

Prolegómenos. Derechos y Valores

ISSN: 0121-182X

derechos.valores@umng.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada Colombia

Mejía Azuero, Jean Carlo Situación, perspectivas y estrategias frente a la defensa del Estado Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. X, núm. 20, julio-diciembre, 2007, pp. 27-55 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia

Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602002



Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org



SITUACIÓN, PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS FRENTE A LA DEFENSA DEL ESTADO* Hacía una propuesta integral de defensa jurídica

Jean Carlo Mejía Azuero**
Universidad Militar Nueva Granada

Fecha de recepción: 24 de julio de 2007. Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2007.

Resumen

Este trabajo discute las consecuencias de la intervención del sistema interamericano de Derechos Humanos en Colombia y los retos que esta plantea para la defensa jurídica del Estado. Al respecto en el país existe un desarrollo normativo importante, que se analiza en este artículo para establecer si dicho marco legal se ajusta a las necesidades de una defensa integral del Estado.

Palabras clave

Defensa del Estado, derechos fundamentales, derecho internacional, Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

COLOMBIA AS A DEFENDANT STATE: POSITION, PERSPECTIVES AND STRATEGIES

Abstract

The intervention of the Inter-American Human Rights System, its consequences and challenges for Colombia as a defendant State are discussed

* El presente artículo hace parte de la investigación realizada en el año 2005 para el VII Congreso Internacional de Derecho Público, llevado a cabo en las instalaciones de la Universidad Militar Nueva Granada. La ponencia presentada se tituló: "Situación actual de la defensa juridica del Estado".

Carrera 11 No. 101-80 Bloque B, Piso 1. Teléfono: 634 3262. jeanmejía3@yahoo.com

in this article. Important domestic legal developments in this regard are considered in order to assess whether these are in step with the needs of balanced and effective framework for the legal defense of the State.

Key words

Legal defense of the State, fundamental rights, international law, Inter-American Human Rights System.

INTRODUCCIÓN

Estudios realizados me hicieron también comprender que el Estado debe contar con los mejores juristas, las mejores barras, bufetes y gremios para su defensa. Y que la tarea de defender a una persona jurídica de derecho internacional, es ingente, sobre todo cuando a ese sujeto de derecho se le tacha como sistemático violador de los derechos Fundamentales.

En este artículo, se presenta un diagnóstico sobre la situación actual de la defensa jurídica del Estado, tanto a nivel interno como a nivel externo. Allí, a través de cifras se puede mostrar palmariamente y en toda su magnitud el problema que tiene nuestra patria, especialmente en relación con las contingencias por condenas internas. No obstante el más grave problema lo encontramos con las sentencias a nivel internacional.

Posteriormente se muestra el marco jurídico que actualmente sustenta la defensa jurídica del Estado y que de paso le dio vida a la dirección de Defensa Judicial de la Nación, entidad comprometida con el cambio, pero que como se verá maneja pocos dientes y ha sido relegada a un segundo plano en temas tan importantes como la defensa judicial a nivel internacional. El artículo también mostrará si el referenciado marco legal sirve para establecer una política integral de defensa que sea fruto de una estrategia univoca y centralizada.

Precisamente, y en reconocimiento a la tarea de la dirección de defensa judicial de la Nación y

^{**} Abogado MCL, candidato a Ph'D en Derecho. Becario de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigador adscrito al CIDER, grupo de derecho público categoría A en Colciencias Tratadista. Actualmente decano de la facultad de derecho de la UMNG, vicepresidente de la Asociación Colombiana de facultades de derecho ACOFADE.

al apoyo decidido de la secretaria jurídica de la presidencia, se mostrará que se diseño y que se está haciendo en relación con la gestión jurídica pública. Allí se estudiarán entonces los temas de racionalización normativa, los modelos de gestión jurídica, los planes de profesionalización y claro la defensa judicial como tal. Lógicamente se realizarán las críticas constructivas en cada uno de dichos apartados y se mencionarán propuestas alternativas o simplemente ciertas proposiciones complementarias. Aquí se termina la primera parte de la investigación.

Para el trabajo de investigación se utilizaron varias metodologías, pero principalmente se encuentran al frente de una investigación bibliográfica, que además usó estadísticas, informes, conferencias e incluso se realizaron algunas entrevistas. Como producto de la investigación se realizó una ponencia sobre el tema en el VII congreso internacional de Derecho Público, desarrollado en Bogotá en Septiembre del año 2005.

1. EL PUNTO DE PARTIDA

Muchos son los problemas que aquejan a Colombia, todos en realidad altamente preocupantes; desde la terrible corrupción, patrocinada por el sector privado¹; pasando por un conflicto armado de carácter intraestatal², que como he venido sosteniendo, incluso tiene naturaleza regional. Así mismo los indicadores de pobreza muestran cada vez mayor desigualdad social y la impunidad judicial sigue rodeando cifras alarmantes³. Como si fuera poco, se ha venido descubriendo que las demandas contra el Esta-

do internamente podrían acarrear condenas superiores a los 17 billones de pesos en los siguientes años4, sin contar que a nivel internacional se esperan, según cifras de la dirección de defensa judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, condenas por más de cien millones de dólares, tan sólo en procesos de responsabilidad internacional por la violación de los derechos humanos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos⁵. Si a lo anterior le sumamos una hipotética condena contra Colombia en la Corte Internacional de la Haya, habida cuenta de la demanda interpuesta por Nicaragua relacionada con la vigencia del tratado Bárcenas - Esguerra (1928)6, el panorama de la defensa jurídica del Estado, se torna mucho más sombrío.

1.1 Un diagnóstico inicial

He de reconocer el enorme esfuerzo que ha hecho la presente administración con el fin de llegar a consolidar algunas de las cifras que se mostraran en el presente trabajo y a través de algunos de los anexos. Definitivamente lo más importante era mostrar el problema, sacarlo a la luz pública y sobre todo cuantificarlo. En ello hemos avanzado mucho, no obstante la defensa jurídica del Estado tiene serios problemas que trataremos de mostrar poco a poco.

1.1.1 Algunas cifras. Es pertinente dentro de este diagnostico inicial mostrar algunos datos reveladores de la situación de la defensa jurídica del Estado; (mal llamada defensa judicial de la Nación, como más adelante se demostrará) y partiremos mostrando la preocupación de algunos medios de comunicación por una incontrovertible "vena rota", sobre la cual habrá que co-

Ver MEJÍA AZUERO Jean Carlo. La corrupción empresarial. Políticas de prevención. Revista Derechos y Valores. Facultad de Derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Año 2004

FISAS Vicenc. Procesos de paz y negociación en conflictos armados. Editorial Paidos. Serie Estado y sociedad. Número 119. Barcelona España. Año 2004.

Superiores en todo caso al 90% y en materia penal al 97%, no obstante haber entrado en vigencia un sistema de corte acusatorio que igual está generando morosidad judicial sobre todo en segunda instancia, tal y como ya lo han denunciado magistrados de los tribunales del eje cafetero.

⁴ Ámbito jurídico. Año VIII, número 178. Bogotá. 6 al 19 de junio del 2005. págs. 1 y 2B.

Ley 16 de 1972. La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene jurisdicción y competencia para juzgar las violaciones de derechos humanos en Colombia desde el año 1985.

Ver MEJÍA AZUERO Jean Carlo. Crónica de otra sentencia Anunciada. Universidad Militar Nueva Granada. Inédito. Año 2004.

locar necesariamente un torniquete, para evitar que el Estado se desangre paulatinamente. Cabe precisar que las cifras recogidas en esta investigación, corresponden al período 2002 – 2005; período en el cual se comenzó seriamente con la implementación de un sistema que permite cuantificar el número de procesos en contra del Estado, el valor de las pretensiones y las entidades y organismos públicos con más conflictos. Posiblemente pueden encontrarse algunos datos pertenecientes al año 2006, especialmente en lo que a nuevas condenas en el sistema interamericano de derechos humanos se refiere.

En la edición del noticiero CMI la noticia, del 15 de mayo del año 2005⁷ se indicó: "El gobierno reconoció que está perdiendo la gran mayoría de demandas (sic) contra el Estado, por la ineficiencia de los empleados públicos. El gobierno reconoció que por falta de gestión pierde la gran mayoría de las demandas en su contra. La Nación afronta setenta y seis mil seiscientos noventa y nueve procesos (76.699) cuyas pretensiones suman sesenta y ocho billones de pesos.

"hasta la fecha se han identificado quince causas recurrentes por las que se pierden los pleitos".

Pero posteriormente y tal y como se mencionó en el acápite anterior, el periódico ámbito jurídico indicó apenas un mes después en primera página: "demandas: la gran amenaza contra las finanzas públicas". "La Nación afronta 77.000 procesos judiciales. En 65.000 de ellos, actúa como demandada y enfrenta pretensiones por casi 100 billones de pesos (7 billones más que el presupuesto anual de la Nación)".

En primer lugar habrá que decir frente a las anteriores noticias, que el día en el que cuadren las cifras sobre algún indicador en Colombia será un verdadero milagro. Esto es hasta normal en nuestro país. No obstante lo cierto es que la cercanía que se encuentra sobre el número de procesos, entre una y otra fuente nos

lleva a pensar que posiblemente entre el mes

Oficialmente encontramos que a julio del año 2005 y de acuerdo con las cifras entregadas por el ministerio del Interior y de Justicia, el número de procesos contra el Estado Colombiano era de 64.509, y las pretensiones equivalían a 64 billones de pesos. (\$64.489.744.223.) Igualmente el Estado actuaba como demandante en 12.188 procesos, con pretensiones cercanas a siete billones de pesos. Para un total de 76.695 procesos a mediados del 2005¹⁰.

de mayo y junio del año 2005 se pudo efectuar una mayor aproximación a una cifra real. Sin embargo, resulta preocupante encontrar que las pretensiones de las demandas contra el Estado, oscilan entre sesenta y ocho y cien billones de pesos; lo anterior sin contar los 75 millones de dólares que en palabras del mismo director de la Oficina de Defensa judicial de la Nación, se podrían llegar a cancelar⁸, por condenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Cte. IDH)⁹.

[&]quot;tal decisión obligó a la revisión de casos que posiblemente llegarían a la Corte (hoy ya tenemos en curso de sentencia cuatro procesos más), de la cual se extrajo una valoración probable de las condenas pecuniarias que superarían la suma de US \$ 75 millones, junto con otras condenas." ARAUJO ANGULO Dionisio Enrique. Ponencia: "hacía la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública".

Al momento de que el Doctor Araujo escribiera su ponencia, se encontraban pendiente de sentencia cuatro procesos contra Colombia en la Cte. IDH; tres de esas sentencias ya fueron proferidas y notificadas; se trata del caso Mapiripán (el Estado fue condenado a cancelar una cifra muy alta a los familiares de las víctimas identificadas, sin perjuicio de la que se les deberá cancelar a las nuevas víctimas que se encuentren. Igualmente el numeral 14 de la sentencia (masacre de Mapiripán V/S Colombia, del 15 de septiembre del año 2005) ordenó la publicación de algunos apartes de la misma en el diario oficial y en otro de circulación nacional, esto se cumplió el día 10 de abril del 2006, en una separata especial del diario El Tiempo. Igualmente encontramos la sentencia Gutiérrez Soler contra Colombia y recientemente la sentencia, masacre de Pueblo Bello, V/S Colombia. Quedando pendiente la de Masacre de Ituango V/S Colombia.

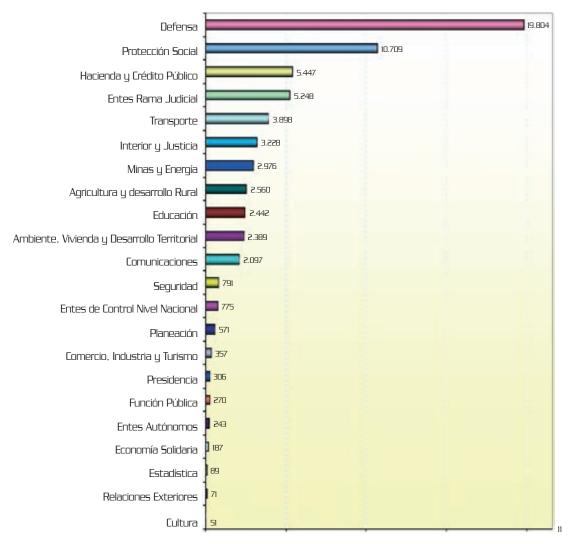
El presupuesto de sentencias y conciliaciones de acuerdo con la ley 998 del 2005, contentiva del presupuesto anual de la Nación para el año 2006 es de 239'478.335.823. Fuente. www.minhacienda.gov.co.

⁷ www.cmi.com.co.

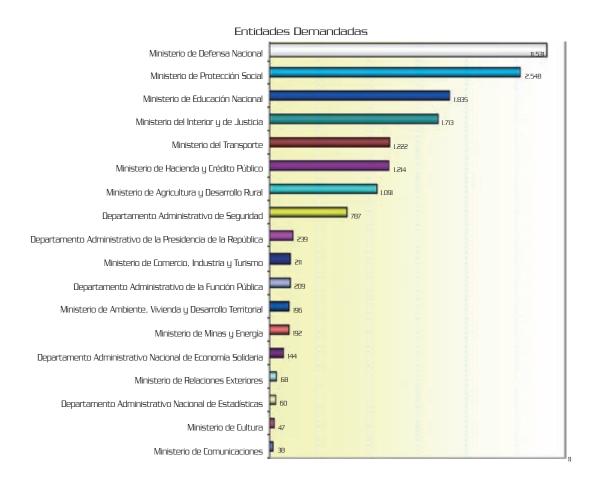
El siguiente cuadro suministrado por el Ministerio del Interior y de Justicia muestra los principales sectores demandados por los particulares, encontrando que el sector defensa casi duplica al segundo en demandas que es el de protección social; lo anterior indica que el 30.7% de las demandas contra el Estado Colombiano son

contra el sector de la defensa nacional. Si a ello le sumamos que la mayoría, por no decir hasta ahora todas, las sentencias del sistema interamericano de DDHH contra Colombia han tenido como escenario el Ministerio de Defensa, la situación del sector, hasta el año anterior se evidenciaba dramática.

Entidades Demandadas



Fuente. Ministerio del interior y justicia. Dirección de defensa judicial de la Nación.



Las anteriores cifras contrastan con las presentadas por ámbito jurídico para mayo del año 2005 cuando los procesos del Ministerio de Defensa, ya no del sector en general, llegaban a 12.280, cifra muy preocupante. El siguiente cuadro muestra igualmente el número de procesos por ministerio y departamento administrativo para el mes de mayo del 2005.

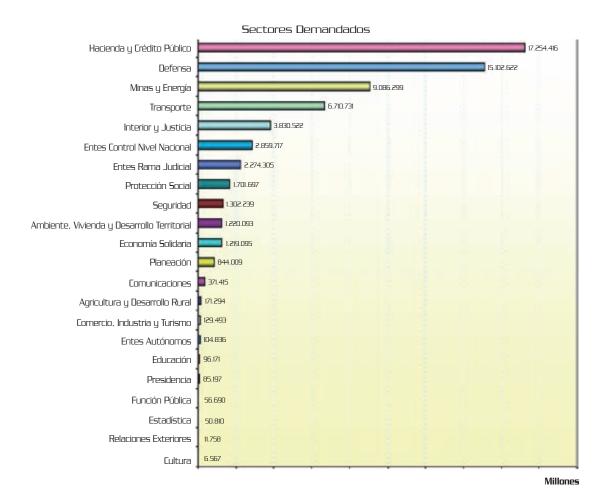
Las cifras muestran, contrastadas con las brindadas por el periódico ámbito jurídico, que tanto el Ministerio de Defensa Nacional, como el mismo sector en general, son los mayores generadores de procesos judiciales. Finalmente, la dirección de defensa judicial de la Nación, se encarga de coordinar todos los procesos que tengan pretensiones superiores a 2000 SML- MV, en donde el Ministerio de Defensa Nacional también llega al primer puesto con 966 procesos judiciales¹³.

En materia de pretensiones y nuevamente hablando por sectores, encontramos en primer lugar al sector de hacienda y crédito público con una suma de 17'254.416.000 millones de pesos, mientras que el sector defensa muestra la suma de 15.102.622.000¹⁴.

Fuente. Ministerio del interior y de justicia. Dirección de defensa judicial de la Nación.

Op. Cit. Pág. 1B.

En ámbito jurídico se habla de 14.786.375.645.934, pero refiriéndose solamente al Ministerio de Defensa, no al sector en general.



Ahora bien, muchos de los problemas que aquí se han mostrado sobre cifras, precisamente explican la importancia de la tarea que está adelantando actualmente la dirección de defensa judicial de la Nación. Hasta el año 2005, no existían cifras medianamente consolidadas sobre sectores demandados, valor de las pretensiones por sector y la discriminación sobre cada uno de los organismos y las entidades que conforman un determinado fragmento de la administración pública, con sus respectivas demandas y procesos en curso.

Si no se hubiera realizado este importante ejercicio, se seguirían pagando cuantiosas sentencias, no se hubiera implementado una política de defensa judicial interna y sobre todo una política tendiente a esbozar la importancia de la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

No obstante, hasta el momento no se tiene totalmente consolidada la información, habida cuenta que muchas entidades y organismos no contestaron la encuesta enviada por el ministerio del interior y de justicia¹⁵. (Formato único de actuación litigiosa)¹⁶. Igualmente como ya se indicó, se deben incluir las sentencias contra el Estado Colombiano por violaciones a los dere-

Diagnóstico y situación de la gestión judicial. Junio 2004. Fuente Ministerio del interior y de justicia.

Directiva presidencial 01 del 2004.

chos humanos y cuantificar, así no se quiera, cuanto podríamos perder frente a un hipotético triunfo de Nicaragua en la Haya, sobre todo cuando hace poco se indicó en el país centroamericano que se le cobraría tanto a Colombia como a Honduras, el valor que le ha significado a Nicaragua llevar sus pretensiones ante la Corte Internacional de Justicia.

Por otro lado, hay que decir que según estudios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es altamente factible que el Estado pierda una sexta parte de los procesos que en la actualidad litiga, lo que significaría algo más de 17 billones de pesos¹⁷.

1.2 Un acercamiento a las contingencias judiciales

No hay duda; diariamente el Estado Colombiano se está viendo abocado a llegar a las instancias judiciales como consecuencia de su actuación; los abogados de muchas organizaciones no gubernamentales, así como ciertas oficinas de juristas ven en las demandas contra el Estado a su gallina de los huevos de oro. Se ha considerado aceptada la frase de que "lo mejor es litigar contra el Estado". En verdad el Estado parece que no le importara a nadie. Las cifras y su análisis nos muestran como periódicamente van creciendo las demandas contra el sector oficial, así mismo los montos y las pretensiones. De acuerdo con el estudio realizado por el director de defensa judicial de la Nación, para el año 1997 el número de demandas contra el Estado ascendía a 20.997; ya en el año 1999 había llegado a 49.884, es decir, más del doble en apenas dos años.

Un cuadro del Consejo Superior de la Judicatura utilizado por el Doctor Araujo nos podría mostrar claramente el aumento ostensible de las contingencias judiciales por parte del Estado, en el período comprendido entre los años 1994 y 2002.

Por otro lado, para el año 2006 la apropiación presupuestal para efectos del pago de sentencias y conciliaciones fue en total de \$ 239'478.335.823, cifra inferior a la del año 2005 (239.799 millones de pesos), pero todavía muy superior a la del 2004 que llegó a 162.956 millones de pesos¹⁹.

De acuerdo con lo anterior y tomando un interesante cuadro presentado por el Doctor Araujo, podemos demostrar claramente como los recursos que se podrían destinar para efectivizar el verdadero Estado social de derecho, terminan destinados a pagar sentencias y conciliaciones.

Año	Inventario Inicial	Ingresos	Carga Total	Egresos	Inventario Final
1994	26.687	24.102	50.789	17.190	33.599
1995	33.599	26.181	57.980	21.711	38.069
1996	38.069	31.692	69.761	24.865	44.896
1997	44.896	35.700	80.596	25.600	54.996
1998	54.996	41.255	96.251	29.600	66.651
1999	66.651	45.900	112.551	31.800	80.751
2000	80.751	58.292	125.000	32.021	107.022
2001	107.022	64.470	171.492	34.679	136.813
2002	136.813	58.532	195.345	33.434	161.911

Fuente. Araujo Angulo Dionisio Enrique. Hacía la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública. Op. Cit. Pág. 4.

¹⁹ Fuente. Ministerio de Hacienda y crédito público.

¹⁷ Op. Cit. Pág. 1B.

RUBRO	AÑO 2004
Vivienda	\$ 165,633,500,478
Educación	\$ 114,467,238,083
Sentencias y conc.	\$162,956,000,000 ²⁰

Es bueno resaltar el trabajo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que aplicó una metodología especial para determinar las circunstancias específicas de los procesos del Estado, así se encontraron 13.758 procesos terminados lo que permite establecer frecuencias históricas y oportunidades de éxito. De esa manera se estableció que el riesgo para el Estado, proveniente directamente de procesos judiciales equivalía al 2.33% del PIB para el año 2005²¹.

	Valor presente neto 2005 – 2015* Billones de pesos	% PIB
Concesiones en infraestructura	0,98	0,35%
Operaciones de crédito público	4,6	1, 65%
Sentencias y conciliaciones ²²	6,49	2, 33%
Total	12,07	4, 33%

Para el año 2005 y luego de la implementación de la directiva presidencial 002 del año 2003 relacionada con la implementación de los medios alternativos de solución de conflictos entre entidades públicas, y teniendo en cuenta las cifras entregadas por la dirección de defensa judicial de la Nación, luego de la tercera reunión de coordinación sectorial, se logró un ahorro de 1986 millones de pesos, utilizando la conciliación entre entidades.

1.3 La defensa internacional del Estado

Otro de los puntos más importante respecto al diagnóstico inicial que estamos presentando es el de la situación de la defensa jurídica del Estado a nivel internacional. Básicamente podemos precisar que la situación internacional se antoja mucho más gravosa a mediano plazo, ya que las condenas contra Colombia en el exterior se liquidan en Dólares, pero además, se obtiene un doble pago en muchas ocasiones por parte de las víctimas y sus abogados; otras veces hasta el triple como muy seguramente va a ocurrir con el caso de Santo Domingo Arauca. En este caso final, el Estado Colombiano concilió el proceso contencioso administrativo luego de que el tribunal de Arauca condenara al Estado a pagar la suma de dos mil millones de pesos. No obstante que la conciliación no implica aceptación de responsabilidad por parte de los sujetos procesales, en este caso por parte del Estado colombiano, vamos a encontrar que esta sentencia será tenida en cuenta ante la Cte. IDH. Porque es pertinente recordar que de acuerdo con la doctrina de la corte regional, el recurso idóneo interno que se debe agotar para acudir ante la instancia internacional es el penal, no el contencioso administrativo²³. Por otro lado, como ya se expresó el caso Santo Domingo se encuentra en el sistema interamericano, y en gran parte por la negligencia del Estado, específicamente de la cancillería y el Ministerio de Defensa; muy lastimosamente por la gran desidia de la justicia penal militar, en donde inclusive se demoró año y medio la simple práctica de una prueba.

Y como si fuera poco las víctimas también tienen demandada a una petrolera ante tribunales de los Estados Unidos, argumentando la nacionalidad de la tripulación del avión Sky master que fungió como controlador aéreo Avanzado el fatídico 13 de diciembre del año 1998²⁴.

²⁰ Op. Cit. Pág. 4.

Para el año 2004 equivalió al 2.4% del PIB presentándose por lo menos un descenso para el año 2005.

Fuente: División de Pasivos Contingentes, Subdirección de Riesgo, MHCP y DNP.

²³ Ver excepciones previas del caso Palmeras contra Colombia; excepciones previas del caso Caballero Santana contra Colombia.

⁴ Para mayor ampliación ver. CADENA PLATA, Oscar - MEJIA AZUERO, Jean Carlo. El caso de Santo Domingo. Editorial Dike. Bogotá Colombia. Año 2006.

En entrevista realizada al Doctor Araujo a mediados del año 2005, como trabajo previo a la presentación de la ponencia en el séptimo congreso internacional de Derecho Público, encontramos unas cifras bien dicientes del terrible problema que se avecina.

Al preguntársele sobre el número de demandas que había en el sistema interamericano de derechos humanos indicó:

Diferentes instancias	Letras	Números
Preadmisibilidad	Ochenta y nueve casos	89
Admitidos	Quince casos	15
Admitidos con informe del artículo 50 ²⁵	Dos casos	2
En proceso de solución amistosa	Cinco casos	5
Terminados	Veintiún casos	21
Ante la jurisdicción de la corte interamericana ²⁶	Siete casos	7
Total	Ciento treinta y siete casos ²⁷	13728

²⁵ Hace alusión al artículo 50 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es bueno recordar que en el sistema interamericano de derechos humanos hasta tanto no se de cumplimiento completo a lo definido en la parte resolutiva de las sentencias estos casos siguen en verificación. En la actualidad es lo que pasa con los casos Caballero – Santana, Palmeras y 19 comerciantes²⁹.

Más adelante volveremos a tocar el tema del sistema interamericano de Derechos Humanos en el acápite relacionado con las dificultades que entraña la defensa jurídica del Estado.

Por el otro lado de la defensa judicial internacional no sólo tiene que ver con la jurisdicción regional y universal de derechos humanos, esta última en cabeza de las Naciones Unidas, que acaban de darle sepultura a la comisión de Derechos Humanos para crear el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. También tiene que ver con la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, creada para dirimir los conflictos entre Estados, directamente relacionados con la normatividad internacional entre los sujetos clásicos de derecho internacional público, es decir, los Estados por antonomasia.

Precisamente en este escenario Colombia en la actualidad se encuentra litigando como demandado ante la Corte de la Haya habida cuenta de la demanda que contra el Tratado Bárcenas – Esguerra interpusiera el Estado nicaragüense. Hasta el momento todavía nos encontramos esperando la decisión sobre la excepciones preliminares presentadas por Colombia, y todo se ha manejado de forma absolutamente reservada³⁰.

Hace alusión a los casos a fallados y por fallar que se encuentran en la Corte, los casos ya fallados están pendientes del cumplimiento de las sentencias condenatorias, en donde las hubo, igualmente al cumplimiento de indemnizaciones y algunas condenas morales frente al Estado Colombiano. Cabe la pena recordar que estos casos son: 1. Caballero Santana. 2. caso palmeras. 3. caso 19 comerciantes. 4. caso Mapiripán. 5. caso Gutiérrez Soler. 6. caso Pueblo Bello. 7. en espera de la sentencia en el caso de la Granja.

^{27 137} casos ha revisado el sistema interamericano de derechos humanos frente a Colombia en los últimos 15 años, según información del Ministerio del Interior y de Justicia.

Entrevista realizada en el despacho del Doctor Dionisio Araujo por parte de la Doctora Adelina Florián, docente de tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada y quien participó como auxiliar de investigación.

Para mayor ampliación sobre el tema de la sentencia de los 19 comerciantes se puede leer mi artículo titulado. "por mi culpa, por mi culpa, por mi gran culpa. La verdad sobre la sentencia de los 19 comerciantes." Allí analizó la sentencia desde el punto de vista de la guerra jurídica contra el Estado Colombiano y las enormes falencias en cuanto a litigio internacional tenemos. Inédito.

Ver crónica de otra sentencia anunciada.

1.4 Síntesis

Podemos observar a través de las cifras relacionadas en las páginas anteriores que el diagnóstico sobre la defensa judicial del Estado es bastante preocupante; que si bien es cierto hay que resaltar y felicitar sinceramente a la dirección de defensa judicial del ministerio del interior y de justicia por su ingente labor de levantamiento de cifras, contingencias, entidades demandadas y demás, la indiferencia de algunos órganos de la administración pública que ni siquiera contestaron la encuesta realizada por el Ministerio, muestra de forma paladina que mientras las cifras no sean precisadas en su totalidad, no se podrá ver la verdadera dimensión del problema.

Por otra parte, y bajo la dirección de defensa judicial de la Nación se debería empezar por el levantamiento de datos en el sector descentralizado territorialmente; es decir mirar las demandas de las entidades territoriales.

Un grande paso se dio con el documento CON-PES³¹ 3250 del año 2003³² que determinó como metas la realización de un diagnóstico sobre la situación litigiosa del Estado y la necesidad de implementación de un sistema de información y alimentación en línea. Este CONPES de acuerdo con lo señalado por el Director de defensa Judicial de la Nación, se ubica dentro del programa para la renovación de la administración Pública PRAP que "busca adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario³³, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. En conjunto el programa se propone adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas. Promover la equidad y garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía"³⁴.

Sin duda aquí se plantea un deber ser muy lejano a la realidad actual, ya que ni siquiera con la reforma política, la Ley 489 de 1998, y otras normas posteriores se ha podido desterrar el fenómeno de corrupción al interior de la administración pública, al igual que los altos índices burocráticos y de prebendas que se manejan en altos niveles, verbigracia, la bonificación de cuatro mesadas al año para los ministros, viceministros, directores de departamento administrativo, y claro, para calmar a la fuerza pública también hubo para los comandantes de fuerza. De esa forma no se entiende como se busca por un lado la austeridad en el gasto público y por el otro lado se gasta sin consideración alguna.

Para complementar esta parte de la investigación se puede indicar que gracias al trabajo de empleados de nivel medio, se pudieron consolidar medianamente las cifras aquí mostradas y otras que más tarde se expondrán; igualmente se implemento el formulario único para la actualización de datos; se cuantificaron las contingencias con las anotaciones realizadas supra, y finalmente se realizó un ejercicio de validación aleatoria de la información en algunos despachos judiciales.

Finalmente se pudo precisar a través de la información recaudada cuales son las causas de mayor litigiosidad en las entidades y organismos del Estado; el siguiente cuadro nos puede dar una referencia clara de la importancia del tema.

Onsejo Superior de Política Económica y Social.

El CONPES es del 20 de octubre del 2003 y se titula: "líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes".

³³ El plan de desarrollo del presente gobierno precisamente se denomina "hacía un Estado comunitario".

Ob.cit. Pág. 5, también se puede ver en www.dnp.gov.co

Sector	Causas frecuentes de litigio
Protección Social	 Nivelaciones salariales Reestructuraciones de planta de finales de la década de los 90's Conflictos laborales comunes: traslados, reconocimiento de prestaciones sociales y problemas salariales
Defensa y Seguridad	 Uso de armas de dotación oficial Vehículos oficiales Responsabilidad por accidentes de conscriptos Asuntos laborales (nulidad y restablecimiento del derecho) derivados de la carrera militar
Hacienda y Crédito Público	 Bonificación por compensación Procesos de reestructuración de otras entidades (p.ej. Caja Agraria en liquidación o Telecom) Procesos laborales de ex empleados del Ministerio (20% del total de procesos)
Educación	 Procesos laborales ordinarios Reestructuraciones Pensión 50 años (para docentes) Procesos ejecutivos laborales por atraso en el pago de cesantías parciales³⁵.

Es bueno mostrar que en los cuatro sectores ubicados en el anterior cuadro, el elemento común de litigiosidad es el laboral; en el sector de protección social todos los indicadores arrojan litigiosidad laboral; misma que tiene que ser afrontada en la jurisdicción ordinaria, rama laboral, para los trabajadores oficiales y en la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo, para los empleados públicos. Lo mismo sucede en el sector de Hacienda y crédito público y en el de educación.

En el sector defensa mientras tanto la prioridad litigiosa la tiene la responsabilidad del Estado por el uso de las armas de fuego, la responsabilidad por el uso de vehículos oficiales, y así mismo por la responsabilidad derivada de la accidentalidad en la prestación del servicio militar. Personalmente no creo que se encuentre duda, la mayor causa de responsabilidad proveniente del sector defensa tiene como origen la utilización de las armas de fuego; una investigación seria

2. EL MARCO JURÍDICO DE LA DEFENSA DEL ESTADO

Pretendemos en este aparte mostrar el marco normativo que rige en la actualidad el tema de la denominada "defensa judicial de la Nación",

realizada por el grupo de derecho público³⁶ del CIDER³⁷ de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, muestra para varios períodos, cual ha sido la historia en cifras de este tipo de litigiosidad³⁸. En la actualidad se encuentra la investigación en una segunda fase, luego de haber sido presentados sus resultados ante el ministro de Defensa Nacional, quien como jefe de la secretaría jurídica de la presidencia de la República comenzó por abanderar el delicado tema de la defensa jurídica del Estado.

Fuente. Ministerio del interior y de justicia. Dirección de defensa judicial de la Nación.

³⁶ Grupo reconocido por COLCIENCIAS en Categoría A 2006 - 2009.

³⁷ Centro de investigaciones jurídicas, sociales y políticas de la Facultad de Derecho.

³⁸ HOYOS DUQUE Ricardo y otros. La responsabilidad del Estado por el uso de las armas de Fuego. Investigación de la facultad de Derecho de la Universidad Militar. Editorial DIKE, Medellín Colombia. 2006.

anotando que la misma denominación plantea dificultades frente a lo que en realidad se ha pretendido montar como estrategia de defensa por parte del Estado; resulta claro entonces que el enfoque actual es el de gestión jurídica pública y que dentro de ese ámbito una de las cuatro vías para conseguir esa gestión es el de la defensa judicial de la Nación; encontrándonos además con las otras tres vías, muy importantes por demás, que básicamente son: racionalización normativa³⁹, modelos de gestión jurídica pública y la capacitación para el mejoramiento de los indicadores de gestión.

Cuando se mira atentamente la estrategia a nivel global encontramos que el fin puede ser la defensa del Estado a través de la implementación de un sistema de gestión jurídica, coordinado entre otros por la dirección de defensa judicial de la Nación. No obstante vale la pena preguntarse, ¿para qué seguir manteniendo una dirección de defensa judicial si perfectamente podía alinearse dentro de una dirección de gestión jurídica del Estado? Ahora bien, este último término se antoja mucho más incluyente que el de defensa judicial de la Nación, que deja por fuera temas tan importantes como el de la defensa jurídica, (la defensa del Estado debe darse también en ambientes diferentes al puramente judicial) la defensa judicial internacional, la defensa jurídica internacional, etc. Todos los anteriores son términos muy distintos aunque van diseccionados a un solo objetivo. Mejorar la defensa jurídica del Estado, como persona jurídica de derecho público. No obstante y para no entrar en disquisiciones terminológicas, bástenos decir, que la estrategia de gestión jurídica del Estado, y claro está, la de defensa judicial de la Nación; se encuentra soportada en una normatividad que hunde sus orígenes en los finales de los años noventa. Es importante conocer someramente las normas que le dieron origen a la dirección de defensa judicial y a todo el andamiaje de gestión jurídica del Estado, igualmente este camino nos ayudará a entender como ha variado la política de defensa jurídica que no judicial y cuáles son las grandes falencias sobre el tema.

2.1 El decreto 1890 de 1999. En el recordado gobierno del presidente Ernesto Samper se expide el decreto 1890; acto administrativo mediante el cual se creó la dirección de defensa judicial de la Nación. Vemos entonces el origen de la denominación de la dirección misional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Sus funciones básicamente se orientaron a formular una política de defensa judicial con el acompañamiento de la secretaría jurídica de la presidencia de la República. Igualmente se pretendía diseñar propuestas para evitar el daño antijurídico previsto en la constitución política en su artículo 90. Analizar los temas que producen alta litigiosidad y proponer estrategias para encausarla; diseñar el banco de datos de los procesos en los que hace parte la Nación. Divulgar en unión de la secretaría jurídica de la presidencia las estrategias de defensa judicial de la Nación. Buscar la utilización de los MASC40; finalmente generar propuestas a nivel legislativo, tanto de iniciativas como de seguimiento al trámite.

Sí se observa detenidamente y de acuerdo con las funciones establecidas en el mencionado decreto podemos sacar algunas conclusiones:

- La denominación de la dirección fue desde el comienzo la de "dirección de defensa judicial de la Nación". Lo que de suyo cerró la entrada a temas tan trascendentales como los de la defensa jurídica, término más integral, amplio e incluyente.
- 2. La coordinación de la mencionada dirección se realizaría con la secretaría jurídica de la presidencia de la República. Paradójicamente nunca se incluyó la participación Ministerio de Relaciones Exteriores, en los temas de defensa jurídica y judicial a nivel internacional⁴¹.

³⁹ Directiva presidencial 01 del año 2005.

Sigla con la que se le conoce a los medios alternativos de solución de Conflictos.

Es pertinente indicar que para la época Colombia ya tenía 14 años de reconocimiento de la competencia de la corte interamericana de Derechos Humanos; igualmente ya se habían adelantado varios casos y proferido la primera condena contra Colombia por el caso Caballero – Santana.

- La nominación cerrada de la dirección en nada permitía evidenciar la pertinencia de contar con una función de seguimiento legislativo y levantamiento de propuestas.
- 4. Al indicar como principal función de la dirección, la de ayudar en la formulación de una política de defensa judicial de la Nación, se dejaron por fuera temas fundamentales en la agenda jurídica; verbigracia, la defensa jurídica internacional, la participación en tribunales de opinión en donde se juzgué moralmente al Estado; en el acompañamiento por parte de las universidades de los procesos investigativos necesarios para soportar académicamente la defensa del Estado... etc.
- No se perfiló a la dirección con el fin de servir como alarma fiscal por el elevado número de demandas contra el Estado.
- 2.2 El decreto 1214 de 2000. Un año después de la expedición del decreto 1890 se expide el 1214, que le brindó a la recién creada dirección de defensa judicial de la Nación la importante tarea de acompañamiento en los comités de conciliación de los órganos del Estado, esto con el fin de levantar estudios sobre litigiosidad y sus causas. Empero lo anterior y ante lo bien intencionado de la norma se volvieron de dejar por fuera temas trascendentales para la defensa jurídica del Estado; es más ni siquiera se estableció la posibilidad de trabajar con las Universidades públicas a través de una herramienta tan importante como la investigación.
- 2.3 La ley 678 del 2001. Luego de diez años de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y de evidenciar la imperativa necesidad de reglamentar el inciso segundo del artículo 90 de la obra magna, se expide por parte del Congreso de la República la Ley 678 a través de la cual se estableció la pretensión de repetición⁴², mal llamada, acción de repetición contra los

2.4 Ley 790 del 2002. Uno de los principales propósitos de campaña del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, fue el de la renovación de la administración pública, partiendo por la administración central. A través de la ley 790 del 2002 se le dio un fuerte empujonazo a la dirección de defensa judicial de la Nación, indicándose que era la encargada de coordinar transversalmente la política de defensa litigiosa del Estado. Ahora cualquier lector atento se podrá preguntar, sí esto es así, ¿por qué esta dirección no ha coordinado la defensa del Estado en el caso de Nicaragua? Frente a una pregunta en tal sentido⁴³ el Doctor Araujo, a quien insisto

servidores públicos, cuando de su actuar doloso o gravemente culposo se hubiera condenado al Estado por algún tipo de responsabilidad, o se hubiere llegado a conciliaciones, cuando los intereses del Estado hubieran podido ser sacados avante. La importancia de esta ley también se extiende a la obligación que los comités de conciliación tienen al interior de las entidades públicas, va que deberán realizar un estudio serio que permita evidenciar si la condena precisamente se causó como consecuencia de un actuar doloso o gravemente culposo de alguno de sus funcionarios. En la misma vía el comité debería estudiar el tema de las conciliaciones. Finalmente la ley 678 le dio una nueva facultad – deber a la dirección de defensa judicial de la nación; la de convertirse en sujeto activo en procura de defender los intereses litigiosos del Estado impetrando la pretensión de repetición a través del ejercicio de la acción judicial, lo anterior con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación. Como hasta aquí se puede observar llevamos creada una dirección a través de una norma y dos funciones añadidas por igual número de normas posteriores. Este punto será importante más adelante, cuando veamos una de las estrategias de la política de gestión jurídica pública, especialmente la relacionada con la racionalización normativa.

⁴² MEJÍA AZUERO Jean Carlo. La acción procesal, un concepto que necesita evolucionar. En: Revista Prolegómenos - Derechos y valores. Universidad Militar Nueva Granada. 2005.

³ La pregunta fue: ¿Cómo se viene tratando el tema de la defensa jurídica de Colombia ante la Corte Internacional de la Haya?

se le debe valorar su actuación; manifestó: "ese es un tema para el que nosotros no tenemos competencia, la dirección no se ha metido en el tema, ese es un tema exclusivamente manejado por la cancillería, es un tema que además se maneja a muy alto nivel, porque también está ahí la comisión permanente asesora de relaciones exteriores, que está conformada por los ex presidentes, gente de muy alto perfil y el presidente de la República. La defensa la da (se refiere a la defensa del Estado ante Nicaragua) es una firma de abogados contratado por el Estado, de muy alto perfil; hay unos asesores jurídicos que están trabajando permanentemente tanto en la cancillería como en la embajada; y el embajador atiende personalmente este proceso; entre otras cosas el embajador es un excelente internacionalista; ex canciller, pero esta dirección no tiene competencia ni se ha metido en el tema de la Corte Internacional de la Haya"44 La pregunta que aquí me cabría es ¿quién ira a responder luego por lo que llegue a pasar ante la Haya? Que es la misma pregunta que siempre tengo frente a la defensa técnica de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- **2.5** El Decreto Ley 200 del 2003⁴⁵. Con la reforma a la administración pública se fusionaron los ministerios de gobierno con el ministerio de justicia y del Derecho, dándole vida al nuevo ministerio del interior y de justicia, que paradójicamente hoy no se encuentra dirigido por un jurista. Frente a la dirección de defensa judicial de la Nación, se crearon nuevas funciones a saber:
- 2.5.1 Coordinar la defensa judicial de la nación en todos los procesos que involucran una cuantía superior a 2000 SMLMV46. Frente a este punto el Doctor Araujo sostiene que lastimosamente la norma no definió que se entendía por coordinación (en relación con los procesos); por lo anterior esa función no se encuentra reglamenta-

da, lo que básicamente ha circunscrito la tarea al acompañamiento, la revisión de la información, la producción de conceptos escritos y verbales y a la rendición de cuentas de los apoderados de cada una de las entidades. Igualmente sostiene que cuando son dos o más las entidades demandadas la función también se orienta a la de definir una estrategia unificada de litigio⁴⁷. Finalmente los resultados producidos por la coordinación en esta nueva función a nivel judicial son bien importantes ya que según la información recibida, en el año 2003 se logró la coordinación de 7 procesos, cuyas pretensiones ascendían a cien mil millones de pesos. Para el año 2004 se logró la coordinación de 1587 procesos, es decir, en un solo año 1580 procesos más, lo que significó un incremento del 225%. Respecto a las pretensiones, se paso de cien mil millones de pesos como ya se indicó, a la suma de 22 billones de pesos, para un incremento del 220%.

- **2.5.2** Otras de las nuevas funciones fueron las de coordinación, seguimiento y control a las actividades de los apoderados del Estado, a nivel nacional. Se sigue entonces con la falencia en el manejo del sector descentralizado.
- **2.5.3** Se previó de acuerdo con las funciones descritas en el anterior literal, la implementación y consolidación de un sistema integral de información que permitiera de manera transversal alertar sobre las eventualidades judiciales a las que se expone el Estado.
- 2.5.4 Igualmente se estableció la tarea de control y seguimiento de las actuaciones judiciales desarrolladas por los organismos⁴⁸

Entrevista previamente citada. Pág. 4.

⁴⁵ Ver Ley 790 del 2002.

⁴⁶ Se refiere a salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo que equivaldría actualmente a procesos cuyas pretensiones sean superiores a 816 millones de pesos.

⁴⁷ Op. Cit. Pág. 13

Aquí debe entenderse que los organismos son aquellos órganos de la administración pública carentes de personería jurídica, verbigracia los ministerios y los departamentos administrativos, al igual que algunas superintendencias y unidades administrativas especiales.

de derecho público a nivel nacional y sus abogados externos, esto sin perjuicio de las tareas propias de los órganos de control interno.

- 2.5.5 En una nueva función se estableció por fin la necesidad de administrar un sistema de información y un banco de datos que recogiera la información litigiosa de las entidades y organismos de nivel nacional, así como los descentralizados ora territorialmente, ora por servicios; igualmente sobre las entidades descentralizadas de segundo grado o segundo nivel.
- 2.5.6 Ya se unifica en un mismo texto la función de preparación e impetración de las pretensiones de repetición o acciones de repetición, como equivocadamente se conocen.
- 2.5.7 Una muy importante función, de la cual se desprende la cuarta estrategia dentro de la política de gestión jurídica pública, fue definida como la profesionalización de los derechos litigiosos del Estado. Aquí por primera vez se habla del Estado y no de la nación; aquí igualmente también cabría la defensa internacional judicial del Estado; no la jurídica, esto hay que aclararlo, pero sin duda fue un grande paso.
- 2.5.8 Frente a los comités de conciliación, principalmente en lo atinente al sector descentralizado, la norma también mejoró la grande falencia anotada anteriormente, pasando a la asesoría y seguimiento de la conformación de los comités de conciliación y defensa judicial.
- 2.6 El documento CONPES 3250 del 2003, sería finalmente bajo la expedición del documento CONPES 3250 que bajo la dirección del ministerio del interior y de justicia, se ha venido implementando seriamente toda aquella serie de funciones descritas en la normatividad supra citada. No tengo duda alguna que el proceso

fue jalonado casi en su totalidad por la secretaria jurídica de la presidencia de la República, Dirigida en ese entonces por el Doctor Camilo Ospina. Ahora bien, bajo esta nueva estructura de trabajo se habla ya de la "defensa legal de la Nación" dentro de una política de gestión jurídica Pública. En consecuencia tendremos tres denominaciones para una misma dirección que tiene conceptualmente otra finalidad. Así pasamos de defensa judicial de la Nación, termino inapropiado; a la defensa legal de la Nación; término más inadecuado; todo dentro del contexto de una coordinación que no cumple sus función integralmente, porque tiene por fuera el tema internacional, más aún porque tiene por fuera el tema extrajudicial a nivel nacional. Tres objetivos se entronizan como claves dentro de esta nueva visión: 1. fortalecer la capacidad del Estado⁴⁹ para defenderse en los procesos judiciales; 2. Aumentar la capacidad del Estado para prevenir el daño antijurídico. (tema totalmente jurídico que puede acercarse de acuerdo con su concepción del tema meramente judicial). 3. y ampliar la utilización de la pretensión de repetición y el llamamiento en garantía.

Es muy importante indicar que la nueva denominación de gestión jurídica estatal si plantea en la práctica una política de defensa jurídica del Estado; lo que pasa, lastimosamente y con todo el respeto, es que se ha metido el ministerio del interior y de justicia y la coordinación en particular en un galimatías conceptual. Hemos llegado hasta el término gestión jurídica, que de suyo lo es, luego de seis normas, (sin contar directivas presidenciales y actos administrativos de categoría inferior); hemos llegado a una

Llama la atención de que se utilice aquí la denominación Estado, cuando siempre se ha utilizado, de forma inapropiada la de Nación. La importancia internacional entre los términos Estado y Nación, es bien importante, desde el punto de vista jurídico; tal vez es habitual que en el ámbito nacional se utilicen indistintamente uno y otro término, aunque es una notoria falta de técnica legislativa la ambivalencia frente a términos tan distantes jurídicamente. De esa guisa, internacionalmente se habla de la responsabilidad estatal, no así de la responsabilidad nacional, que tendría una connotación diferente y una concepción igualmente distinta.

política pública que no tiene respaldo jurídico como tal, por el grande problema de la indefinición; hemos atracado en un mar de excepciones, como las planteadas por la defensa judicial internacional en sede de derechos humanos y corte de la Haya (no me refiero a la Corte penal internacional).

Ahora, ¿qué tanto de coordinación le quedará a la dirección de defensa judicial de la Nación (recordemos que el documento CONPES ya habla de defensa legal de la Nación) cuando interviene tan activamente la secretaria jurídica de la presidencia de la República, el PRAP⁵⁰, la dirección de justicia y seguridad del departamento nacional de Planeación, a cancillería en otros temas y como si fuera poco el ministerio de defensa en los casos de derechos humanos?

Si esto no es así, miremos el protagonismo del Doctor Camilo Ospina en temas propios del Doctor Araujo, me refiero a los dos funcionarios, pero en su calidad de directores de oficinas de sus respectivos organismos y entidades.

En la edición 182 del periódico ámbito jurídico⁵¹ se le pregunta al entonces saliente secretario jurídico de la presidencia de la República: "A.J.: ¿en qué puntos se avanzó en defensa judicial del Estado? C.O.B. Cuando llegamos encontramos dos frentes muy definidos: el local y el internacional. En cuanto al primero, con la expedición de la ley 819, sobre responsabilidad fiscal⁵² el gobierno anterior había avanzado en los planteamientos teóricos. Nosotros armamos una estructura de fondo (lo habla desde su rol de direc-

tor de la oficina jurídica de palacio), y operativa de defensa judicial de la Nación. En tal sentido, lo primero que hicimos fue expedir una directiva presidencial, mediante la cual prohibimos los pleitos entre las entidades públicas...".

Frente a la defensa internacional del Estado, el entonces secretario jurídico de la presidencia también demostró su liderazgo en el tema: "A.J.: ¿y en el tema internacional? C.O.B. La situación era caótica (de hecho todavía lo es). Había unos procesos entrando a la Corte interamericana de Derechos Humanos y más de 80 demandas sin estrategia clara de defensa (todavía no la hay). Por tal razón organizamos un equipo interdisciplinario (de hecho no lo coordina la dirección de defensa jurídica del Estado) y establecimos mecanismos y procedimientos, con una filosofía sencilla: adquirir la experiencia de defensa internacional de la Nación. Igualmente fomentamos la conciliación, pues había procesos muy difíciles de ganar. Uno es abogado, no un mago. Cuando un hecho es absolutamente notorio, hay que reconocer el error y conciliarlo, como en el derecho privado. (Nuevamente sobresale la orientación profesional del jurista.) Nuestro objetivo es administrar, no pleitear. Por ende, iniciamos una cruzada para solucionar los grandes conflictos del Estado"53.

Volviendo con nuestro tema es pertinente indicar nuevamente que la estructuración actual de la coordinación, daría para entronizar por fin la defensa jurídica del Estado, sin que esto sea excluyente de la política de gestión jurídica; veamos por qué:

 En palabras del mismo Doctor Araujo, el propósito de lo que está haciendo su oficina no es otro que mejorar la eficacia y eficiencia de las labores de apoyo jurídico (mucho más allá del restringido tema judicial), que distintos operadores prestan a la gestión de la cosa pública.

Programa para la renovación de la administración pública.

Ámbito jurídico. Año VIII. Número 182. 1 al 14 de agosto del 2005. pág. 3B.

Aquí se hace más que evidente la orientación profesional del ahora Ministro de Defensa Nacional y se prueba de forma paladina mi aserto en relación a que toda la estructuración de que la política de defensa jurídica del Estado tiene una orientación meramente fiscal, descuidando aspectos tan importantes como los políticos. Basta recordar que el señor ministro es abogado especializado en Hacienda y crédito público. Además ha sido docente en esta área.

Ámbito Jurídico. Año VIII. Número 182. 1 al 14 de agosto del 2005. pág. 3B.

- Existe una activa participación del departamento nacional de planeación. Supongo yo que desde su óptica técnica y su oficina jurídica.
- Se pretende brindar una verdadera asesoría jurídica para la toma de decisiones en los diversos órdenes del actuar estatal.
- Se propende por una racionalización normativa.
- 5. se busca una defensa litigiosa del Estado, desde una perspectiva integral⁵⁴.

2.7 Resumen. Hemos podido ver someramente que desde la expedición de la ley 446 de 1998, pasando por la ley 270 de 199655, la ley 489 de 1998 (que reemplazó los decretos 3130 y 1050 de 1968), y las demás normas aquí explicadas, ha venido creciendo la preocupación por el tema de la defensa jurídica del Estado, sobre todo a nivel judicial. Desde la creación en el año 1999 de la dirección de defensa judicial de la Nación, hasta su reorientación con la expedición del Decreto Ley 200 del 2003 y el documento CONPES 3250, se ha visto una verdadera evolución en el tema, que lastimosamente dista de contener una visión integral, sobre todo cuando se dejan por fuera temas tan importantes como los de defensa jurídica internacional, defensa iudicial en materia de Derechos Humanos, etc. No obstante con la formulación de una política pública de gestión jurídica, con la orientación anotada en el acápite anterior, estamos cerca de lograr una verdadera estrategia que se precie de ser integral y académicamente fundamentada.

3. HACÍA UNA POLÍTICA DE GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA

La lucha decidida en la cual se ha enfrascado la dirección de defensa Judicial de la Nación, (llamada defensa legal de la Nación en el CONPES 3250) es en la de entronizar una política de gestión jurídica del Estado. Para ello ha organizado cuatro estrategias con las que pretende alcanzar los objetivos generales. Estas estrategias ya fueron mencionadas en ésta investigación, no obstante el propósito de éste acápite no es otro que el de revisar un poco más en detalle tres de ellas, a saber: la racionalización normativa; la implementación de nuevos modelos de gestión jurídica y finalmente la presentación del plan de profesionalización para poder aplicar los nuevos modelos de gestión jurídica. Sin embargo comenzaremos con algunos temas relacionados con la primera estrategia que no es otra que la de defensa jurídica del Estado.

3.1 Defensa Jurídica del Estado

No obstante lo ya estudiado, es bueno precisar frente al tema de la defensa jurídica del Estado, que luego del diagnóstico inicialmente planteado, se hizo necesario diseñar e implementar un sistema de recaudo de la información que igualmente sirva para valorar los pasivos contingentes del Estado. (Ver numeral 3 del literal A.) Éste sistema, no obstante las falencias anotadas, permitirá en una segunda fase, con ayuda de recursos provenientes del BID dentro del marco del PRAP, implementar las siguientes herramientas, de acuerdo con lo indicado por el ministerio del interior y de justicia:

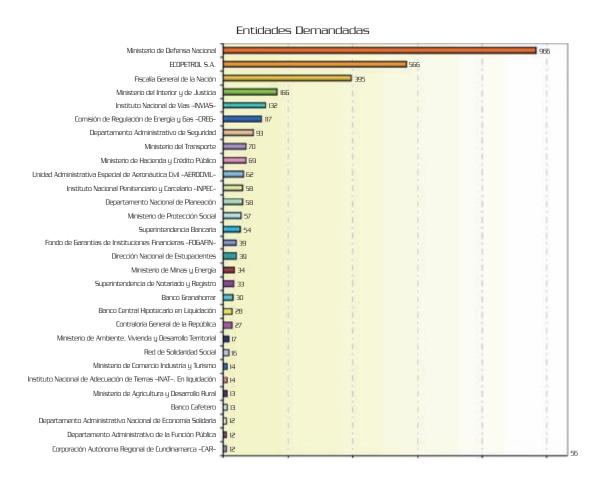
- 1. Planear, registrar y controlar de forma automatizada la gestión de la dirección de defensa judicial de la Nación (se insiste en el error conceptual tantas veces mostrado).
- Registrar, controlar, consultar y actualizar los perfiles profesionales de las personas que representan a las entidades de la administración pública nacional.
- Establecer el número de procesos por apoderado y el record de éstos en el ejercicio de su función.
- 4. Diseñar con ayuda tecnológica la estrategia de defensa más apropiada para la atención de cada asunto con base en un sistema de precedentes y lecciones aprendidas.
- Registrar, consultar, controlar y actualizar la gestión de los actos administrativos, la admi-

⁵⁴ Op. Cit. Pág. 7.

Esta es la ley estatutaria de la administración de Justicia que prevé en su artículo 65 la responsabilidad del Estado por error judicial, y potencia la utilización de la conciliación y otros mecanismos alternativos de solución de conflictos.

- nistración de los asuntos relacionados con la defensa de los intereses del Estado en los litigios en que algunas de las entidades de la administración pública nacional es partes.
- Registrar, consultar y actualizar la información de los integrantes de los comités de conciliación, así como el registro de las actas, a través de tecnologías de información.
- Poder registrar, consultar y actualizar la mediación de la dirección de defensa judicial de la Nación en los conflictos interadministrativos que involucren sanciones indemnizatorias en el sistema de información a implementar.
- 8. Llevar un registro de experiencias derivadas de la atención de un asunto, así como la

- información de sentencias en firme. Acceso por Internet.
- 9. Llevar el registro y control de las obligaciones indemnizatorias a cargo del Estado y permitir su consulta a través de Internet.
- Contar con vías de acceso que permita consultar jurisprudencia relacionada con los litigios provenientes del daño antijurídico.
- 11. Contar con software para la administración automática de archivos, la realización de Chat, foros y la administración de correos electrónicos.
- 12. Contar con herramientas que permitan fácilmente consultar la información.



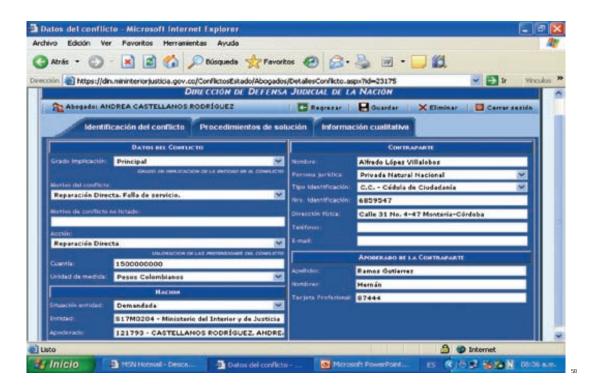
⁵⁶ Fuente. Ministerio del Interior y de Justicia. Procesos que coordina la dirección de defensa judicial de la Nación, superiores a 2000 SMLMV.

Indudablemente hay que resaltar los buenos propósitos que se tienen en ésta área específicamente; igual son significativos los resultados alcanzados (ver gráficas en el numeral 1, literal A), como puede ser la coordinación de los procesos cuyo monto sea superior a dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la implementación de LITIGOB, como una herramienta fundamental en la tarea de defensa jurídica del Estado.

Verbigracia la anterior gráfica muestra el número de procesos superiores a los 2000 SMLMV que coordina la dirección de defensa judicial de la Nación. Es bueno observar una vez más que el primer lugar se lo vuelve a llevar el ministerio de defensa.

Con Litigob hasta el momento se ha logrado registrar, consultar y actualizar toda la información relacionada con:

- 1. Gestión de defensa y procedimientos.
- Número de procesos en la administración Pública central.
- 3. Control sobre los apoderados.
- 4. Acumular las experiencias de casos similares
- 5. Acumular experiencias sobre la gestión de los procesos en las diferentes Etapas procesales.
- 6. Seguimiento a los comités de conciliación
- 7. realización de mediaciones entre la dirección de defensa judicial de la Nación en los conflictos interadministrativos.
- 8. Verificación de las obligaciones indemnizatorias.
- 9. Consulta de la jurisprudencia relacionada con los litigios.
- Administración automatizada en una primera fase de ciertos archivos⁵⁷.



⁵⁷ Fuente. Ministerio del Interior y de justicia. Presentación de la tercera reunión sectorial. Junio del 2005.

Ejemplo de un pantallazo sobre los datos de un proceso judicial en LITIGOB.

3.2 La racionalización normativa

Uno de los problemas jurídicos más graves que tiene Colombia es el relacionado con la polución Normativa; muchas veces los inversionistas extranjeros no llegan a nuestro país por la inseguridad jurídica que representa el tener un número incontrolable de normas en todos los niveles; además nuestras normas se encuentran llenas de contradicciones o antinomias, y en otros casos se cree siempre que la forma de acabar con las anomias o vacíos normativos se soluciona con la producción de nuevas leyes, decretos, resoluciones u otros actos administrativos. Como si fuera poco, esa polución normativa se constituye en caldo de cultivo para la corrupción, sobre todo cuando existen miles de normas para simples trámites. En Colombia vivimos la cultura del trámite y de su peor consecuencia: el tramitador.

Anteriormente habíamos hablado dentro de la sección correspondiente al marco jurídico sobre el tema de las normas que dan sustento a la defensa jurídica del Estado; pues bien, las contradicciones en éste tema también son muy típicas de nuestro devenir jurídico; exactamente sin contar con las directivas presidenciales, encontramos entre leyes y decretos, más de seis normas que sustentan un marco jurídico de defensa y gestión jurídica del Estado. Realmente esta evidencia es macondiana⁵⁹.

Precisamente una directiva presidencial, la número 1 del año 2005, estableció frente al tema de la racionalización normativa algunas metas y tareas. Lo primero que se planteó fue la nece-

sidad de estructurar una compilación normativa sectorial que permitiera básicamente:

- Ubicación de todas las normas del sector temáticamente.
- Que la compilación facilitará la utilización y administración del sistema único de información.
- Que se propiciará con la compilación el análisis de competencias y pertinencia normativa⁶⁰.

Posteriormente, en junio del año próximo anterior, se realizó una segunda fase relacionada con el inventario normativo; fase en donde se pudieron realizar las siguientes actividades:

- 1. Inventariar 39.220 diarios oficiales.
- 2. Levantar índice normativo desde el año 1886 y hasta el año 2004. es decir, una recopilación de 118 años de normas.
- Se clasificaron las leyes y los decretos por sector, de acuerdo con la misión de cada uno de ellos.
- 4. Se obtuvieron 21754 registros.
- Se utilizó una metodología de consulta de epígrafes y clasificación de normas relevantes.
- Se realizaron auditorías verificando una doble revisión de los diarios oficiales, inclusión de normas afectadas por sentencias y resolución de dudas⁶¹.

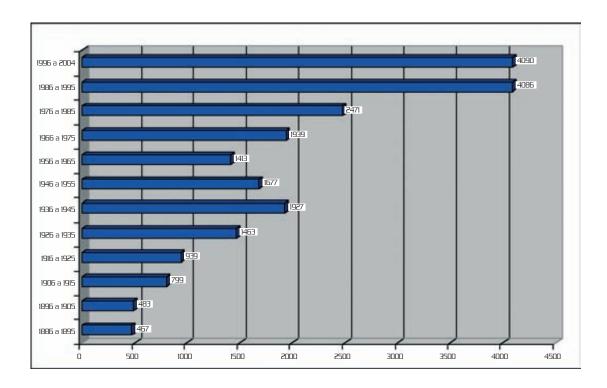
Las siguientes gráficas presentadas en la tercera reunión intersectorial sobre la política de gestión jurídica pública resultan fundamentales para apreciar el problema de la polución de normas en Colombia⁶².

Ley 446 de 1998, Ley 489 de 1998, Decreto 1890 de 1999, Decreto 1214 de 2000, Ley 678 del 2001; Ley 790 de 2002, Decreto ley 200 del 2003; Documento CON-PES 3250 del 2003, directiva 10 del 2002; Directiva presidencial 1 del 2004; directiva 2 del 2005.

Fuente. Informe de Tercer reunión sectorial de Gestión Jurídica del Estado. Junio 24 del 2005. slide 23 y 24. presentación en PowerPoint.

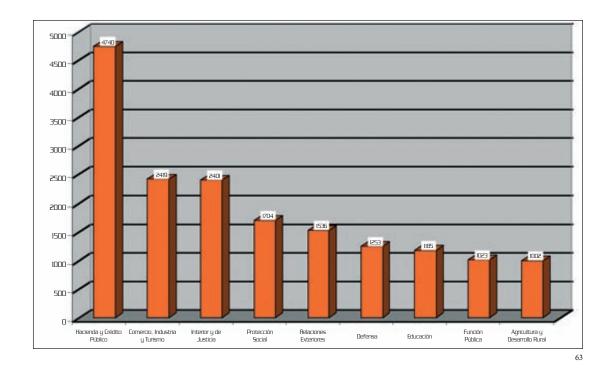
⁶¹ Ibídem.

⁶² Estas gráficas provienen del informe de la tercera reunión intersectorial de gestión jurídica del Estado.



La anterior gráfica muestra como entre 1886 y el año 2004 se expidieron en Colombia 21754 normas. Igualmente muestra que en el decenio ubicado entre 1886 y 1995 se expidieron 467 normas. En el siglo XX en el mismo decenio se expiden 4086 normas. Es decir casi diez veces más que un siglo antes. Esto es bien preocupante. Otra cosa que muestra la gráfica es que durante la vigencia de la constitución de 1886 se expidieron aproximadamente 11107 normas en 105 años. Aterra que entre 1976 y el año 2004, apenas 28 años, se produjeron 10647 normas.

Básicamente durante la vigencia de la Constitución Política de 1991 se ha disparado la producción normativa, tendencia que viene en incremento desde el año 1986, año en el cual se comenzó con la elección popular de alcaldes. Entre el año 1986 y el año 2004 se expidieron en Colombia 8176 normas y apenas en 8 años entre 1996 y el 2004, salieron 4090 normas. Llama la atención que ya en este período se encuentran dos años del período presidencial del presidente Uribe y además se había expedido todo el marco normativo relacionado con la racionalización normativa. ¿Quién entiende?



La anterior gráfica muestra una preocupante situación por sectores; encontramos por ejemplo como el sector de hacienda y crédito público presenta el mayor número de normas, con corte al año 2004. Lo mismo sucede con otros sectores como protección social y defensa; sectores que además resultan los más demandados en Colombia.

Hay que tener presente que estas gráficas se podrían contrastar con las estadísticas de organizaciones tan serias como probidad y transparencia internacional; el propósito de la comparación no es otro que corroborar como el número de normas es directamente proporcional a los indicadores de corrupción; verbigracia, en el año 2004 los particulares pagaron tres billones de pesos en dadivas o coimas a los servidores públicos.

En relación con la jurisprudencia también se inventariaron las sentencias de las más altas cortes, empezando por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y se revisaron los anales del Consejo de Estado. De esa forma se obtuvieron los siguientes resultados:

- 1. Se sacaron 397 gacetas judiciales de la corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.
- 2. 12 años de jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- 3. Se inventariaron 94 años de jurisprudencia observando algunas deficiencias en los datos del Consejo de Estado por falta de información.
- 4. Se presentó un gran apoyo en el levantamiento de los datos por parte del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.

⁶³ Fuente. Ministerio del interior y de Justicia.

- Se implementó el FUNOR sistema que sirve para actualizar todas las normas artículo por artículo con las vigencias, concordancias y jurisprudencia.
- También se implementó el SUIN como sistema unificado de información que permite consultar la normatividad por Internet.

3.3 Los modelos de gestión jurídica pública

Sin entrar ampliamente a tratar el tema de los modelos de gestión, habida cuenta de que no es el objetivo del trabajo de investigación, baste decir que lo que se ha tratado es de revisar básicamente la estructura de los servicios de apoyo jurídico al interior de los organismos y entidades; también revisar los esquemas de integración y coordinación existentes. Todo en aras de la eficacia y eficiencia de la administración pública. Personalmente creo que es el desarrollo de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Se estableció con antelación la realización de una encuesta de gestión en más de cien entidades de la administración pública, con sus resultados se propuso el diseño de modelos de gestión jurídica en tres niveles de la administración pública:

- 1. Nivel de entidades que cumplen el rol de diseño de políticas.
- 2. Nivel de las oficinas jurídicas de los ministerios y departamentos administrativos.
- 3. Nivel de las 40 principales entidades de la administración pública central. Esto como plan piloto.

Los modelos de gestión necesariamente se desarrollarán en cuatro frentes previamente definidos a saber:

- 1. Defensa judicial, con el propósito de evitar el daño antijurídico
- 2. Asesoría jurídica misional.
- 3. Producción normativa.
- 4. Contratación pública.

En el estudio realizado por la dirección de defensa judicial de la Nación se establecieron algunos aspectos bien importantes que vale la pena resaltar. En primer lugar se pudo observar que gran cantidad de litigios de la Nación corresponden a patrones de comportamientos de la administración que se podrían evitar, si existiera retroalimentación y coordinación interinstitucional. En este trabajo de investigación hemos visto que en la mayoría de los sectores de la administración pública existe una variante de litigiosidad afin que no es otra que la laboral. Básicamente la reflexión, tomando este importante ejemplo, tiende a evidenciar porque el Estado y sus entidades terminan condenados en la mayoría de las oportunidades; si se aprovechara la experiencia en el litigio, seguramente no serían tantos los errores cometidos por repetición en nuevos procesos; el más seguramente se evitaría llegar a la jurisdicción ordinaria o a la jurisdicción especial.

El anterior ejemplo también es aplicable al tema de la producción normativa; si se realizará un recuento en Colombia del número de normas que tratan sobre los mismos temas, nos encontraríamos con respuestas sorprendentes. Nadie en Colombia actualmente está en capacidad tal y como lo indica el Doctor Araujo, en verificar la vigencia o no de ciertas normas; sobre todo cuando se presentan derogatorias tácitas.

3.4 El plan de profesionalización

De nada sirve contar con un sistema de defensa judicial adecuado y actualizado; tampoco propender por la reducción de normas o implementar modelos de gestión apropiados a las actuales circunstancias, sino se tiene un programa de capacitación profesional que cumpla con las expectativas actuales y que pueda trascender a otras instancias, principalmente las del sector descentralizado del poder público. Frente a la profesionalización, y en este punto me separo totalmente del pensamiento del Director de la dirección de defensa judicial de la Nación quien sostiene que la capacitación no se centrará en la actualización de materias del derecho "que

se supone los abogados deben tener"⁶⁴; la especialización y actualización resultan mucho más que esenciales. Pero por la importancia del tema lo volveré a tocar en la propuesta de estrategia de defensa jurídica del Estado. Baste decir, que personalmente pienso que aquí reside el principal problema en la gestión judicial del Estado colombiano.

Lo que se ha hecho hasta el momento en este campo se circunscribe a identificar diferentes grupos y establecer programas de capacitación de acuerdo con el nivel en el que se encuentren. De esa forma tenemos el grupo de asesoría jurídica encargado de emitir conceptos legales, preparar y revisar proyectos de normas⁶⁵, y por los expertos de cada una de las entidades de la administración pública central.

Existe además un segundo grupo de defensa judicial encargado básicamente de la función de representación judicial y extrajudicial de las distintas entidades y organismos de la administración pública central.

Finalmente se determino la presencia de un grupo de equipos transversales compuestos por "Cuerpos profesionales", con unas funciones y tareas definidas de acuerdo con los manuales de funciones de las respectivas entidades.

Frente GJP	Cuerpos Profesionales
Asesoría Jurídica	 Gerentes Abogados asesores
Defensa Judicial	 Gerentes Abogados apoderados Dependientes judiciales Secretarios Comité Conciliación

⁶⁴ Ob.cit. Pág. 7

Frente GJP	Cuerpos Profesionales	
Contratación	 Gerentes Profesionales de apoyo Abogados de contratación 	
Producción normativa	 Gerentes Abogados y técnicos redactores Evaluadores normatividad⁶⁶ 	

Como se puede observar en el cuadro anterior en cada una de los frentes referentes se tiene ya dispuesto precisar a qué personal se capacitará; no obstante es el punto más flaco de la política de gestión jurídica del Estado, habida cuenta que no se expresan las estrategias y objetivos en éste trascendental ámbito. La verdad sea dicha, se tiene que cambiar mucho en la forma de pensar de los abogados del Estado; se tiene que verificar una más completa formación y sobre todo se tiene que establecer un sistema de formación postgradual. Insisto sin embargo que este es un pilar de la estrategia a proponer.

3.5 Epítome

Debe resaltarse sin dubitación alguna el trabajo decidido y el esfuerzo grupal para el desarrollo de una política pública sobre gestión jurídica del Estado. Definitivamente es mucho lo que se ha hecho; el propósito de estas letras siempre será el de coadyuvar desde la academia al mejoramiento de esa política, brindarle un mejor soporte y sobre todo hacerla integral. En materia de defensa jurídica del Estado es bastante el camino que falta por recorrer, pero no se debe olvidar lo ya andado. Frente a la racionalización de la normatividad creo que quedo demostrado que en realidad estamos en pañales, aunque es loable la labor de compilación de normas y jurisprudencia. El mismo secretario jurídico de la presidencia para ese entonces, sostuvo en una entrevista:

Me pregunto por qué no se establece dentro de las funciones de estos empleados la de revisar la normatividad de la entidad para proponer una reducción o racionalización normativa. Creo que es una tendencia cultural, muy difícil de cambiar entre personas que cuentan con formación jurídica.

⁶⁶ Fuente. Ministerio del interior y de Justicia.

"Cuando llegué a este cargo, mi objetivo era pasar a la historia como el secretario jurídico que había expedido la menor cantidad de decretos. Es que si uno revisa la situación, por ejemplo de un sector como el de salud, encuentra que hay más de 400 leyes y de 3500 decretos reglamentarios vigentes. Si se pone en la situación del ciudadano se pregunta ¿y cómo diablos sé cuáles son mis derechos? Es absurdo que una persona tenga que conocer 3500 decretos, para conocer su derecho a la salud. Eso nos llevo tomar una decisión: por primera vez, le dimos importancia al ciudadano para que conozca las reglas de juego de la sociedad. En consecuencia organizamos un cronograma para que toda la administración determinará sus normas vigentes".

Creo que sobran frente a éste tema las palabras; ahora bien, lo que si hay que trabajar es en unas fases que permitan llevar la fundamental experiencia al sector descentralizado, especialmente a las entidades territoriales.

El trabajo realizado frente a la implementación de nuevos modelos de gestión jurídica, es de lo más serios en esta estructuración de una política de gestión jurídica. Desde la comprensión y reformulación de los macro procesos, en donde se tuvo muy en cuenta partir de la comprensión sobre de la determinación de los sujetos, entidades y recursos que intervienen en el moldeamiento de los mencionados modelos de gestión; pasando por el diagnostico sobre la atención de los cuatro frentes prioritarios a saber: defensa judicial, contratación estatal, asesoría jurídica y producción normativa, hasta la determinación de un proyecto pilotos con 40 entidades de la administración pública para verificar el estado de cosas, de acuerdo con los niveles de decisión; lo anterior ha permitido con base en las evaluaciones realizadas redefinir también objetivos e indicadores en los órganos de la administración pública. Sobra decir igualmente que esta experiencia luego de que se implemente totalmente debe ser aplicada en el sector descentralizado.

Finalmente en relación con el tema de la capacitación creo, como antes lo indique, que se debe trabajar mucho más seriamente; el factor humano es decisivo en la estructuración de cualquier política. Además los perfiles, la misión y los objetivos a cumplir son trascendentales para generar el cambio cultural que se necesita en materia jurídica.

CONCLUSIÓN

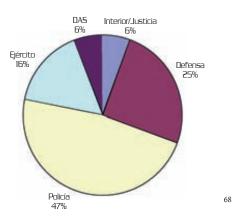
Luego de estas breves páginas en donde he tratado de mostrar algunos aspectos sobre el tema de la defensa jurídica del Estado, puedo decir sin temor a equivocarme, que falta mucha comprensión y estudio sobre lo que significa una verdadera política de defensa que posea el carácter de integral.

No obstante, creo también que lo que se ha hecho en el presente gobierno ha sido trascendental y que sí bien existe desorientación en campos como el de la defensa jurídica y judicial a nivel internacional; los avances en el ámbito interno son halagüeños. El excelente trabajo realizado por la indebidamente nominada dirección de defensa judicial de la Nación, es de resaltar. Al igual que la visualización de una política de gestión jurídica, en donde algunos temas necesariamente se tienen que reacomodar y otros tantos incluir.

Hoy en día y gracias también al apoyo decidido de la secretaria jurídica de la presidencia de la República, se cuenta con una aceptable base de datos que permite tener información sobre sectores demandados, entidades con mayor número de procesos, cuantía de las pretensiones, así como conocer cuando y en qué condiciones funge el Estado como demandante. Estas cifras deben como se dijo en su momento, ser complementadas con un esfuerzo más decidido a nivel descentralizado, en donde se pueden descubrir otras sorpresas.

No existe ninguna duda sobre la preocupante situación judicial en la que se encuentra el Ministerio de la Defensa, siendo el sector con mayor número de demandas e incluso con el mayor número de procesos superiores a los 2000 SMLMV. Precisamente un estudio realizado en el año 2004⁶⁷, arrojó conclusiones que son importantes de analizar respecto a su tendencia en el tiempo y el nivel de utilización de los MASC por parte de los sujetos procesales.

Gráfica 1 Entidades Demandadas (Resp. Extracontractual)



Encontramos que para el año 2004 casi el 50% de las demandas en contra del sector defensa y seguridad (ya que se incluye al DAS), son presentadas contra la Policía Nacional, mientras que apenas un 16% de esas demandas se dirigen contra el Ejército Nacional. No obstante llama poderosamente la atención la inclusión del ministerio del interior y de justicia, a menos que se le este relacionando directamente con su función legal de mantenimiento y control del orden público. Igualmente es notoria la ausencia de discriminación de demandas relacionadas con la Armada de la República de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana, las cuales deben entenderse incluidas en el sector defensa; el cual también arroja preocupaciones desde el punto de vista de entender que entidades exactamente lo conforman. Supongo que las pertenecientes al sector descentralizado.

De todas maneras lo importante es observar como el Estado se desangra a través de un gran número de demandas en este importante sector, hoy en día decisivo para la consolidación de una política de seguridad democrática, a la que será necesario remozar y darle soporte y sustento académico. Aquí es en donde cualquiera se pregunta ¿y por qué el sector defensa no busca el auxilio de la academia? ¿Por qué no busca a los investigadores y analistas de la Universidad Militar?

Los motivos de las demandas

Uso armas dotación oficial	12	23%
Atentados terroristas	9	17%
Indebida planeación operativo	6	11%
Error judicial	3	6%
Vehículos oficiales	2	4%
Omisión con ayuda solicitada	2	4%
Conscriptos	1	2%
Torturas	1	2%
Uso armas+vehic. ofic.	1	2%
Uso armas+conscriptos	1	2%
Atent. Terr.+omisión ayuda	1	2%
Otras	14	26%
TOTAL	53	100%69

La tabla anterior nos muestra que el mayor número de demandas (el 23%) en contra del sector, se presenta por el uso de armas de dotación oficial; de allí la importancia de las investigaciones que viene realizando el CIDER de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar; especialmente la dirigida por el ex presidente del Consejo de Estado, Doctor Ricardo Hoyos Duque, cuya primera parte ya fue publicada y se encuentra actualmente en el mercado. Encontramos, y es bien importante tocarlo en el momento actual, una sola demanda por tortura;

ALVIAR GARCÍA, Helena y otros. ¿justicia mediante litigio? Reparación y extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado.

⁵⁸ Ibidem slide nº 7.

⁶⁹ Ibidem slide nº 9.

esto sin conocer efectivamente sí se trata de la conducta definida nacional e internacionalmente o sí se trata de tratos crueles, inhumanos y degradantes; figuras ambas sobre las cuales existe una nutrida jurisprudencia a nivel internacional; especialmente en la Corte Europea de Derechos Humanos y en los casos adelantados por el Tribunal para la Antigua Yugoslavia. Especialmente el caso Tadic⁷⁰.

Igualmente resulta muy alto el número de demandas por "otros motivos" ya que ocupa el 26% del total de las demandas. Siguen el importancia temas de responsabilidad extracontractual tan conocidos como el derivado del terrorismo y uno que igualmente patentiza la necesidad de una maestría en Derecho Militar, como los provenientes de la indebida planeación operativa; lo cual se puede solucionar con la enseñanza del Derecho operacional.

Aspectos Procesales

Ausencia ánimo concilatorio del d/do	17	32%
Ausencia de oferta	8	15%
No comparecencia del d/do	7	13%
Ausenciaánimoconciliatorio d/te y d/do	4	8%
Oferta rechazada por d/do	3	6%
Ausenciaanimoconciliatorio de d/te	3	6%
Oferta rechazada por demandante	2	4%
No comparecencia de d/te	2	4%
Oferta rech. d/do + contraoferta rech. d/te	1	2%
Otras	6	11%
TOTAL	53	100%71

PRIETO SAN JUAN Rafael. Tadic. Internacionalización de conflictos internos y responsabilidad individual. Grandes Fallos de la Justicia Penal Internacional. Nº 1. Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín. 2005.

La anterior tabla nos muestra finalmente cuales son las causales de fracaso de las conciliaciones específicamente frente al sector defensa, encontrando un preocupante porcentaje del 32% en donde la falta de interés para llegar a un acuerdo se presenta de parte del accionante. La pregunta sería ¿faltará en sí el ánimo conciliatorio en el demandante o en el apoderado judicial? La experiencia muestra que en materia de responsabilidad extracontractual, los abogados prefieren llegar hasta el final de los procesos para recibir honorarios más altos.

Un mejor indicador se presenta en el caso de rechazo de las conciliaciones por parte del demandado, en este caso, El Estado – Ministerio de Defensa. Lo anterior demuestra que se ha ido colando lentamente la cultura de la Conciliación dentro de un sector que siempre ha sido reacio a utilizar los mecanismos alternativos de solución de Conflictos.

Igualmente, lo anterior contrasta con un preocupante 15% en donde los apoderados del sector no presentaron oferta conciliatoria. Ahora valdría la pena haber indagado sobre el porcentaje de oferta conciliatoria en primera y aún en segunda instancia, lo que podría arrojar luces frente al ánimo conciliatorio en relación con el resultado de la primera sentencia y la utilización del principio procesal de la doble instancia.

Lo importante de resaltar frente a los anteriores datos, precisamente reside en su existencia, antes lastimosamente se navegaba sin brújula. Hoy en día, por lo menos se puede saber hacía que puerto se dirige el buque.

Pasando a otro tema relacionado con la "política de Gestión Jurídica Pública, pudimos observar en la investigación como se viene estableciendo, cada vez con mayor intensidad, una propuesta seria de racionalización normativa. Tarea que también debe verse reflejada en el sector descentralizado en donde la polución normativa es fuente constante de corrupción. Contrasta eso sí, encontrar dentro del estudio del marco

⁷¹ Op. Cit. Slide. 10.

normativo que soporta la Defensa Jurídica del Estado, un gran número de normas. Precisamente el ejemplo comienza por casa. Así que una buena fuente de racionalización se puede dar en relación con la dirección de defensa Judicial de la Nación.

Frente a los nuevos modelos de gestión jurídica podemos decir, que representa, tal y como lo dije en su momento, uno de los trabajos más serios en la renovación de la defensa estatal. La definición de macro procesos, la determinación de una estrategia a seguir, la observación de unos objetivos importantes, hacen en verdad, y por lo menos en el nivel teórico, que este sea el pilar que mejor se encuentra soportado.

Finalmente no se puede negar la excelente intención sobre capacitación; pero como igualmente se demostró, el plan existente dista mucho de ser lo que necesita la Nación para defenderse en el plano Jurídico. Por ello, siendo el punto de mayor relevancia, su descuido empieza a mostrar las flaquezas de la política propuesta. De nada sirve tener cuantificadas las contingencias, los procesos y las pretensiones, cuando no contamos con un personal altamente capacitado para enfrentar la acometida de los demandantes y de los que pretenden sacar dividendos de los errores del Estado. De allí surge la conocida frase a nivel de despachos judiciales, "demandar al Estado siempre es bueno, pues nadie lo defiende".

La verdadera importancia del trabajo reside en la demostración que se hace de la necesidad de contar con una verdadera política de defensa del Estado; que como toda política deberá ser integral. Por eso se quiso hacer énfasis en la necesidad de crear un marco conceptual que luego de la racionalización normativa pueda dar verdadero soporte filosófico y académico frente al tema. Precisamente lo que se quiere prevenir es la tendencia a crear aparentes soportes como sucede con muchos de los aspectos en donde se sustenta la política de seguridad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

ALVIAR GARCÍA, Helena y otros. ¿Justicia mediante litigio? Reparación y extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado.

Ámbito jurídico. Año VIII, número 178. Bogotá. 6 al 19 de junio del 2005.

Ámbito jurídico. Año VIII. Número 182. Bogotá. 1 al 14 de agosto del 2005.

ARAUJO ANGULO, Dionisio Enrique. Ponencia: "hacía la construcción de una política de mejor gestión jurídica pública.

CADENA PLATA, Oscar - MEJIA AZUERO, Jean Carlo. El caso de Santo Domingo. Editorial Dike. Bogotá Colombia. Año 2006.

Diagnóstico y situación de la gestión judicial. Junio 2004. Ministerio del interior y de justicia.

División de Pasivos Contingentes, Subdirección de Riesgo, MHCP y DNP.

FISAS Vicenc. Procesos de paz y negociación en conflictos armados. Editorial Paidos. Serie Estado y sociedad. Número 119. Barcelona España. Año 2004.

HOYOS DUQUE Ricardo y otros. La responsabilidad del Estado por el uso de las armas de Fuego. Investigación de la facultad de Derecho de la Universidad Militar. Editorial DIKE, Medellín Colombia. 2006.

Informe de Tercer reunión sectorial de Gestión Jurídica del Estado. Junio 24 del 2005.

Ley 16 de 1972.

Ley 790 del 2002.

MEJÍA AZUERO Jean Carlo. Crónica de otra sentencia Anunciada. Universidad Militar Nueva Granada. Inédito. Año 2004.

MEJÍA AZUERO Jean Carlo. La acción procesal, un concepto que necesita evolucionar. En: Revista Prolegómenos - Derechos y valores. Universidad Militar Nueva Granada. 2005.

MEJÍA AZUERO Jean Carlo. La corrupción empresarial. Políticas de prevención. Revista Derechos Y Valores. Facultad de Derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Año 2004.

Ministerio del interior y de justicia. Dirección de defensa judicial de la Nación.

PRIETO SAN JUAN Rafael. Tadic. Internacionalización de conflictos internos y responsabilidad individual. Grandes Fallos de la Justicia Penal Internacional. Nº 1. Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín. 2005.

www.cmi.com.co.

www.dnp.gov.co

www.minhacienda.gov.co.