. El resto de las entidades conformarían el grupo de control. La probabilidad de asignación a tratamiento igual para todas las entidades. Ver [PME](#).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CO-L1251
<b>I. Prioridades corporativas y del país</b>		
<b>1. Objetivos de desarrollo del BID</b>	<b>Sí</b>	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Registros públicos fortalecidos (#)* -Proyectos que apoyan los ecosistemas de innovación (#)*	
<b>2. Objetivos de desarrollo del país</b>	<b>Sí</b>	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2972	Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
<b>II. Development Outcomes - Evaluability</b>		
		Evaluable
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>		<b>9.1</b>
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7
<b>4. Análisis económico ex ante</b>		<b>8.0</b>
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		0.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		0.0
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>		<b>10.0</b>
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		7.5
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

**Nota de valoración de la evaluabilidad:**

El principal objetivo de la operación es contribuir al fortalecimiento de la eficiencia de la ANDJE y las entidades del Ecosistema de Defensa Jurídica (EDJ) del Estado en términos de ahorros potenciales reales sobre la relación condena/pre tensiones.

Para conseguir este fin, este préstamo define un enfoque en las siguientes tres áreas específicas en las que el proyecto va a intervenir. El foco de la primera área es la mejora en la eficacia de las herramientas de gestión de la ANDJE. La segunda área es la mejora en la cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE. La tercera área es la mejora de la transferencia de conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del EDJ.

El proyecto incluye una descripción de las brechas en la eficiencia de la defensa jurídica del Estado en términos de ahorros potenciales reales.

El análisis económico provee una cuantificación de los beneficios por ahorros que se podrán obtener del aumento de la productividad de los abogados de la Agencia y la mejora de la relación condena/pre tensión. El análisis concluye con un valor presente neto de US\$ 8.570.677 con una Tasa Interna de Retorno de 18% (dieciocho por ciento).

El monitoreo se basa en reportes de la ANDJE. El plan de monitoreo y evaluación incluye una evaluación de impacto para identificar efectos por intervenciones relativas a cierre de brechas de conocimiento para la ANDJE y el EDJ en eficacia. La evaluación de impacto descansa en la metodología aleatorio. El resto de indicadores de resultado se medirán por el método antes y después.

Existen tres riesgos clasificados como medio y dos como bajo. El principal riesgo identificado en el programa se relaciona con el potencial retraso de la implementación de reformas de modernización de la ANDJE y el EDJ, por ello creación de planes de defensa jurídica, entre otras, serán implementadas como parte de las medidas de mitigación.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	El objetivo general del programa es contribuir al fortalecimiento de la eficiencia de la ANDJE y las entidades del Sistema de Defensa Jurídica (SDJ) del Estado en términos de ahorros potenciales reales sobre la relación condena/preensiones. Esto incluye tres objetivos específicos: (i) generar mejoras en la eficacia de las herramientas de gestión de la ANDJE; (ii) generar mejoras en la cobertura de los procesos en los que interviene la ANDJE; y (iii) generar mejoras en la transferencia de conocimiento para la ANDJE y las entidades que hacen parte del SDJ.
-------------------------------	--

**IMPACTO ESPERADO**

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación
<b>IMPACTO #1. Mejora en la eficiencia del SDJ en términos de ahorros potenciales reales</b>									
Indicador #1. Ahorros potenciales reales <sup>1</sup> en millones de dólares <sup>2</sup>	Ahorros potenciales reales medidos por los ahorros en los procesos en los que interviene o acompaña la ANDJE sobre el total de condenas/preensiones	1.174	2018	1.200	1.586	2.538	3.173	3.173	eKOGUI SIIF CHIP

<sup>1</sup> La relación condena /pretensión se calculó en 2018 en 30%. El programa contribuirá mediante ahorros potenciales reales medidos por  $=\sum \text{Valor pretensiones iniciales} - \text{valor estimado de Condena /pretensión de los procesos con fallo favorable } ij + \sum (\text{pretensiones iniciales de fallos desfavorables} - \text{valor estimado de Condena /pretensión}) - \text{condenas } ij) + \sum \text{Pretensiones de casos con laudo favorable } ij + \sum (\text{pretensiones iniciales de Laudos desfavorables } ij - \text{condenas } ij) + \sum (\text{total condenas a empleados públicos por acción de repetición}) + (\text{valor total de los levantamientos de recursos públicos inembargables}) + \sum (\text{pretensiones iniciales } ij - \text{valor conciliación extrajudicial aprobado})$ . Se escogió el indicador de ahorros potenciales reales y no ahorros potenciales porque se quiere mostrar un impacto atribuible a las acciones específicas a desarrollar en el marco del programa de acuerdo a la posibilidad real de éxito y no sobre las pretensiones totales sin tener en cuenta la relación condena/preensión.

<sup>2</sup> Cálculos realizados con una Tasa de Cambio de 1US\$ = COP\$3.151.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>RESULTADO #1. Aumento en la eficacia de las herramientas de defensa jurídica</b>										
1.1 Porcentaje de reportes de información de conciliaciones prejudiciales en eKOGUI actualizados	No. de conciliaciones analizadas que fueron actualizadas/No. de conciliaciones analizadas	18	2018	18	19	21	23	23	eKOGUI	Se toma como variable proxy la actualización de la información en eKOGUI del estado de la conciliación para la entidad (activo ya terminado) tomando como fuente de contraste la información de la Procuraduría General de la Nación.
<b>RESULTADO #2: Aumento en la cobertura de procesos en los que interviene la ANDJE</b>										
2.1. Porcentaje de casos con mayores pretensiones <sup>3</sup> en los que interviene la ANDJE	Casos en que interviene la ANDJE/ Total de casos	5	2018	5	10	15	20	20	eKOGUI	
<b>RESULTADO # 3. Aumento en la transferencia de conocimiento para la ANDJE y el SDJ</b>										
3.1. Porcentaje de certificación en	Abogadas certificadas en	8	2018	8	16	24	30	30	eKOGUI	Pro Género

<sup>3</sup> La ANDJE definió una estrategia de intervención judicial de los 500 procesos más cuantiosos, que representan el 68% de las pretensiones en contra del Estado por un valor de US\$81.000 millones. La estrategia está enfocada en 381 procesos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa (US\$34.000 millones) y 119 acciones de grupo (US\$46.900 millones). Así mismo, la agencia diseñó e inició la implementación de una estrategia de negociación en 208 de los 1.490 procesos interadministrativos, cuyas pretensiones equivalen al US\$960 millones, es decir al 97% del total de pretensiones en este tipo de procesos. Con esto se busca implementar soluciones amistosas a los litigios interadministrativos reduciendo el impacto fiscal que tienen y mejorando la articulación interinstitucional.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
herramientas de defensa jurídica con defensa de género <sup>4</sup>	defensa jurídica de ANDJE y SDJ/ Total de abogados del ANDJE y SDJ									

**PRODUCTOS**

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente #1. Fortalecimiento de las capacidades de la ANDJE para mejorar la eficiencia de las entidades del nivel nacional que hacen parte del SDJ</b>										
1.1. Modelo de Gestión Integral por Resultados para la prevención del daño antijurídico y la defensa jurídica diseñado e implementado	Modelo	0	2018	0	0	1	0	1	Sistema de Planeación ANDJE	
1.2. Modelo de Arquitectura de Datos diseñado e implementado	Modelo	0	2018	0	0	1	0	1	Sistema de Gestión por Resultados ANDJE	
1.3. Portafolio actual de productos y servicios diagnosticado y optimizado y nuevos productos y servicios del portafolio: (Gestión de casos, expediente electrónico, entre los principales) diseñados	Productos y servicios	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por Resultados ANDJE	Seguimiento de género
1.4. Herramienta para la Gestión de Grupos de Interés (CRM) diseñada e implementada	Herramienta	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por Resultados ANDJE	Seguimiento de género

<sup>4</sup> A la fecha del total de abogados (4.771) que defienden al Estado, el 32% son mujeres. De ellas se capacitaron 396 en 2018 equivalente al 8%.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente #2. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento basado en evidencia del SDJ del Estado</b>										
2.1 Nuevos módulos de eKOGUI diseñados e implementados (Acumulado)	Módulos	17	2018	17	18	19	20	20	eKOGUI	
2.2. Modelo predictivo y prospectivo diseñado y desarrollado (Tablero de control, modelo de analítica y calidad de datos y herramientas descriptivas de georreferenciación)	Herramientas	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por Resultados ANDJE	
2.3. Arquitectura de integración e interoperabilidad desarrollada e implementada	Modelo	0	2018	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por Resultados ANDJE	
2.4. Estrategia de gestión de conocimiento diagnosticada, optimizada e implementada	Estrategia	0	0	0	0	0	1	1	Sistema de Gestión por Resultados ANDJE	Seguimiento de género
2.5. Protecciones de ciberseguridad desarrolladas	Herramientas	0	0	0	0	0	1	1	Plan de Infraestructura y Servicios TIC	
2.6. Plan de adquisiciones de infraestructura y servicios TIC ejecutado <sup>5</sup>	Plan	0	2018	0	0	0	1	1	Plan de Infraestructura y Servicios TIC	

<sup>5</sup> Alineado con el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI).

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

<b>PAÍS:</b>	Colombia
<b>PROYECTO No:</b>	CO-L1251
<b>NOMBRE:</b>	Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia
<b>ORGANISMO EJECUTOR (OE):</b>	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)
<b>EQUIPO FIDUCIARIO:</b>	Miguel A. Orellana, Especialista Fiduciario en Gestión Financiera (FMP/CCO); Eugenio Hillman, Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones (FMP/CCO)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El OE será Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). Para la ejecución del programa, la ANDJE deberá contar con una Unidad Ejecutora de Programa (UEP), dependiente directamente de la Secretaría General de la ANDJE. La UEP será responsable de la ejecución y supervisión técnica del programa. Para determinar la estructura de ejecución, el equipo fiduciario consideró las características técnicas del programa, así como la experiencia reciente de la agencia en la ejecución del Préstamo 2755/OC-CO que finalizó en febrero 2019, sumado al conocimiento del Banco en la gestión de proyectos con similares retos.
- 1.2 La ANDJE cuenta con experiencia reciente en la ejecución de la operación de préstamo 2755/OC-CO, la cual fue satisfactoria en alcanzar los resultados y objetivos previstos que muestran una ejecución adecuada, sumado a que parte del equipo de dicha operación se mantiene en la preparación de esta nueva operación, por lo que no se realizó evaluación de capacidad institucional como tal, pero se dispone de información documentada del nivel de capacidad y riesgo con base a los análisis periódicos que realiza el equipo fiduciario. La información con que se cuenta de la ANDJE muestra un nivel de riesgo fiduciario bajo, por lo que el nivel de desarrollo es satisfactorio.
- 1.3 De acuerdo con la evaluación del sistema nacional de gestión de las finanzas públicas por medio de la aplicación del marco de referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas - PEFA (por sus siglas en inglés), el sistema de Gestión de las Finanzas Públicas de Colombia es un sistema maduro, y en la mayoría de las áreas presenta un buen desempeño. Sin embargo, aún no se ajusta del todo a los estándares internacionales. El Sistema de Contratación Pública, desde la perspectiva normativa es adecuado y consistente con las prácticas aceptadas internacionalmente, pero su uso aún no ha sido aceptado para financiamientos del Banco.

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 La ANDJE llevará la contabilidad del proyecto en el SIIF Nación 2 y con base a dicha información generará y preparará los informes financieros requeridos por el Banco. La Secretaría General y la Oficina Asesora de Planeación, en particular, el grupo de gestión financiera, serán responsables por la coordinación de los procedimientos financieros y administrativos relacionados con el presupuesto, tesorería, contabilidad y los reportes financieros en general.

- 2.2 La ANDJE cuenta con el Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI). Las funciones de planeación, aprovisionamiento, finanzas y contabilidad, talento humano y control se encuentran dentro del alcance de los sistemas que componen el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). La ANDJE mantiene todas las actividades documentadas a través de este sistema, incluido el sistema de control interno representado en la Oficina de Control Interno (OCI), sus funciones se ejercen sobre toda la operación de la Agencia y es adecuado. El control externo de las entidades es realizado por la Contraloría General de la República (CGR).
- 2.3 Para incrementar el valor por dinero en las adquisiciones, y asegurar la disponibilidad de recursos requeridos por las actividades del proyecto, la ANDJE centralizará en la UEP la planeación de actividades, la planeación financiera, la totalidad del proceso de adquisiciones, el registro contable y la generación de informes a terceros de la actividad relacionada con la ejecución del programa, para lo cual deberá vincular personal con experiencia en la aplicación de las políticas de adquisiciones del Banco y la gestión financiera y contable relacionada con recursos de crédito externo. Se brindará capacitación al equipo de proyecto en temas de adquisiciones financiadas por el Banco al inicio de la ejecución y posteriormente cada año.

### **III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 3.1 Como parte del diseño de la operación, el Banco realizó un ejercicio de gestión de riesgos siguiendo la metodología propia, identificando los siguientes riesgos.
- 3.2 Dos riesgos fiduciarios de nivel bajo fueron identificados: (i) capacidad fiduciaria en gestión financiera del OE para manejar operaciones de préstamo con políticas del BID; y (ii) capacidad del OE para gestionar procesos de adquisiciones con políticas del Banco. Para mitigar los riesgos identificados, se proponen las siguientes medidas de mitigación: (a) la creación de una UEP, mediante la contratación de: (i) un gerente/coordinador del proyecto; (ii) un especialista financiero con experiencia en proyectos financiados por el BID o la banca multilateral; (iii) un especialista de adquisiciones con conocimiento de las operaciones del Banco; (iv) un experto en Tecnologías de la Información (TIC) que lidere las actividades de arquitectura empresarial, analítica y *Big Data*; y (v) un especialista en planeación, monitoreo y seguimiento; (b) diseño, implementación y adopción del ROP; y (c) capacitar al equipo de proyecto en temas fiduciarios, tanto de gestión financiera como de adquisiciones financiadas por el Banco al inicio de la ejecución y posteriormente cada año.

### **IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES**

- 4.1 La ANDJE deberá presentar las justificaciones de gastos utilizando el tipo de cambio de los pagos efectuados desde la cuenta especial en dólares estadounidenses a pesos colombianos (tasa de monetización).
- 4.2 La ANDJE deberá crear los rubros presupuestales de los recursos del programa de acuerdo con la clasificación por componentes y distribución de los recursos definida en la tabla de “costo y financiamiento” del Anexo Único del contrato de préstamo, para efectos

de que los informes financieros del programa sean generados automáticamente por el SIIF Nación 2.

- 4.3 La ANDJE deberá presentar anualmente y hasta finalizar la operación, los Estados Financieros Auditados (EFAs) por una firma auditora independiente, la cual deberá estar seleccionada y contratada bajo las políticas del Banco, en lo posible de manera multianual, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.
- 4.4 La ANDJE deberá presentar el Plan de Adquisiciones (PA) del programa completo aceptable para el Banco y el Plan Anual de Adquisiciones del que trata el artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 para el primer año de ejecución del programa.

#### V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1. **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría generados bajo el programa y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando la política GN-2349-9 y los Documentos Estándar de Licitaciones (DELS) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.2. **Selección y contratación de consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) acordada con el Banco o la estándar armonizadas entre el Banco Mundial y Colombia Compra Eficiente.
- 5.3. La revisión de Términos de Referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.4. **La selección de los consultores individuales.** De conformidad con lo establecido en el GN-2350-9.
- 5.5. **Capacitación.** No se requieren acciones especiales.

**Cuadro 1. Tabla de montos límites (US\$)**

Obras		Bienes		Consultoría	
LPI	LPN (obras complejas) **	LPI	LPN (bienes no comunes) **	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta sin restricciones de nacionalidad
Mayor o igual a 10.000.000	Entre 350.000 y 10.000.000	Mayor o igual a 1.000.000	Entre 50.000 y 1.000.000	Mayor o igual a 200.000	Menor o igual a 500.000

\*\* Cuando se trate de obras sencillas y bienes comunes y cuyo valor se encuentre por debajo del monto para LPI, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios (CP).

\*\* Cuando se trate de obras complejas o bienes no comunes cuyo valor se encuentra por debajo del rango para LPN, se podrán adquirir a través de CP.

**Cuadro 2. Tabla de montos límites revisión ex post (US\$)**

Límite para revisión ex post***		
Obras	Bienes	Servicios de Consultoría
10.000.000	1.000.000	200.000

\*\*\* La revisión ex post está sujeta a lo establecido en la Política GN-2349-9.

- 5.6. **Adquisiciones principales.** Las adquisiciones son reflejadas en el [PA](#) como enlace requerido al documento principal.
- 5.7. **Supervisión de adquisiciones.** En su fase inicial las adquisiciones del Préstamo se realizarán con modalidad ex ante: la modalidad de revisión ex post será objeto de evaluación por parte del equipo de proyecto y eventualmente implementada sucesivamente a una oportuna capacitación del personal de la ANDJE. Se exceptúan las contrataciones directas, que serán revisadas siempre de forma ex ante.
- (i) Obras: ex ante mientras el Banco no defina lo contrario.
  - (ii) Bienes: LPI y LPN ex ante mientras el Banco no defina lo contrario.
  - (iii) CP: primeras ex ante y sí el resultado es satisfactorio puede ser ex post.
  - (iv) Firmas consultoras: ex ante, mientras el Banco no defina lo contrario.
  - (v) Consultores individuales: ex ante, mientras el Banco no defina lo contrario.
- 5.8. **Registros y archivos.** La ANDJE mantiene completa la documentación del proceso de adquisiciones. La documentación del proceso de compras lo manejará la UEP siguiendo las directrices de Gestión Documental definidas en el ROP.

## VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** El gobierno nacional, a través de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) y el Departamento de Planeación Nacional (DNP), es el responsable de la programación presupuestal, trámite que concluye con la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto por el Congreso de la República. Los recursos del préstamo estarán incluidos en el presupuesto nacional de la nación, en cabeza de la ANDJE y será controlado a través del sistema SIIF Nación 2.
- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** El órgano rector de la contabilidad pública en Colombia es la Contaduría General de la Nación (CGN), quien da las directrices sobre la forma de llevar la contabilidad. El sistema oficial para llevar la contabilidad pública es el SIIF Nación 2, el cual se constituye en fuente para descargar la información que se transmite a la CGN a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP). La ANDJE utilizará el SIIF Nación 2, para el control presupuestal, contable y de tesorería del programa. El registro se hará bajo el método de causación (devengado); sin embargo, los EFAs del programa serán elaborados sobre la base contable de efectivo y presentados anualmente al Banco. Para el registro de sus operaciones y la preparación de sus estados financieros, la Agencia utiliza las normas prescritas por la CGN y en lo no establecido en ellas, las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, establecidas en los Decreto 2649 de 1993 y Ley 1314 de 2009.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Los recursos provenientes de fuente externa se ejecutan a través del Sistema SIIF Nación 2. Para el manejo de tesorería del proyecto, la ANDJE abrirá una cuenta bancaria especial - cuenta designada en moneda extranjera en el Banco de la República (BR - Banco Central), a nombre del programa, para el uso

exclusivo de los recursos del préstamo. La ANDJE presentará ante el Banco las solicitudes de desembolsos. El método de desembolsos será el de anticipos de fondos, con base en las necesidades reales de liquidez para un período máximo de seis meses; y la rendición de cuentas de dichos anticipos se hará cuando se alcance el 80% de los gastos, para poder realizar un nuevo desembolso, según lo establecido en el OP-273-12 “Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID”. Además de la proyección del flujo de fondos, la solicitud de desembolso deberá estar acompañada de la conciliación de la cuenta especial y el estado de implementación de los compromisos de desempeño técnico y fiduciario (cuando aplique). Las justificaciones de gastos se realizarán utilizando el tipo de cambio de la conversión de los recursos desembolsados en dólares de los Estados Unidos de América (US\$) a Pesos de Colombia (COP); es decir, la tasa de monetización. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.

- 6.4 **Control interno y auditoría interna.** La ANDJE cuenta con una Oficina de Control Interno (OCI). El control interno está basado en la aplicabilidad del Manual Estándar de Control Interno (MECI) 2014, y los principios de autorregulación, autogestión, autocontrol y mejoramiento continuo; además, cuentan con mapas de riesgos elaborados para cada uno de los procesos incorporados en el MIPG. La OCI es la encargada de realizar la evaluación independiente al Sistema de Control Interno a través de la herramienta de Auditoría Interna, para dar cumplimiento a lo programado y prestar acompañamiento dentro de los planes de mejoramiento de las auditorías internas y la CGR.
- 6.5 **Control externo e informes.** El control externo de la ANDJE es realizado por la CGR, a través de auditorías públicas efectuadas a la entidad, de manera selectiva y posterior, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas, el buen uso de los recursos, la observancia de los procesos y procedimientos, el alcance de las metas y objetivos, etc. Dado que la CGR a la fecha no es elegible para auditar proyectos financiados con recursos del Banco, el programa utilizará los servicios de una Firma Auditora Independiente (FAI).
- 6.6 Los EFAs y la elegibilidad de los gastos del programa, serán auditados anualmente por una FAI aceptable al Banco. Los servicios de auditoría serán financiados con recursos del programa, cuyo presupuesto estimado es de US\$200.000. Los EFAs del proyecto serán enviados al Banco dentro de los 120 días siguientes del cierre de cada ejercicio fiscal del programa durante el plazo original de desembolsos o su extensión si fuese necesario. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.
- 6.7 **Plan de supervisión financiera.** Con base en la experiencia que se tiene con la ANDJE y el nivel de riesgo fiduciario que se dispone, el especialista financiero llevará a cabo, como mínimo, una visita “in situ” al año y revisiones de “escritorio” sobre los EFAs anuales y finales auditados. El auditor del programa verificará que los recursos se ejecuten, según las normas y políticas del Banco, en materia de gestión fiduciaria y condiciones estipuladas en el ROP. Las visitas de supervisión fiduciaria en gestión financiera incluirán la verificación de los arreglos financieros y contables utilizados para la administración del proyecto, y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el auditor independiente del proyecto cuando aplique, entre otros.

- 6.8 No existe una política nacional de revelación pública de los informes de auditoría; no obstante, según la política de acceso y divulgación de información vigente, se deberá publicar en los sistemas del Banco los EFAs.
- 6.9 **Mecanismo de ejecución.** El prestatario será la República de Colombia y la ANDJE será el OE del programa, quien contará con el apoyo de una UEP integrada según numeral ¶3.2 de la propuesta de préstamo, además del apoyo de las áreas transversales técnicas y operativas de la Agencia. La UEP dependerá de la Secretaría General. El ROP definirá las funciones de cada una de las instancias y dependencias involucradas y sus integrantes, así como los mecanismos de coordinación, flujos de información, documentación y de ejecución de las actividades.
- 6.10 **Otros acuerdos y requisitos de gestión financiera.** No existen acuerdos adicionales a los mencionados anteriormente. Sin embargo, los acuerdos y requisitos fiduciarios incluidos en este anexo podrán ajustarse de acuerdo con la dinámica del programa basada en las actualizaciones del análisis de riesgos y la evaluación de capacidad institucional que se realice durante la ejecución del programa.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/\_/19

Colombia. Préstamo \_\_\_\_/\_OC-CO a la República de Colombia  
Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del Estado de Colombia

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de Colombia. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$15.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019)