

**LOS EFECTOS ECONÓMICOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS
FALLOS DEL CONSEJO DE ESTADO: EL CASO DE LA POLICIA NACIONAL
DURANTE EL PERIODO 2010-2022 Y SU IMPACTO EN LA SOSTENIBILIDAD
FISCAL DE LA INSTITUCIÓN**



Presentado a:

Dr. Grenfieth Sierra Cadena

Presentado por:

Mónica Patricia Canas Erazo

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

2025 – II

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 7 |
| Planteamiento del problema | 10 |
| Formulación del problema..... | 13 |
| Justificación | 14 |
| Hipótesis de Justificación | 16 |
| Objetivos..... | 17 |
| Objetivo general | 17 |
| Objetivos específicos | 17 |
| Estado del Arte | 18 |
| Estructura de la tesis | 20 |
| Capítulo I Falla En El Servicio Como Título Recurrente De Responsabilidad (Línea Jurisprudencial Y Excepciones) | 22 |
| 1.1 Noción y Función | 22 |
| 1.1.1 Falla del servicio, ilegitimidad y acción de repetición | 23 |
| 1.2 Elementos estructurales del juicio de responsabilidad | 24 |
| 1.2.1 Daño antijurídico: presupuesto y prueba de la antijuridicidad | 24 |
| 1.2.2 Nexo causal: conexión jurídicamente relevante | 25 |
| 1.2.3 Imputación: selección del título y estándar asociado | 25 |

| | |
|---|----|
| 1.3 Estándares probatorios aplicados a cada elemento..... | 26 |
| 1.3.1 Estándar sobre daño antijurídico: suficiencia, pertinencia y convergencia | 26 |
| 1.3.2 Estándar sobre nexo causal: coherencia narrativa y exclusión de causa extraña | 26 |
| 1.3.3 Estándar sobre imputación por falla del servicio: contraste entre deber-ser y ser | 27 |
| 1.3.4 Estándares sobre riesgo excepcional y daño especial: peligrosidad y ruptura de cargas..... | 27 |
| 1.4 Casos emblemáticos ya tabulados | 27 |
| 1.5 Patrones: hechos típicos, cuantías y tendencias temporales | 29 |
| 1.6 Lectura jurídica de la evolución y de los detonantes de litigiosidad | 32 |
| 1.7 Comparación “pretensión vs condena”: relación, dispersión y factores explicativos..... | 33 |
| 1.8 Delimitación general de los títulos alternos | 35 |
| 1.9 Prevención del daño como política obligatoria | 41 |
| 1.10 Conclusiones del Capítulo I..... | 44 |
| Capítulo II Marco presupuestal | 46 |
| 2.1 Arquitectura del sistema presupuestal | 46 |
| 2.1.1 Diferencia operativa: caja vs presupuesto | 48 |
| 2.2 Evidencia de estrés de caja y presupuesto | 50 |

| | |
|--|-----|
| 2.2.1 Series de mora y deuda judicial..... | 50 |
| 2.3 Solicitado vs aprobado vs ejecutado..... | 56 |
| 2.4 Costo de oportunidad..... | 60 |
| 2.5 Medida y su Eficacia | 65 |
| 2.6 Conclusiones del Capítulo II | 68 |
| Capítulo III: Efectos sociales y políticas públicas..... | 71 |
| 3.1 Efectos sociales y confianza pública | 76 |
| 3.2 Discusión crítica y contraste con estudios previos | 81 |
| 3.3 Limitaciones y agenda de investigación futura | 85 |
| 3.4 Conclusiones del capítulo III..... | 90 |
| Capítulo IV. Conclusiones..... | 92 |
| Referencias | 97 |
| Anexos | 103 |

Lista de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Cumplimiento judicial | 64 |
| Tabla 2. Gasto misional | 68 |
| Tabla 3. Hechos Imputación y Cuantías | 71 |
| Tabla 4. Procesos con fallo | 73 |
| Tabla 5. Litigiosidad..... | 74 |
| Tabla 6. Deudas | 75 |
| Tabla 7. Ejecutoria vs pago | 75 |

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Causas recurrentes de responsabilidad patrimonial contra la Policía Nacional por año de admisión (procesos de reparación directa 2021–2025)..... | 31 |
| Figura 2. Panorama general de los procesos de reparación directa contra la Policía Nacional y su estado (2010–2025) | 55 |
| Figura 3. Valor económico indexado de las condenas y su peso en el presupuesto anual de la Policía Nacional (2010–2025) | 60 |
| Figura 4. Distribución territorial de los procesos de reparación directa contra la Policía Nacional (mapa de calor por valor indexado, 2010–2025) | 80 |

Introducción

La presente investigación se desarrolla como tesis de Maestría en Derecho Administrativo y se ubica en el ámbito de la responsabilidad del Estado por la actividad de la Policía Nacional. El trabajo se orienta a examinar los efectos económicos de las condenas proferidas por el Consejo de Estado contra dicha institución en el período 2010-2022, atendiendo a su impacto sobre la hacienda pública¹ y el presupuesto² de la entidad. La Policía Nacional se configura como un sujeto particularmente expuesto a reclamaciones por daños antijurídicos derivados de la prestación del servicio de policía. En este escenario, las decisiones judiciales que declaran la responsabilidad estatal se traducen en obligaciones pecuniarias que inciden en la programación y ejecución del gasto. El estudio propone, por tanto, un análisis de la responsabilidad del Estado desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal y de la gestión presupuestal de una institución pública armada de carácter nacional.

El problema de investigación se sitúa en la tensión entre el derecho de las víctimas a la reparación integral y la necesidad de preservar el equilibrio de las finanzas públicas. La jurisdicción de lo contencioso administrativo ha consolidado la falla del servicio³ como título de imputación reiterado frente a la Policía Nacional, con patrones de hechos, daños y condenas que muestran una trayectoria susceptible de sistematización. Cada declaración de responsabilidad genera cargas económicas que deben ser atendidas con cargo al presupuesto de la entidad y a los

¹ La hacienda pública comprende el conjunto de ingresos, gastos, activos y pasivos que definen la situación fiscal de una entidad estatal y condicionan su capacidad de financiar el cumplimiento de sus funciones.

² El presupuesto es el instrumento jurídico y contable mediante el cual se autorizan los ingresos y los gastos de la entidad para un período fiscal, con distribución por conceptos y programas según las normas de presupuesto público.

³ La falla del servicio corresponde a la deficiencia, ausencia o funcionamiento anormal del servicio a cargo del Estado, cuando la administración no presta el servicio, lo presta de manera tardía o lo presta en condiciones que no se ajustan a los parámetros jurídicos y técnicos que le son exigibles, generando un daño antijurídico imputable a la entidad responsable.

instrumentos de programación de caja⁴. Tal realidad plantea interrogantes sobre la forma en que estas decisiones inciden en la capacidad institucional para atender sus funciones constitucionales y en la obligación de responder por los daños causados. La investigación se propone abordar esa tensión desde una mirada jurídica y económica articulada.

El objeto de estudio se concibe de manera transversal, al articular la teoría de la responsabilidad del Estado con los desarrollos de la hacienda pública y del derecho presupuestal. Las condenas judiciales no solo expresan juicios de imputación por falla del servicio, riesgo excepcional⁵ u otros títulos, sino que también se reflejan en erogaciones que afectan la caja, el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)⁶ y las proyecciones de gasto de la Policía Nacional. A través de esta conexión se observa cómo el régimen de responsabilidad tiene consecuencias directas en la planeación financiera, en la aplicación de reglas fiscales y en la asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones misionales. De este modo, se busca mostrar la forma en que el contencioso administrativo se proyecta sobre la gestión económica de la institución.

El objetivo general del trabajo consiste en analizar los efectos económicos de los fallos proferidos por el Consejo de Estado contra la Policía Nacional en el período 2010-2022 y su impacto en la sostenibilidad fiscal de la institución. En desarrollo de este propósito se plantea caracterizar las principales líneas jurisprudenciales en materia de responsabilidad del Estado que

⁴ La caja corresponde al conjunto de recursos líquidos disponibles en un momento determinado, principalmente saldos en cuentas bancarias y otros instrumentos de alta liquidez que permiten atender pagos autorizados en el presupuesto.

⁵ El riesgo excepcional se refiere al título de imputación en el cual el Estado responde por los daños derivados de actividades que crean peligros especiales o riesgos superiores a los que ordinariamente se toleran en la vida social, aun cuando la actuación administrativa se haya ajustado a la legalidad y se hayan observado medidas de cuidado.

⁶ El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) es el instrumento mediante el cual se organiza el flujo mensual de pagos con cargo al presupuesto aprobado, con base en la disponibilidad de recursos de caja de la entidad.

involucran a la Policía Nacional, identificar los títulos de imputación y los tipos de daño reconocidos, cuantificar las condenas y su evolución temporal, y examinar cómo tales decisiones se reflejan en la estructura de ingresos y gastos de la entidad. Igualmente se pretende describir las respuestas institucionales adoptadas para atender la deuda judicial⁷ y explorar sus efectos sobre la garantía de los derechos de las víctimas y sobre la confianza de la ciudadanía en la administración.

Para alcanzar estos fines se adopta un enfoque metodológico que combina herramientas cualitativas y cuantitativas de análisis. Desde la perspectiva cualitativa se realiza un estudio de decisiones del Consejo de Estado que declaran la responsabilidad de la Policía Nacional, con el fin de identificar patrones de hechos, criterios de imputación y parámetros de reparación. En el componente cuantitativo se emplean datos presupuestales y de tesorería de la institución, relativos a apropiaciones, obligaciones, pagos y ejecución del PAC, con el propósito de medir la magnitud y evolución de las condenas y de los recursos destinados a su financiación. Las fuentes comprenden normas, doctrina, jurisprudencia, informes administrativos y bases de datos institucionales, que se integran en un ejercicio de análisis descriptivo y comparativo.

El alcance del estudio se delimita a las sentencias del Consejo de Estado que declaran la responsabilidad extracontractual del Estado⁸ por actuaciones u omisiones imputables a la Policía Nacional entre los años 2010 y 2022, así como a la información presupuestal disponible para ese mismo período. La investigación no aborda la totalidad del contencioso en primera instancia ni otros órdenes jurisdiccionales, sino que se concentra en la decisión definitiva proferida por el alto tribunal y en sus efectos sobre la hacienda de la entidad. El documento se estructura en varios

⁷ La deuda judicial se integra por el conjunto de obligaciones de pago a cargo de una entidad pública que provienen de sentencias y conciliaciones ejecutoriadas, pendientes de cancelación total o parcial, y que deben ser atendidas con cargo al presupuesto y a la caja de la respectiva institución.

⁸ La responsabilidad extracontractual del Estado se entiende como el deber de la administración de indemnizar los daños antijurídicos que sufren las personas, cuando tales daños son imputables a la acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que ejercen funciones estatales, por fuera de una relación contractual y con base en lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política.

capítulos que desarrollan el marco teórico y normativo de la responsabilidad del Estado y de la hacienda pública, exponen la metodología seguida, presentan los resultados del análisis jurisprudencial y financiero, y formulan conclusiones orientadas a la reflexión sobre la sostenibilidad fiscal y la gestión del riesgo derivado de la responsabilidad estatal.

Planteamiento del problema

El problema central se sitúa en la intersección entre el derecho de las víctimas a la reparación integral y la sostenibilidad fiscal de la administración, con la Policía Nacional como entidad particularmente expuesta a litigios por responsabilidad. La línea contencioso-administrativa ha consolidado la falla del servicio como título de imputación recurrente, con patrones de hechos, perjuicios y cuantías que justifican una sistematización rigurosa. El valor de esta investigación radica en medir la magnitud y evolución de esas condenas, explicar sus fundamentos y traducirlos a impactos operativos verificables. Se busca, en consecuencia, un diagnóstico que vincule el plano dogmático con los costos financieros y las obligaciones de gestión pública para orientar decisiones informadas. (Consejo de Estado, 2022).

Desde el ángulo presupuestal y de tesorería, las sentencias y conciliaciones materializan obligaciones de pago inaplazables que inciden tanto en la caja como en el presupuesto. La incertidumbre sobre el momento del giro, los accesorios financieros y la indexación eleva el costo total y presiona el Plan Anual de Caja, con efectos sobre la ejecución misional. Un enfoque técnico de pasivos contingentes y de los procedimientos de atención de fallos permite priorizar bajo criterios de severidad y oportunidad, reduciendo la mora y protegiendo la continuidad del servicio. Este estudio habilita un puente entre el análisis jurídico y la programación financiera con métricas de seguimiento. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2025).

En la dimensión dogmática, la investigación delimita su foco en la falla del servicio como título que explica la mayor carga condenatoria frente a la Policía Nacional, sin desconocer figuras como riesgo excepcional y daño especial⁹. La construcción de una matriz con variables homogéneas, hechos, perjuicios, criterios de cuantificación y subsección decisora permite trazar tendencias y discutir su racionalidad. Esa base empírica conecta el estándar de imputación con efectos fiscales observables y con la necesidad de prevención del daño. Precisar el título dominante robustece la coherencia metodológica y facilita medir el impacto de las decisiones (Rama Judicial de Colombia, 2023).

El problema revela una brecha de gestión pública cuando la experiencia litigiosa no se convierte en aprendizaje organizacional ni en políticas preventivas verificables. La estandarización de protocolos, la formación en derechos humanos, la trazabilidad de datos y el funcionamiento de los comités de conciliación son palancas para disminuir frecuencia y severidad de condenas. Este trabajo aporta indicadores de proceso y de resultado con metas, responsables y plazos, de manera que prevenir resulte más eficiente que pagar tardíamente. La orientación a resultados fortalece confianza y disciplina en la administración del riesgo jurídico. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

La sostenibilidad fiscal como criterio constitucional exige armonizar decisiones judiciales con estabilidad macrofiscal sin degradar la tutela judicial efectiva¹⁰. El incidente de impacto fiscal opera como mecanismo de coordinación sobre los efectos de las providencias y demanda soporte técnico, trazabilidad de riesgos y medidas administrativas complementarias para asegurar

⁹ El daño especial es aquel que se produce como consecuencia de una actuación legítima del Estado, pero que recae de manera particular y grave sobre una persona o grupo reducido, rompiendo la igualdad frente a las cargas públicas y dando lugar al deber de indemnizar en atención a ese sacrificio anormal.

¹⁰ La tutela judicial efectiva comprende el derecho de las personas a acceder a los jueces, a obtener una decisión motivada dentro de un plazo razonable y a que dicha decisión se cumpla, de manera que se asegure la protección real y oportuna de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

cumplimiento oportuno. El análisis propuesto integra esa herramienta con la planeación presupuestal, evitando que las restricciones financieras sustituyan la prevención del daño o relativicen la responsabilidad estatal. La investigación ofrece así un marco para ejecutar con rigor y sin menoscabar derechos (Corte Constitucional de Colombia, 2021).

La arista social y reputacional del problema emerge cuando se reiteran eventos asociados a uso desproporcionado de la fuerza y vulneraciones de derechos, con deterioro de la confianza y erosión de la legitimidad institucional. La ciudadanía percibe desalineación entre declaraciones y resultados cuando las condenas se acumulan y los pagos se difieren, lo que afecta la cooperación indispensable para la eficacia policial. Incorporar evidencia pública de conflictividad y estándares de derechos humanos permite comprender el costo reputacional como parte del mismo ciclo que genera responsabilidad y presión fiscal, habilitando intervenciones integrales. (Human Rights Watch, 2021).

Desde la perspectiva de política pública, el valor añadido radica en integrar fuentes primarias oficiales con lectura presupuestal para estimar severidad y oportunidad del gasto en condenas y verificar si las intervenciones vigentes reducen la litigiosidad o solo administran su costo. Se propone una ruta de priorización que combine prevención del daño, cumplimiento oportuno, transparencia activa y tableros de seguimiento con métricas verificables. Este enfoque favorece asignación eficiente, corrección temprana de desviaciones y mejor rendición de cuentas, con retorno social y fiscal medible (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024). }

La delimitación al Consejo de Estado y al período 2010–2022 asegura consistencia de fuentes y comparabilidad temporal, facilitando extraer lecciones aplicables a la gestión de la Policía Nacional. Con esa frontera analítica se organiza una línea jurisprudencial enfocada en la falla del servicio, se cuantifica el impacto diferenciado sobre caja y presupuesto y se sistematizan

efectos sociales relevantes para la gobernanza democrática. El cierre justificatorio resalta la eficacia de la acción de repetición¹¹ y de los sistemas disciplinarios para proteger el erario y alinear incentivos internos, con recomendaciones orientadas a reducir repetición y costo fiscal esperado (Congreso de la República de Colombia, 2022).

Formulación del problema

La formulación del problema parte de un hecho verificable: la reiteración de condenas contra la Policía Nacional por responsabilidad patrimonial ha configurado un patrón estable en la jurisdicción contencioso administrativa. Ese patrón se asocia a la falla del servicio como título de imputación predominante y a un conjunto de cuantías que, sumadas en el tiempo, presionan los flujos de caja y la programación presupuestal. La cuestión central a resolver es si la forma en que se imputan y cuantifican los daños, junto con la oportunidad de pago, está produciendo un costo fiscal esperado que compromete la continuidad del servicio y la eficacia de la función policial (Consejo de Estado 2022).

La pregunta de investigación se enuncia en términos claros y operativos: en qué medida y por medio de qué vías los fallos condenatorios del Consejo de Estado entre dos mil diez y dos mil veintidós han afectado la sostenibilidad fiscal¹² de la Policía Nacional, diferenciando impactos sobre caja y sobre presupuesto. Se busca determinar si la estructura de pagos, la indexación y los accesorios financieros elevan de forma sustantiva el costo total, y si la programación de recursos resulta suficiente para atender la obligación sin afectar metas misionales. Esta formulación conecta

¹¹ La acción de repetición es el mecanismo judicial mediante el cual una entidad pública demanda al servidor o exservidor responsable para que reintegre, total o parcialmente, las sumas pagadas por concepto de condenas o conciliaciones, cuando el daño haya sido causado con dolo o con culpa grave en el ejercicio de sus funciones.

¹² La sostenibilidad fiscal se entiende como la capacidad del Estado para cumplir de manera continua sus obligaciones presentes y futuras sin incurrir en trayectorias de déficit o deuda que desborden los límites fijados por el ordenamiento jurídico y por la política económica, de modo que las decisiones de gasto e ingreso se mantengan compatibles con la estabilidad de las finanzas públicas.

dogmática y gestión financiera y permite construir indicadores verificables (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2025).

El problema incorpora un componente jurídico sustantivo: la prevalencia de la falla del servicio respecto de otros títulos de imputación exige identificar hechos típicos, estándares probatorios y criterios de cuantificación que explican la mayor carga condenatoria frente a la Policía Nacional. La delimitación temática reduce ambigüedades, concentra el análisis en los supuestos más frecuentes y facilita la comparación entre subsecciones decisoras. Con ello se establece un marco sólido para contrastar hipótesis sobre recurrencia de conductas, severidad del daño y regularidad de los montos reconocidos en sede contenciosa (Rama Judicial de Colombia 2023).

Justificación

La investigación se justifica, en primer lugar, en el plano jurídico, porque aborda la responsabilidad del Estado desde una perspectiva que conecta la dogmática de la falla del servicio con sus efectos sobre la hacienda pública. La producción académica en derecho administrativo ha desarrollado con amplitud los elementos del daño antijurídico¹³, el nexo causal y los títulos de imputación, pero ha prestado menor atención a la forma en que las condenas impactan la organización financiera de entidades específicas. El análisis de las decisiones del Consejo de Estado contra la Nación–Policía Nacional en el período 2010-2022 permite observar cómo los criterios jurisprudenciales se traducen en obligaciones pecuniarias que deben ser atendidas con recursos públicos. De esta manera, el trabajo propone un enlace entre la teoría de la responsabilidad

¹³ El daño antijurídico es el menoscabo cierto que recae sobre una persona en su esfera patrimonial o extrapatrimonial y que esta no está en el deber jurídico de soportar, según el ordenamiento constitucional y legal, de modo que su ocurrencia abre la posibilidad de reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado.

y los instrumentos de gestión fiscal que apoyan la planeación estatal (Rama Judicial de Colombia, 2023).

En segundo lugar, la investigación se justifica por la necesidad de contar con un diagnóstico sistemático sobre los efectos económicos de los fallos proferidos contra la Policía Nacional. Las obligaciones derivadas de sentencias y conciliaciones se reflejan en pagos que presionan el Programa Anual Mensualizado de Caja, las apropiaciones presupuestales y los niveles de ejecución anual. La falta de estudios que integren la información sobre deuda judicial, mora en el pago, rubros solicitados, aprobados y ejecutados dificulta la evaluación del riesgo fiscal asociado al contencioso administrativo. El trabajo plantea un ejercicio de medición y análisis que permite dimensionar la carga económica que representan las decisiones judiciales y su comportamiento a lo largo de más de una década (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

En tercer lugar, el estudio encuentra justificación en su utilidad para la gestión institucional de la Policía Nacional. Las dependencias jurídicas, financieras y de planeación requieren información consolidada sobre la relación entre decisiones del Consejo de Estado, montos de condena y ajustes en la programación de caja. El análisis de esta relación contribuye a identificar patrones de litigiosidad, tipos de eventos que originan condenas reiteradas y momentos de mayor impacto en el flujo de recursos. Con base en esos hallazgos es posible diseñar estrategias de prevención del daño antijurídico, priorizar acciones de capacitación y revisar procedimientos internos que puedan estar generando responsabilidad estatal con frecuencia (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

En cuarto lugar, la investigación se justifica desde una perspectiva social y de derechos humanos, pues la tensión entre tutela judicial efectiva y sostenibilidad fiscal se manifiesta de manera visible en el caso de la Policía Nacional. Las víctimas acuden a la jurisdicción contenciosa

en busca de reparación integral por daños sufridos en contextos de seguridad y convivencia, y las decisiones que les reconocen indemnizaciones se convierten en un indicador de la respuesta estatal frente a esas vulneraciones. No obstante, el cumplimiento tardío de las condenas o la acumulación de deuda judicial pueden generar percepciones de desprotección e incidencia en la confianza ciudadana. El estudio de los efectos económicos de los fallos permite valorar cómo se materializa la reparación y qué impacto tiene sobre la legitimidad de la institución (Paternina et al., 2023).

En quinto lugar, el trabajo se justifica por su pertinencia en el contexto de las discusiones contemporáneas sobre sostenibilidad fiscal, regla fiscal¹⁴ y gestión responsable del gasto público en Colombia. Las condenas contra la Nación–Policía Nacional forman parte de un conjunto más amplio de obligaciones contingentes que inciden en el balance de las finanzas estatales y en la asignación de recursos entre sectores. Analizar este caso permite ilustrar cómo la responsabilidad del Estado puede incidir en la planificación de una institución que cumple funciones de seguridad y convivencia y cómo esa planificación se ajusta para atender las órdenes judiciales. La reflexión derivada del estudio ofrece elementos para el diseño de políticas de prevención del daño y de gestión de la deuda judicial en el marco de la hacienda pública y del derecho administrativo (Corte Constitucional de Colombia, 2021).

Hipótesis de Justificación

La hipótesis sostiene que la reiteración de condenas contra la Policía Nacional, con predominio del título de imputación por falla del servicio, genera una presión fiscal que supera la capacidad de caja programada y obliga a ajustes presupuestales que encarecen el costo total mediante intereses, indexaciones y rezagos de cumplimiento. Bajo esta premisa, la variación de

¹⁴ La regla fiscal es un marco legal que fija límites numéricos a variables de las finanzas públicas, como el déficit o la deuda, con el fin de orientar la política fiscal hacia una trayectoria compatible con la sostenibilidad en el tiempo.

los flujos de pago y la insuficiente articulación entre pasivos contingentes y programación financiera explicarían desvíos misionales y pérdida de eficiencia en la ejecución del gasto. Si la entidad fortalece la planeación del riesgo jurídico, prioriza giros con criterios de severidad y oportunidad y ejecuta oportunamente, el costo esperado de la litigiosidad se reduce de manera medible y sostenida (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2025).

La segunda hipótesis plantea que una política integral de prevención del daño, soportada en análisis de impacto, protocolos operativos, formación en derechos humanos, control disciplinario y uso eficaz de la acción de repetición, disminuye la frecuencia y la severidad de las condenas y mejora simultáneamente legitimidad y confianza, con efecto positivo sobre el perfil fiscal de la entidad. La brecha observada entre reportes formales y resultados efectivos se explica por ausencia de indicadores de proceso y resultado, débil trazabilidad y falta de responsables con metas y plazos concretos. Al cerrar esa brecha mediante tableros verificables y decisiones basadas en evidencia, la entidad transforma el aprendizaje litigioso en corrección de causas y en ahorro tangible para el erario (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado 2025).

Objetivos

Objetivo general

Analizar los efectos de los fallos condenatorios en contra de la Policía Nacional de Colombia emitidos por el Consejo de Estado, en relación con la sostenibilidad fiscal de la entidad durante el período 2010–2022.

Objetivos específicos

Examinar los efectos patrimoniales de las condenas judiciales en contra de la Policía Nacional de Colombia en relación con la disponibilidad de recursos monetarios de la entidad.

Analizar la repercusión de las condenas patrimoniales en el presupuesto de la Policía Nacional de Colombia, durante el período 2010 a 2022.

Establecer las causas frecuentes de las condenas patrimoniales contra la Policía Nacional de Colombia, mediante demandas por el medio de control reparación directa, con base en los fallos en firme proferidos por el Consejo de Estado entre los años 2010 a 2022.

Estado del Arte

El estado del arte reciente en derecho administrativo colombiano muestra una consolidación de la responsabilidad patrimonial del Estado sobre el eje del daño antijurídico y la reparación integral, con fuerte desarrollo jurisprudencial en títulos de imputación y criterios de cuantificación. La relatoría del Consejo de Estado ha sistematizado líneas que permiten identificar patrones de condena, variaciones entre subsecciones y tendencias en el reconocimiento de perjuicios. Esta base documental, disponible en línea, sirve como insumo para análisis empírico y para el trazado de matrices comparables por hechos, cuantías y criterios decisorios. En la temática policial, la recurrencia de la falla del servicio emerge como hilo conductor del debate contemporáneo (Consejo de Estado 2022).

La doctrina y la relatoría judicial describen la falla del servicio como el título más frecuente en controversias contra autoridades operativas, al tiempo que distinguen figuras como riesgo excepcional y daño especial. El énfasis de la producción reciente se centra en depurar los estándares probatorios, la relación causal y la graduación del daño, con atención especial a la motivación de las providencias y a la coherencia interseccional. Este refinamiento dogmático facilita estudiar la persistencia de conductas generadoras de responsabilidad y alimenta la discusión sobre políticas de prevención orientadas por evidencia y resultados verificables (Rama Judicial de Colombia 2023).

Una vertiente del estado del arte enlaza responsabilidad y sostenibilidad fiscal, destacando la necesidad de coordinación interinstitucional para ejecutar sentencias sin deteriorar el equilibrio macrofiscal. La Corte Constitucional ha perfilado el incidente de impacto fiscal como herramienta de modulación de efectos, con límites materiales y procedimentales que resguardan la tutela judicial efectiva. Esta línea exige información sólida sobre riesgos, cronogramas de pago y métricas de cumplimiento, de modo que la coordinación no diluya la responsabilidad ni relegue la prevención del daño a un plano secundario (Corte Constitucional de Colombia 2021).

La literatura institucional en defensa jurídica del Estado ha transitado desde reportes descriptivos hacia aproximaciones de gestión del riesgo, seguimiento a comités de conciliación y tableros de resultados. El énfasis reciente se orienta a medir frecuencia y severidad de condenas, tasa de éxito procesal y tiempos de pago, así como a promover aprendizaje organizacional que cierre brechas entre la experiencia litigiosa y las políticas preventivas. Estos informes constituyen un insumo clave para series históricas y para la evaluación de la efectividad de intervenciones administrativas (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado 2025).

En el campo de las finanzas públicas, el enfoque de pasivos contingentes y el tratamiento de sentencias y conciliaciones han ganado densidad técnica, con guías y módulos que describen reconocimiento, programación y pago. El debate se desplaza hacia la medición del costo total, incluidos accesorios financieros e indexación, y hacia la compatibilidad entre cronogramas judiciales y el Plan Anual de Caja. La producción reciente destaca la necesidad de enlaces operativos entre oficinas jurídicas, presupuestales y de tesorería para reducir mora y estabilizar expectativas de gasto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2025).

El componente social del estado del arte recoge evidencias sobre afectaciones a derechos y uso desproporcionado de la fuerza en contextos de protesta, con impactos en confianza y

legitimidad institucional. Estos insumos, aunque no son de naturaleza contenciosa, proveen contexto para interpretar la litigiosidad y sus efectos reputacionales. La convergencia entre estándares de derechos humanos y criterios administrativos de prevención favorece intervenciones integrales que trascienden la indemnización y apuntan a la no repetición (Human Rights Watch 2021).

Una corriente aplicada explora la traducción de la evidencia litigiosa en políticas de prevención, con metas operativas, responsables definidos y plazos. Los informes recientes impulsan el uso de indicadores de proceso y de resultado, transparencia activa y priorización de acciones costo efectivas. Esta literatura promueve el viraje desde la administración del pasivo hacia la reducción del riesgo esperado, articulando acción disciplinaria, repetición, formación y rediseño de protocolos con seguimiento público (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado 2024).

En síntesis, el estado del arte 2020 a 2025 converge en tres vectores que enmarcan esta tesis. Primero, consolidación jurisprudencial en títulos de imputación y criterios de reparación con predominio de la falla del servicio. Segundo, fortalecimiento del enfoque fiscal de pasivos contingentes y coordinación para la ejecución de sentencias. Tercero, incorporación de la dimensión social y de derechos humanos para orientar políticas de prevención y no repetición. Este marco permite una investigación que combine línea jurisprudencial, lectura financiera y evaluación de efectos sociales con propuestas verificables de mejora institucional (Consejo de Estado 2022).

Estructura de la tesis

Esta tesis se organiza en cuatro capítulos, precedidos por esta introducción, con el fin de analizar los efectos económicos de los fallos del Consejo de Estado contra la Policía Nacional

entre 2010 y 2022. El Capítulo 1 desarrolla el marco conceptual y jurisprudencial de la responsabilidad extracontractual del Estado, destacando la falla en el servicio como título de imputación recurrente en los fallos. En este capítulo se describen los criterios relevantes para comprender la atribución de responsabilidad, los elementos que inciden en la determinación de las condenas y los aspectos que justifican la intervención judicial. Posteriormente, en el Capítulo 2, se aborda el marco presupuestal y financiero aplicable al cumplimiento de sentencias, con énfasis en la programación, apropiación y ejecución del gasto público. Este apartado permite identificar cómo se materializa el cumplimiento de los fallos en términos de disponibilidad de recursos y las presiones sobre el presupuesto institucional.

El Capítulo 3 se enfoca en los efectos económicos y sociales derivados de las decisiones judiciales del Consejo de Estado, particularmente en su incidencia sobre la sostenibilidad fiscal de la Policía Nacional. En este capítulo, se examinan impactos como la afectación de rubros misionales, el riesgo de desfinanciación y las implicaciones para la planeación y la gestión administrativa de la institución. Además, se discuten las consecuencias relacionadas con la prevención del daño antijurídico, el control del riesgo litigioso y los ajustes de política pública necesarios para enfrentar los efectos de la litigiosidad. Finalmente, el Capítulo 4 presenta las conclusiones generales del estudio, en el que se sistematizan los hallazgos más relevantes y se formulan recomendaciones orientadas a mitigar el impacto fiscal de la litigiosidad en la Policía Nacional, fortaleciendo su sostenibilidad fiscal y la eficiencia en la gestión pública.

Capítulo I Falla En El Servicio Como Título Recurrente De Responsabilidad (Línea Jurisprudencial Y Excepciones)

1.1 Noción y Función

En la responsabilidad patrimonial del Estado, el título de imputación es la regla que articula el daño antijurídico con la conducta estatal y determina el estándar de prueba aplicable, por lo que condiciona la demostración del nexo causal, la calificación del hecho y el alcance de la reparación. La relatoría contemporánea ubica este concepto en el corazón de la decisión contencioso administrativa, pues de su correcta identificación dependen tanto las cargas argumentativas como la coherencia entre el fundamento del fallo y la cuantificación del perjuicio, lo que exige precisarlo antes de cualquier análisis empírico o jurisprudencial posterior (Anaya y García, 2021).

La misión policial expone de forma constante a la institución a situaciones de uso de la fuerza, custodia, vigilancia y protección de personas y bienes, donde pequeñas desviaciones del estándar de diligencia pueden traducirse en prestación irregular u omisión relevante. Por esa razón, en el universo de títulos de imputación, la “falla del servicio” tiende a explicar la mayor parte de las atribuciones de responsabilidad, no por una opción dogmática abstracta, sino por la densidad fáctica de los servicios operativos, la exigencia de protocolos y la trazabilidad probatoria que deja la actividad preventiva y reactiva de la fuerza pública (Rama Judicial de Colombia, 2023).

La “falla del servicio” se predica de la deficiente prestación, de la omisión del deber o de la tardanza que causa un daño antijurídico, mientras que el “riesgo excepcional” traslada el centro de la imputación a la creación o materialización de un peligro anormal inherente a una actividad peligrosa, y el “daño especial” reconoce la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas cuando una actuación legítima impone a un particular un sacrificio singular. Distinguir estos títulos evita forzar subsunciones y ordena la prueba: irregularidad y diligencia en la falla, peligrosidad y

causalidad en el riesgo, y desproporción del gravamen en el daño especial (Caicedo, 2022).

1.1.1 Falla del servicio, ilegitimidad y acción de repetición

La falla del servicio se aparta de los demás títulos de imputación porque se construye sobre la constatación de una actividad ilegítima por parte de la administración, en la medida en que el servicio no se presta, se presta de manera tardía o se presta con infracción de los estándares de diligencia exigidos. Mientras el daño especial y el riesgo excepcional se vinculan con actuaciones formales ajustadas al ordenamiento que generan cargas particulares o materializan peligros anormales, la falla del servicio expresa un incumplimiento directo de deberes jurídicos de protección, custodia o prevención. Esta característica introduce un juicio de reproche sobre la conducta estatal, que se proyecta con intensidad en el análisis de los casos policiales en los cuales se identifican omisiones, registros incompletos o desviaciones de protocolos (Rama Judicial de Colombia, 2023).

Desde la perspectiva de las condenas, la falla del servicio suele asociarse con montos más altos, porque los jueces valoran la gravedad del daño junto con la infracción de deberes de cuidado expresamente reconocidos en la jurisprudencia. En asuntos que involucran uso de la fuerza con resultado letal, lesiones graves o vulneraciones intensas de bienes constitucionales, el Consejo de Estado reconoce cuantías elevadas en perjuicios morales y materiales, lo que repercute de manera directa en la presión sobre el presupuesto de la Policía Nacional. Esta regularidad se observa en los casos emblemáticos sistematizados en la tesis, donde la falla del servicio opera como título de imputación dominante y se vincula con condenas que concentran buena parte del impacto económico analizado (Consejo de Estado, 2022).

La calificación de una conducta como falla del servicio tiene también consecuencias en la responsabilidad interna de los servidores públicos, porque abre la discusión sobre la procedencia de la acción de repetición cuando el daño fue causado con dolo o culpa grave. La reconstrucción detallada de los hechos, de las órdenes impartidas y del cumplimiento de protocolos permite establecer si el comportamiento del agente desbordó los márgenes de diligencia esperables y, por ende, si procede exigirle el reembolso total o parcial de lo pagado por la entidad. Esta conexión entre falla del servicio y repetición articula la responsabilidad patrimonial externa del Estado con los mecanismos de responsabilidad individual y exige una política definida sobre los criterios para seleccionar casos y ejercer la acción correspondiente (Alarcón y López, 2022)

En el contexto de la Policía Nacional, la relación entre falla del servicio, condena y acción de repetición se vincula con la gestión del riesgo jurídico y con la administración de la hacienda pública. La identificación de eventos en los que concurren conductas dolosas o gravemente culposas, junto con la trazabilidad de decisiones de mando y de controles disciplinarios, permite valorar si la entidad traslada parte de la carga económica al agente responsable o si asume de manera íntegra el costo con cargo a su presupuesto. El seguimiento de indicadores como la proporción de casos con repetición ejercida frente al universo elegible contribuye a evaluar el uso de esta herramienta como mecanismo de recuperación de recursos y de alineación de incentivos al interior de la institución (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

1.2 Elementos estructurales del juicio de responsabilidad

1.2.1 Daño antijurídico: presupuesto y prueba de la antijuridicidad

El daño antijurídico funciona como presupuesto ineludible del juicio de responsabilidad y debe acreditarse con pruebas suficientes, pertinentes y convergentes que demuestren su existencia cierta, su magnitud y su carácter no soportable a la luz del ordenamiento. La buena práctica

metodológica exige separar con nitidez la demostración del daño de la demostración del nexo y del título de imputación, evitando contaminar estándares o diluir cargas probatorias. En esta fase se privilegia evidencia documental y pericial que distinga entre daño emergente, lucro cesante y perjuicios inmateriales, así como afectaciones a bienes o derechos de fuente convencional, con trazabilidad técnica y cuadro de respaldo que facilite la cuantificación. Esta separación ordena el expediente y mejora la coherencia de la ratio decisoria en etapas posteriores del análisis (Castiblanco, 2021).

1.2.2 Nexo causal: conexión jurídicamente relevante

El nexo causal no se reduce a una sucesión temporal de hechos, sino que implica establecer la vinculación jurídicamente relevante entre la actuación u omisión estatal y el daño antijurídico acreditado. Ello exige reconstruir la cadena factual con criterios de coherencia, continuidad y suficiencia probatoria y, al mismo tiempo, descartar o atenuar causas extrañas que rompan la imputación. En asuntos policiales, la trazabilidad de órdenes, protocolos, partes de novedad, bitácoras y soportes audiovisuales se vuelve decisiva para justificar el salto desde la causalidad fáctica hacia la causalidad jurídica. La claridad en esta pieza evita presunciones indebidas, razonamientos por contigüidad temporal y lagunas que debiliten la decisión final. (Gómez, 2021).

1.2.3 Imputación: selección del título y estándar asociado

La imputación define la regla de atribución y, con ella, el estándar probatorio aplicable al caso concreto. En la falla del servicio, el acento está en el incumplimiento de deberes funcionales, la prestación irregular o la omisión relevante; en el riesgo excepcional, la clave se desplaza hacia la creación o materialización de un peligro anormal propio de la actividad; en el daño especial, el centro reside en la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas cuando la actuación estatal es legítima, pero impone un sacrificio singular. Identificar adecuadamente el título evita forzar

subsunciones, preserva la coherencia interna del razonamiento y ordena la prueba de acuerdo con los elementos constitutivos de cada categoría, lo que eleva la calidad y previsibilidad de la decisión (Alarcón y López 2022).

1.3 Estándares probatorios aplicados a cada elemento

1.3.1 Estándar sobre daño antijurídico: suficiencia, pertinencia y convergencia

El estándar de prueba del daño antijurídico requiere suficiencia, pertinencia y convergencia de las fuentes, de manera que la evidencia soporte tanto la existencia del menoscabo como su cuantía y naturaleza. En sede contencioso administrativa se privilegia la combinación de dictámenes periciales, historias clínicas, peritajes económicos y documentos públicos para evitar duplicidades de reconocimiento o confusiones entre rubros. Una matriz de respaldo que relacione tipo de perjuicio, medio de prueba y cifra propuesta facilita la verificación judicial y mejora la comparabilidad de casos, además de fortalecer la motivación sobre cuantificación (Castiblanco, 2021).

1.3.2 Estándar sobre nexos causal: coherencia narrativa y exclusión de causa extraña

La acreditación del nexo exige cohesión narrativa entre los hechos, los documentos y la prueba técnica, así como un examen expreso de la posible intervención de causas extrañas que puedan romper la cadena causal. La prueba no puede descansar en meras inferencias por proximidad temporal, sino que debe justificar la relevancia jurídica de la conexión a partir de protocolos, bitácoras, comunicaciones, informes periciales y otros soportes. Una estructura que distinga etapas, decisiones operativas y resultados observados permite sostener la atribución y reduce la litigiosidad derivada de motivaciones débiles (Paternina et al. 2023).

1.3.3 Estándar sobre imputación por falla del servicio: contraste entre deber-ser y ser

Cuando la imputación se orienta a la falla del servicio, el estándar se apoya en el contraste objetivo entre el deber-ser normativo y el ser empírico de la actuación. Manuales, protocolos, reglas de uso de la fuerza, formación en derechos humanos y reportes operativos constituyen la base para verificar si hubo incumplimiento de deberes funcionales, deficiente prestación u omisión relevante. La prueba pericial puede complementar el análisis con criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, de modo que la decisión describa con precisión la divergencia y su incidencia causal en el daño. Esta metodología refuerza la legitimidad del resultado y orienta la prevención institucional (Rama Judicial de Colombia 2023).

1.3.4 Estándares sobre riesgo excepcional y daño especial: peligrosidad y ruptura de cargas

En el riesgo excepcional, el énfasis probatorio recae en la peligrosidad inherente a la actividad o cosa y en la relación directa con el daño, sin necesidad de acreditar irregularidad del servicio, lo que desplaza la discusión hacia la configuración del peligro anormal y su materialización. En el daño especial, la carga recae en mostrar que la actuación estatal fue legítima y necesaria, pero impuso a un particular un sacrificio singular y desproporcionado que debe ser reparado por ruptura de la igualdad de cargas. La claridad conceptual y la matriz de verificación evitan solapamientos con la falla del servicio y facilitan motivaciones más consistentes (Sierra, 2020).

1.4 Casos emblemáticos ya tabulados

La revisión de casos emblemáticos tabulados muestra que la falla del servicio asociada a operativos de seguridad con uso de la fuerza concentra una proporción relevante de condenas, con reconocimiento de daño moral en cabeza de víctimas directas y núcleo familiar y con liquidaciones que oscilan dentro de rangos crecientes de SMLMV. En estas decisiones se observa un hilo

conductor: el contraste entre el deber de legalidad, necesidad y proporcionalidad frente a la evidencia de exceso o de omisión en controles, lo que habilita la imputación y estructura cuantificaciones diferenciadas según gravedad, persistencia de la afectación y prueba aportada por cada parte (Castiblanco, 2021).

En el conjunto de privación injusta de la libertad, la imputación se apoya en la anormalidad de la afectación y en la ausencia de causa que legitime la restricción, con un patrón de reconocimiento de perjuicios inmateriales y lucro cesante cuando la prueba económica acredita pérdida de ingresos. La línea reciente insiste en motivaciones reforzadas para inmateriales y exige coherencia metodológica en la proyección del lucro, con parámetros de horizonte temporal y tasas claras que evitan duplicidad de rubros y aumentan la previsibilidad de los montos en SMLMV reportados en las tablas de la investigación (Rama Judicial de Colombia 2023).

Los expedientes relativos a lesiones a civiles durante procedimientos de control o disuasión evidencian que la falla del servicio se configura por vulneración de protocolos o por omisiones de diligencia debida, lo que activa reconocimientos por daño a la salud y ajustes en la tasación del daño moral. Las cuantías tienden a incrementarse cuando existe prueba clínica robusta, secuelas permanentes y concordancia pericial, lo que refuerza la importancia de la trazabilidad documental y de la cadena probatoria para sostener la antijuridicidad y su relación directa con la actuación policial evaluada (Gómez, 2024).

Los casos vinculados a desplazamiento derivado de intervenciones estatales en contextos de orden público muestran imputación cuando se acredita que la actuación, aun con finalidad legítima, generó una carga singular desproporcionada en un grupo determinado de personas, con reconocimiento de perjuicios que integran dimensiones materiales e inmateriales. En estas decisiones la cuantificación reposa en peritajes socioeconómicos y en la reconstrucción de

afectaciones a proyectos de vida, con una razón decisoria que resalta la necesidad de diferenciar entre cargas generales y sacrificios excepcionales que rompen la igualdad frente a las cargas públicas (Gómez, 2021).

En los registros tabulados sobre eventos con armas no letales o dispositivos disuasivos, la imputación emerge cuando la evidencia acredita desviación del protocolo o empleo inadecuado del dispositivo, lo que convierte el medio de control en fuente de daño. La cuantificación de perjuicios se apoya en peritajes médicos, narrativas consistentes y evidencia audiovisual, y se observa una tendencia a mayores reconocimientos cuando concurren secuelas prolongadas o afecciones psicológicas con soporte clínico y dictamen técnico concluyente en el expediente (Rama Judicial de Colombia 2023).

1.5 Patrones: hechos típicos, cuantías y tendencias temporales

El análisis de patrones por hechos típicos permite agrupar la litigiosidad en cuatro clústeres: uso de la fuerza, privación injusta de la libertad, lesiones a civiles y desplazamiento, con una concentración de decisiones en los dos primeros. La falla del servicio domina como título de imputación en uso de la fuerza y lesiones, mientras en desplazamiento se discute la frontera con daño especial y, en menor medida, con riesgo excepcional. Esta taxonomía facilita la lectura comparada de cuantías y la identificación de variables que explican dispersiones entre casos de naturaleza semejante (Gómez, 2024).

En el plano de cuantías, la serie tabulada en SMLMV revela incrementos en el reconocimiento de inmateriales cuando concurren fallecimientos o daños a la salud con secuelas, y ajustes moderados en privación de la libertad cuando el horizonte temporal es acotado o la prueba de ingresos es débil. La estabilidad relativa en algunos segmentos contrasta con picos asociados a evidencia pericial más sólida y a motivaciones reforzadas que detallan intensidad del sufrimiento,

lo que muestra una relación directa entre calidad probatoria y monto reconocido en sede contencioso administrativa (González, 2020).

Las tendencias temporales sugieren una mayor visibilidad de los casos de uso de la fuerza en periodos de alta conflictividad social, con traslación de esa oleada a decisiones que, tiempo después, consolidan criterios sobre diligencia exigible y documentación de procedimientos. Esta dinámica explica picos de entradas y, consecuentemente, un rezago en la curva de decisiones condenatorias, lo que obliga a separar el fenómeno de litigación masiva del de condena efectiva al momento de interpretar series de cuantía y frecuencia con fines de gestión del riesgo jurídico y programación financiera (Agencia Jurídica Nacional del Estado 2024).

En privación injusta de la libertad, el patrón de motivación muestra una línea que desagrega el análisis probatorio en tres bloques: acreditación de la restricción, ausencia de causa jurídica que la legitime y cuantificación vinculada a daño moral y lucro cesante con base en prueba económica verificable. La matriz organizada por la investigación permite observar estabilidad en la ratio y variaciones controladas en la cuantificación, ligadas al horizonte temporal de la restricción y a la consistencia de los soportes de ingresos declarados o demostrados por la víctima (Gómez, 2024).

El desplazamiento vinculado a actuaciones estatales evidencia un patrón de reconocimiento cuando se prueba que la intervención, aun legítima, impuso a un grupo una carga excepcional con afectación demostrada a condiciones de vida y a la continuidad de actividades económicas o educativas. La cuantificación incorpora dictámenes interdisciplinarios y verifica relación directa entre la actuación estatal y la afectación, con diferencias moderadas explicadas por la extensión temporal del daño y por la robustez de la prueba socioeconómica presentada por las partes en el expediente (González, 2020).

Como se puede observar en la Figura 1, las causas recurrentes de responsabilidad patrimonial se concentran en privación injusta de la libertad, en lesiones en procedimientos de policía, además de muertes en operativos y daños derivados de actuaciones administrativas consideradas irregulares. De esa manera, estos clústeres confirman que la falla del servicio es el título dominante frente a la Policía Nacional, en línea con la literatura y la relatoría del Consejo de Estado.

Figura 1.

Causas recurrentes de responsabilidad patrimonial contra la Policía Nacional por año de admisión (procesos de reparación directa 2021–2025)



Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La anterior figura presenta mediante barras apiladas por año de admisión, las causas recurrentes de responsabilidad patrimonial contra la Policía Nacional para el periodo 2021–2025. El mayor volumen de procesos se concentra en privación injusta de la libertad, lesiones personales en procedimientos policiales y muertes en operativos, seguidos por eventos de abuso de autoridad,

accidentes de tránsito y omisiones de protección. El total de 5.991 procesos en estos años muestra que, más allá de variaciones coyunturales, persiste un patrón estable de litigiosidad asociado a fallas estructurales en la prestación del servicio. Desde el punto de vista jurídico, estos datos respaldan la centralidad de la falla del servicio como título de imputación y permiten priorizar líneas de prevención en aquellas conductas que combinan alta frecuencia y severidad económica.

1.6 Lectura jurídica de la evolución y de los detonantes de litigiosidad

El gráfico de evolución anual de condenas evidencia un desplazamiento desde picos concentrados en determinados años hacia una meseta alta y sostenida, lo que sugiere que las causas estructurales del daño no se han corregido con suficiencia. La lectura jurídica indica que, en periodos de mayor conflictividad, la combinación de operativos masivos y registros incompletos incrementa la probabilidad de imputación por falla del servicio, mientras que las mejoras puntuales en protocolos reducen temporalmente la frecuencia sin incidir de forma permanente en la severidad. Esta asimetría entre frecuencia y monto refuerza la necesidad de políticas de prevención basadas en evidencia y de controles de diligencia continuos (Agencia Jurídica Nacional del Estado 2024).

Los mapas de calor por tipo de hecho muestran concentración en uso de la fuerza y privación injusta de la libertad, con manchas intensas en años de alta movilización social. Jurídicamente, ello expresa un doble déficit: de un lado, estándares de necesidad y proporcionalidad no internalizados de forma homogénea; de otro, vacíos de documentación que impiden reconstruir con precisión la cadena de decisiones y la razonabilidad del medio empleado. La combinación de ambos factores eleva el riesgo de imputación y explica la persistencia del patrón aun cuando existan ajustes normativos formales (Rama Judicial de Colombia 2023).

El gráfico de severidad en SMLMV por rubro (daño moral, daño a la salud, lucro cesante) sugiere que la mayor dispersión se ubica en perjuicios inmateriales y en daño a la salud con secuelas, mientras el lucro cesante se estabiliza cuando hay prueba económica robusta. Desde el punto de vista jurídico, la motivación reforzada exigida para inmateriales y la robustez clínica para daño a la salud explican los tramos altos, en tanto que la disciplina pericial y los horizontes temporales acotados contienen el lucro cesante. Esta lectura respalda la priorización de calidad probatoria como palanca para mejorar previsibilidad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2023).

Al cruzar frecuencia de condenas y severidad promedio por año, el gráfico tipo “cuadrante” revela períodos con baja frecuencia, pero alto monto, asociados a casos complejos con prueba pericial contundente, y períodos con alta frecuencia y montos medios, ligados a litigación masiva por hechos homogéneos. La interpretación jurídica de estos cuadrantes ayuda a definir estrategias diferenciadas: en el primer grupo, control de calidad probatoria y conciliación temprana; en el segundo, estandarización de defensa, depuración de expedientes y fortalecimiento de protocolos para cortar la repetición (Kalmanovitz 2023).

El gráfico de tiempos de pago y costos accesorios evidencia que la mora agrega una capa de severidad independiente de la imputación, con picos cuando la programación financiera no acompaña la curva de ejecutorias. Jurídicamente, la motivación clara de cuantías y la eliminación de rubros improcedentes reducen litigios de liquidación, mientras la coordinación inter-áreas permite priorizar giros y mitigar la erosión por intereses. La lectura sugiere que la calidad de la decisión y la disciplina de cumplimiento son variables de política que pueden mover la curva sin modificar el estándar de protección de derechos (Policía Nacional de Colombia 2023).

1.7 Comparación “pretensión vs condena”: relación, dispersión y factores explicativos

La matriz pretensión–condena muestra, en promedio, relaciones inferiores a la pretensión inicial en varios clústeres, con dispersión explicada por prueba insuficiente de ciertos rubros o por depuración judicial de duplicidades. Jurídicamente, esta brecha no implica sub-reparación, sino ajuste a estándares de suficiencia probatoria y coherencia con el título de imputación aplicado. En los segmentos donde la relación se acerca a uno, se observa mayor disciplina metodológica en cuantificación y prueba pericial consistente, lo que sugiere que la calidad del expediente determina la convergencia entre lo pedido y lo reconocido (Safar, 2022).

Cuando la imputación es falla del servicio, la relación pretensión–condena mejora si el expediente demuestra con precisión el contraste deber-ser/ser y articula el nexo con evidencia cronológica completa. Por el contrario, la ausencia de manuales aplicables, registros de capacitación o reportes operativos reduce la porción reconocida al filtrar pretensiones no sustentadas. Esta conducta de la serie confirma que la regla de atribución seleccionada arrastra un estándar probatorio específico, cuya satisfacción condiciona no solo el sentido del fallo, sino el nivel de reconocimiento económico (Giraldo, 2021).

En perjuicios inmateriales, la dispersión se explica por la exigencia de motivación reforzada, que obliga a describir intensidad de la afectación, persistencia y efectos sobre el proyecto de vida con soporte clínico o testimonial cualificado. Allí donde la narrativa probatoria es genérica o acude a analogías sin anclaje, la relación pretensión–condena cae de forma notable; en cambio, cuando el relato está trenzado con peritajes de salud y evaluación psicosocial, la ratio se estabiliza en valores superiores y predecibles. Esta pauta impulsa una cultura probatoria más exigente y transparente (Paternina et al. 2023).

La concurrencia de culpas o la incidencia de causa extraña constituyen moduladores que comprimen la relación pretensión–condena en casos de hechos mixtos o de participación relevante

del particular. La serie evidencia que, cuando la decisión motiva con claridad la participación causal concurrente, el ajuste del monto es aceptado con menor litigio ulterior, mientras que motivaciones débiles tienden a generar impugnaciones o incidentes de liquidación. De nuevo, la calidad de la motivación aparece como variable crítica para estabilizar expectativas y reducir fricción procesal y presupuestal (Agencia Jurídica Nacional del Estado 2024).

Los factores procesales también pesan: la oportunidad en la aportación de pruebas, la consistencia de los dictámenes y la depuración de rubros en audiencia inciden en la convergencia final. La estadística muestra que cuando la administración aporta tarde o incompleto el acervo que solo ella controla, la relación se acerca al valor pretendido por falta de contradicción eficaz; a la inversa, una defensa organizada con matrices y protocolos reduce la dispersión. Estas modulaciones procesales, leídas junto con la carga dinámica, sostienen que la gestión de la prueba es tan determinante como la dogmática del título de imputación (Sierra, 2020).

1.8 Delimitación general de los títulos alternos

Además de la falla del servicio, el juicio de responsabilidad estatal contempla dos títulos con lógica propia: riesgo excepcional y daño especial. El primero traslada el eje de la atribución desde la irregularidad del servicio hacia la peligrosidad anormal de la actividad o de la cosa empleada por la administración; el segundo reconoce que una actuación legítima puede imponer a un particular una carga singular y desproporcionada que debe ser reparada por ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas. Esta delimitación evita forzar subsunciones bajo la falla y ordena la prueba según el elemento central de cada título, lo que repercute en cuantías y en la estrategia de defensa de la entidad policial (Rama Judicial de Colombia 2023).

El riesgo excepcional procede cuando la administración crea o controla una fuente de peligro que desborda la normalidad social y cuya materialización directa causa el daño, aun si el

servicio se prestó de modo regular. El estándar se centra en probar la peligrosidad intrínseca de la actividad o cosa, la relación causal inmediata con el resultado y la ausencia de causa extraña que rompa el nexo, de modo que la controversia no gira sobre la culpa o diligencia, sino sobre el hecho objetivo del riesgo. En la Policía, esto cobra sentido frente a armas, municiones, dispositivos disuasivos, conducción de vehículos oficiales, manejo de explosivos o entrenamientos con potencial lesivo que, por su naturaleza, imponen un umbral reforzado de prevención y control (Alarcón y López 2022).

Cuando se emplean armas de fuego o dispositivos no letales bajo condiciones de entrenamiento, custodia o control institucional, la imputación por riesgo excepcional emerge si la evidencia muestra que el daño provino de la energía peligrosa propia del artefacto y no de un uso irregular del servicio. La prueba se apoya en peritajes técnicos, protocolos de almacenamiento y uso, trazabilidad de inventarios y cadena de custodia, documentos que acreditan que la fuente de peligro estaba bajo control de la entidad. La defensa se orienta a demostrar causa extraña o intervención determinante de un tercero, pues la diligencia, por sí misma, no desplaza la regla de atribución cuando el peligro se materializa (Rama Judicial de Colombia 2023).

Los vehículos oficiales de patrullaje o reacción constituyen fuentes típicas de riesgo excepcional por su masa, velocidad y condiciones de operación en entornos urbanos. La imputación procede cuando el daño deviene de la actividad peligrosa de conducción propia del servicio, sin que sea necesario acreditar falla en la prestación. La defensa se concentra en probar culpa exclusiva de la víctima, hecho imprevisible e irresistible o hechos de un tercero que interrumpen el nexo, además de la estricta observancia de protocolos de tránsito y seguridad. La cuantía suele incorporar daño material, inmaterial y, cuando corresponda, daño a la salud, con

montos que reflejan la gravedad de las lesiones y la permanencia de secuelas (Sierra, 2020).

En términos de cuantificación, los supuestos de riesgo excepcional tienden a reconocer montos más estables cuando el daño es directo y la evidencia técnica es robusta, pues la discusión se centra en la magnitud del perjuicio y no en la irregularidad del servicio. Para la defensa, la clave reside en activar con prontitud peritajes independientes, conservar trazabilidad documental y demostrar causa extraña cuando exista, dado que la simple alegación de cumplimiento diligente no neutraliza un riesgo que se entiende objetivamente imputable. La coordinación temprana entre defensa jurídica y áreas técnicas resulta determinante para definir la estrategia probatoria y contener costos (Agencia Jurídica Nacional del Estado 2024).

El daño especial parte de un presupuesto distinto: la actuación estatal es legítima, pero impone a un particular o colectivo un sacrificio excepcional que rompe la igualdad de las cargas públicas y, por ello, debe ser compensado. La prueba no indaga por la irregularidad del servicio, sino por la desproporción del gravamen frente a la utilidad pública perseguida y por la singularidad del impacto. En materia policial, aparecen hipótesis cuando una intervención válida para preservar el orden público genera efectos extraordinarios sobre personas o bienes que no deben permanecer a cargo de las víctimas (Paternina et al., 2023).

En escenarios de orden público, desalojos o controles territoriales que cumplen fines constitucionalmente válidos, el daño especial puede configurarse si el impacto en vivienda, actividad económica o proyecto de vida de un grupo específico resulta anormal y no equiparable a las cargas ordinarias que todos deben soportar. La prueba exige informes socioeconómicos, dictámenes interdisciplinarios y trazabilidad de la intervención, con énfasis en la proporcionalidad del sacrificio y en la imposibilidad de cargarlo exclusivamente a las víctimas. La defensa debe

mostrar medidas de mitigación, alternativas razonables y reparación administrativa complementaria cuando exista, para reducir la severidad de la condena Rama Judicial de Colombia 2023.

En cuantías, los casos de daño especial suelen enfatizar perjuicios inmateriales y daño a la salud cuando hay afectaciones psicosociales acreditadas, mientras que el lucro cesante depende de la calidad de la prueba económica y de la extensión temporal del impacto. La gestión institucional debe incorporar análisis ex ante de los costos sociales de las intervenciones y protocolos de mitigación para evitar que medidas legítimas deriven en sacrificios excepcionales. La articulación entre defensa jurídica, planeación y presupuesto permite prever reservas y, cuando proceda, explorar acuerdos que reduzcan la litigiosidad sin sacrificar la finalidad de la actuación estatal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2023).

En la práctica, los hechos pueden ofrecer indicios tanto de riesgo excepcional como de falla del servicio, y por ello la correcta calificación exige distinguir si el daño proviene de la peligrosa energía de la actividad o de un incumplimiento de deberes funcionales. En contextos policiales, entrenamientos con armas o conducción en reacción prioritaria suelen inclinar el análisis hacia el riesgo, mientras que la omisión en custodias, la ausencia de supervisión o el quebrantamiento de protocolos empujan la imputación a la falla. Esta delimitación no es cosmética, pues define la estrategia probatoria, los márgenes de defensa y la pauta de cuantificación, además de condicionar la valoración de causales exonerativas. La claridad conceptual evita solapamientos y asegura coherencia entre hechos, regla de atribución y monto reconocido en sede contenciosa, con efectos directos sobre la previsibilidad fiscal y la prevención del daño (Rama Judicial de Colombia 2023).

Cuando la imputación se apoya en riesgo excepcional, la defensa más eficaz se centra en demostrar causa extraña en cualquiera de sus modalidades: culpa exclusiva de la víctima, hecho

de un tercero o fuerza mayor imprevisible e irresistible. El objetivo consiste en cortar la cadena causal objetiva que liga la actividad peligrosa con el resultado, exhibiendo evidencia robusta y oportuna que no deje la narrativa probatoria en el terreno de las conjeturas. La coordinación temprana entre áreas técnicas y jurídicas permite asegurar peritajes independientes, trazabilidad de inventarios y cronologías verificables, elementos decisivos para sostener la ruptura del nexo. Esta disciplina probatoria contiene la severidad esperable de los casos de riesgo y reduce litigiosidad adicional por liquidación o ejecución (Agencia Jurídica Nacional del Estado 2024).

En términos de cuantía, los supuestos de riesgo excepcional muestran mayor estabilidad cuando el daño es directo y la prueba técnica es concluyente, dado que la disputa se desplaza desde la culpa hacia la magnitud del perjuicio acreditado. Los rubros de daño material, daño a la salud y perjuicios inmateriales se liquidan con base en peritajes y registros clínicos que acotan la discrecionalidad y reducen la dispersión entre casos semejantes. La consistencia metodológica en la actualización y en los horizontes de cálculo evita duplicidades y mejora la programabilidad de pagos con cargo a caja y presupuesto. Esta regularidad permite a la entidad planear reservas y explorar mecanismos de cumplimiento oportuno que disminuyan los costos accesorios por mora. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2023).

Bajo daño especial, la controversia no gira sobre irregularidades del servicio, sino sobre la proporcionalidad del sacrificio singular impuesto por una actuación legítima. La Policía debe acreditar medidas de mitigación, alternativas razonables y, cuando proceda, compensaciones administrativas que muestren sensibilidad frente a la carga excepcional soportada por el particular o el colectivo afectado. La cuantificación toma en cuenta afectaciones al proyecto de vida, la intensidad del daño y la duración del impacto, con apoyo en dictámenes interdisciplinarios y evidencia socioeconómica. De allí que el expediente exija una narrativa sólida de por qué la carga

desborda lo que cualquier ciudadano está llamado a soportar en beneficio del interés general. (Paternina et al. 2023).

En ambos títulos alternos, el expediente se fortalece con trazabilidad documental y gestión probatoria anticipada, pues la pérdida de registros o la entrega extemporánea de información degrada la defensa y eleva la exposición a condenas más severas. Sistemas de cadena de custodia, bitácoras de mantenimiento de vehículos, protocolos de almacenamiento de armas y reportes de entrenamiento resultan piezas críticas que deben conservarse con estándares verificables. La ausencia de estos soportes no solo dificulta demostrar causa extraña o mitigación, sino que puede inclinar al juez hacia interpretaciones menos favorables en cuantificación. La cultura de la evidencia es, en consecuencia, una política de prevención tanto jurídica como presupuestal (Policía Nacional de Colombia 2023).

La carga dinámica ordena que quien tiene mayor facilidad de acceso a la información la aporte con diligencia, mandato especialmente intenso para entidades armadas con protocolos complejos y registros técnicos. En títulos alternos, la administración suele detentar datos esenciales sobre riesgos, mantenimiento, autorizaciones y medidas de seguridad, por lo que su omisión procesal erosiona la credibilidad de la defensa. La correcta aplicación de esta regla promueve transparencia, acelera la depuración del expediente y facilita decisiones motivadas y previsibles. Como efecto sistémico, la calidad probatoria impacta tanto la severidad de la condena como la estabilidad de los criterios de cuantificación (Gómez, 2021).

El manejo de casos por riesgo excepcional y daño especial tiene implicaciones fiscales diferenciadas que exigen una coordinación estructurada entre la oficina jurídica, la dependencia de presupuesto y la tesorería. La oficina jurídica clasifica los casos, define el título de imputación aplicable y estima la cuantía probable de las condenas; presupuesto incorpora esta información en

la planeación de apropiaciones y en la definición de reservas; y tesorería ajusta la programación de caja para atender picos de pago sin afectar de manera desordenada el gasto misional. Cuando estas tres instancias comparten criterios y métodos de cálculo, se reduce la mora, se recortan los costos accesorios y se acorta la distancia entre lo pretendido, lo reconocido y lo efectivamente girado, con un impacto directo sobre la disciplina de cumplimiento y la gestión del riesgo jurídico (Safar, 2022).

La lectura de títulos alternos alimenta una política interna orientada a prevenir materializaciones de riesgos y a minimizar sacrificios excepcionales, con protocolos claros, formación periódica y evaluación de impacto antes, durante y después de las intervenciones. La estandarización de prácticas, el monitoreo de eventos y la retroalimentación disciplinaria son palancas que reducen reincidencia y estabilizan cuantías, alineando incentivos individuales e institucionales. Este enfoque de mejora continua, sustentado en evidencia y trazabilidad, transforma el litigio en aprendizaje organizacional y protege el erario sin disminuir estándares de protección de derechos. La clave está en pasar de administrar pasivos a gestionar riesgos con métricas verificables y responsables definidos (Alarcón y López 2022).

1.9 Prevención del daño como política obligatoria

La primera lección es que la prevención del daño debe pasar de ser una declaración programática a una política con metas, responsables y verificación periódica, porque la jurisprudencia exige diligencia ex ante y no solo reparación ex post. Ello implica identificar escenarios de riesgo, priorizar causas recurrentes de condena y ejecutar planes de mitigación con controles de cumplimiento, auditorías de campo y trazabilidad documental. La gestión debe registrar protocolos activos, no solo manuales archivados, de modo que el expediente muestre evidencia de adopción, capacitación y supervisión efectiva. Este enfoque reduce frecuencia y

severidad de condenas y mejora la defensa procesal al acreditar deber de cuidado razonable (Rama Judicial de Colombia 2023).

La línea jurisprudencial refuerza que el uso de la fuerza se somete a legalidad, necesidad y proporcionalidad, estándares que se verifican con documentos operativos, órdenes de servicio, evaluación de riesgos y registro audiovisual. La gestión debe traducir esos estándares en listas de chequeo previas y posteriores a la intervención, con controles de mando que verifiquen medios empleados, justificación concreta y alternativas exploradas. La existencia de bitácoras completas y de capacitación periódica permite sostener la motivación institucional y, en su defecto, revela fallas subsanables antes de que escalen a condenas cuantiosas (Rama Judicial de Colombia 2023).

Otra lección es la responsabilidad de la cadena de mando en el control de protocolos y en la corrección oportuna de desviaciones. La supervisión debe ser documentable, con órdenes claras, roles definidos y evidencia de acompañamiento durante la operación, porque el vacío de mando o la delegación informal transfieren riesgo jurídico a la entidad. Actas de briefing y debriefing, autorizaciones, registros de verificación y reportes de novedad conforman un acervo probatorio que permite demostrar diligencia y corregir tempranamente antes de que el caso se judicialice (Rama Judicial de Colombia 2023).

La regularidad del servicio y la idoneidad de los medios empleados se prueban con evidencia que la propia entidad genera y custodia; perder registros, demorar su entrega o presentar versiones incompletas debilita la defensa y fortalece la imputación. La política de evidencia debe incluir protocolos de custodia, auditorías de integridad, redundancia tecnológica y tiempos máximos de entrega a la autoridad judicial. Además, la trazabilidad de cámaras corporales, comunicaciones e inventarios de equipos evita controversias sobre hechos críticos y respalda decisiones proporcionales (Policía Nacional de Colombia 2023).

La jurisprudencia no relativiza la reparación integral, pero una gestión ordenada del cumplimiento reduce costos accesorios y tensiones con las víctimas. En este marco, la oficina jurídica lidera la identificación de las obligaciones judiciales y la depuración de los rubros incluidos en la liquidación; la oficina de presupuesto traduce esa información en apropiaciones, reservas y proyecciones de vigencia fiscal; y la tesorería organiza el calendario de giros de acuerdo con la disponibilidad de caja. La coordinación entre estas dependencias debe expresarse en cronogramas claros de pago, en reservas suficientes para obligaciones judiciales y en controles de calidad sobre los conceptos liquidados, de modo que las decisiones motivadas y previsibles faciliten la programación de giros y mitiguen el impacto de intereses e indexación sobre el perfil fiscal de la entidad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La línea jurisprudencial condiciona la acción de repetición a la demostración de dolo o culpa grave del agente, lo que obliga a una trazabilidad interna rigurosa para identificar decisiones individuales, órdenes impartidas, capacitación recibida y cumplimiento de protocolos. La entidad debe definir criterios de selección, matrices de evidencia y tiempos para decidir si ejerce repetición, de modo que la política no sea meramente declarativa. Este uso estratégico cumple una doble función: recupera recursos y alinea incentivos, sin convertir la repetición en mecanismo punitivo automático (Alarcón y López 2022).

Las lecciones jurisprudenciales muestran que la disciplina eficaz no se agota en la sanción posterior; requiere retroalimentación que modifique conductas y protocolos. La entidad debe cerrar el ciclo entre hallazgos de sentencias y programas de mejora, incorporando formación específica, rediseño de procedimientos y controles de desempeño. Un tablero que relacione causas de condena, medidas correctivas y resultados medidos evita la repetición de patrones y demuestra

ante jueces y ciudadanía un compromiso verificable con la prevención del daño (Agencia Jurídica Nacional del Estado 2024).

La consistencia de la prueba es un activo de gestión: manuales firmados, constancias de capacitación, verificaciones de mando, reportes operativos y soportes audiovisuales constituyen el andamiaje que permite sostener decisiones de oportunidad y proporcionalidad. La cultura de registros no solo mejora la defensa, también desincentiva la conducta riesgosa al hacer auditables las actuaciones. La evidencia adecuada acorta el litigio, favorece conciliaciones fundadas y estabiliza cuantías al reducir la incertidumbre del juez (Rama Judicial de Colombia 2023). Cuando la cuantía global de obligaciones judiciales compromete la estabilidad de caja, la coordinación interinstitucional exige información sólida y motivación robusta para utilizar herramientas de gestión fiscal sin sacrificar la tutela judicial efectiva. Las lecciones de gestión recomiendan decisiones bien cuantificadas, programación realista y comunicación temprana con víctimas para priorizar giros y evitar litigios derivados de la mora. La calidad de la motivación y la transparencia del método reducen el riesgo de controversias adicionales (Sierra, 2020).

Toda lección debe materializarse en indicadores de proceso y de resultado que permitan evaluar eficacia: tasa de eventos por tipo de hecho, cumplimiento de protocolos, oportunidad en entrega de evidencia, porcentaje de casos con acción de repetición ejercida, relación pretensión–condena y días de mora promedio. Publicar y auditar estos indicadores fortalece la rendición de cuentas y convierte la jurisprudencia en insumo de política pública, cerrando el ciclo entre decisión judicial, mejora interna y reducción del costo fiscal esperado (Paternina et al. 2023).

1.10 Conclusiones del Capítulo I

El capítulo confirma que la falla del servicio se consolida como título de imputación hegemónico en la responsabilidad patrimonial del Estado frente a la Policía Nacional. La misión

policial, asociada a uso de la fuerza, custodia, vigilancia y protección de personas y bienes, expone a la institución a escenarios donde la prestación deficiente, la omisión del deber o la tardanza generan daños antijurídicos imputables a la entidad. La distinción sistemática entre falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial permite ordenar la prueba y delimitar con precisión los supuestos en los que la actividad estatal es calificada como ilegítima, en contraste con eventos derivados de actividades peligrosas legítimas o de cargas públicas desiguales.

El estudio de los casos emblemáticos muestra que la reiteración de la falla del servicio se traduce en condenas de alta cuantía, en especial en eventos de muerte en operativos, lesiones graves o afectaciones intensas a bienes constitucionales. Las sentencias evidencian una relación clara entre gravedad del hecho, severidad del daño y cuantía reconocida en perjuicios morales y materiales, lo que configura un patrón de litigiosidad sostenida contra la Policía Nacional. Esta dinámica proyecta la teoría de la responsabilidad del Estado sobre el plano fiscal, en cuanto las decisiones judiciales se convierten en obligaciones que presionan de manera constante el presupuesto y la caja de la entidad.

El capítulo resalta que la calificación de una conducta como falla del servicio tiene efectos directos sobre la gestión institucional, en particular por su conexión con la acción de repetición y con las políticas de prevención del daño antijurídico. Cuando el daño se vincula a conductas dolosas o gravemente culposas de servidores públicos, la entidad se encuentra llamada a evaluar el ejercicio de la repetición para recuperar recursos y corregir prácticas internas. De igual forma, la identificación de patrones de hechos, errores en protocolos y deficiencias en la prueba constituye insumo para diseñar medidas de formación, control y rediseño operativo que busquen disminuir la frecuencia de eventos dañosos y, con ello, el impacto fiscal derivado de la responsabilidad del Estado.

Capítulo II Marco presupuestal

2.1 Arquitectura del sistema presupuestal

En Colombia el marco legal establecido en el Estatuto orgánico de presupuesto, artículo 89 del Decreto 111 de 1996, contempla la apropiación como una autorización máxima de gasto lo que implica una distinción netamente presupuestal y no de liquidez.

La diferencia entre apropiación presupuestal¹⁵ y disponibilidad de caja es decisiva para explicar por qué una obligación judicial puede estar debidamente registrada y aun así no ser pagada de inmediato. La apropiación es la habilitación jurídica para comprometer gasto dentro de un rubro aprobado, mientras que la caja es la liquidez efectiva que se libera siguiendo el cronograma del PAC. Cuando la entidad reconoce y registra una condena, pero el PAC no asigna ventana de pago en el período, el compromiso permanece en cola, acumula días de mora y transfiere presión a la siguiente vigencia, generando costos accesorios e incertidumbre operativa que deben medirse y reportarse con transparencia en los tableros de gestión (Giraldo 2021).

La operatividad del PAC introduce restricciones temporales que deben gobernarse con reglas claras de priorización para obligaciones judiciales. La entidad necesita un calendario de ventanas de caja que anticipe picos de ejecutorias, distribuya giros de manera trimestral y evite concentraciones al cierre de año. Sin esta disciplina, la cola de pagos se engrosa, el costo de intereses aumenta y la planificación misional se ve desplazada por la urgencia de cumplir fallos acumulados. La gestión madura se observa cuando la brecha entre ejecutoria y giro se reduce y cuando los casos de alto impacto reciben tratamiento preferente documentado en un protocolo público y verificable (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

¹⁵ La apropiación presupuestal es el monto autorizado en la ley de presupuesto para realizar un gasto determinado durante una vigencia fiscal, el cual constituye el límite máximo de compromiso y pago para la entidad en el respectivo concepto, sin perjuicio de las modificaciones que la normatividad permita.

En términos contables el registro oportuno de la obligación judicial asegura la toma de razón en el rubro correcto y la visibilidad del pasivo, pero el componente de caja solo se activa con la orden de pago validada y la asignación de cupo PAC. De ahí que el expediente deba viajar completo y depurado, con liquidación metodológicamente consistente, soportes periciales, certificaciones y validaciones previas. Cada omisión documental introduce rechazos y retrabajos que prolongan la permanencia del caso en la cola, con efectos fiscales tangibles que se amplifican cuando la entidad enfrenta oleadas litigiosas y no dispone de reservas judiciales ni de refuerzos oportunos (Policía Nacional de Colombia, 2023).

La diferencia caja versus presupuesto explica también por qué la simple adición presupuestal no resuelve por sí sola el estrés si el PAC no se ajusta de forma simétrica. Una adición incrementa el permiso de gasto, pero, sin cronogramas de tesorería acordes al perfil de ejecutorias, la liquidez efectiva llega tarde y se diluye el beneficio fiscal esperado. Por ello se exige un enfoque de portafolio que conecte apropiaciones, cupos de caja y cronogramas de giro, con metas de reducción de mora y de costo accesorio, y con tableros que muestren cómo cada decisión mueve la curva de cumplimiento en días y en pesos (Giraldo, 2021).

Los insumos empíricos provenientes de los derechos de petición y de la hoja de cálculo recibida permiten medir la asincronía entre las tres capas clave de la gestión presupuestal. Con series de solicitado al ministerio, aprobado y ejecutado por vigencia, y con los días de mora observados, es posible construir indicadores que revelen si la limitante es de caja, de presupuesto o de gestión documental. Esta lectura alimenta decisiones de reforzamiento del rubro, ajustes del PAC y correcciones de proceso que reduzcan la distancia temporal entre el reconocimiento

contable y el giro, elemento crítico para evitar que los costos accesorios erosionen el gasto misional¹⁶ (Casanova, 2021).

El tablero analítico asociado al código de referencia facilita traducir la diferencia caja versus presupuesto en visualizaciones de brecha y trayectoria que pueden ser auditadas. Al superponer curvas de ejecutorias, afectación de apropiación y ventanas PAC, la entidad identifica tramos del proceso donde pequeños ajustes de proceso generan grandes ahorros en intereses e indexación. Estas vistas también permiten priorizar casos por severidad social y por antigüedad, justificando técnica y jurídicamente la asignación del cupo de caja y respaldando, de ser necesario, solicitudes de refuerzo o de reprogramación con evidencia verificable (CodigoQRPowerBI1, 2024).

2.1.1 Diferencia operativa: caja vs presupuesto

La diferencia entre apropiación y caja se manifiesta en que la primera otorga permiso jurídico contable para comprometer gasto en un rubro, mientras la segunda representa liquidez efectiva disponible para girar en una ventana de tesorería. Una condena puede estar reconocida y con apropiación afectada, pero sin cupo de caja asignado, quedando en cola y acumulando días de mora que se traducen en intereses e indexación, con impacto directo sobre el costo total y el perfil fiscal de la entidad responsable, lo que exige sincronizar registro, afectación y liberación de recursos en un mismo calendario operativo (Casanova, (2021).

También ocurre el caso inverso en el que existe caja disponible sin apropiación específica, situación que impide girar por ausencia de afectación presupuestal o por agotamiento del rubro y

¹⁶ El gasto misional agrupa las erogaciones destinadas directamente al cumplimiento de las funciones propias de la entidad, en el caso de la Policía Nacional aquellas orientadas a la prestación del servicio de policía, la seguridad y la convivencia ciudadana, diferenciadas del gasto de funcionamiento administrativo y del servicio de la deuda.

obliga a adelantar adiciones o traslados que consumen tiempo. Esta asincronía revela que la gestión del pago judicial no se resuelve con un único control macro sino con microprocesos concatenados que garanticen oportunidad documental, validez de liquidación y programación realista del giro, reduciendo los retrasos operativos que encarezcan la obligación por causas meramente procedimentales (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

Para administrar esta diferencia se requiere un tablero de indicadores que muestre en cada vigencia la brecha entre solicitado, aprobado y ejecutado, el tiempo entre ejecutoria y giro, y el costo accesorio agregado por mora. Estas métricas permiten distinguir si la limitante es de caja, de presupuesto o de proceso interno, habilitan alertas tempranas y justifican decisiones como refuerzos del rubro, ajustes del calendario de pagos y priorización por severidad y antigüedad, reduciendo la exposición financiera y reputacional de la entidad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Los insumos empíricos provenientes del derecho de petición y del anexo en hoja de cálculo permiten auditar la relación entre registro contable y disponibilidad de caja en series multianuales. Con esos datos la entidad puede demostrar si el calendario de caja acompasa la curva de ejecutorias y si la brecha entre reconocido y pagado responde a restricciones reales o a fallas de programación, ofreciendo evidencia para reconfigurar prioridades y reducir el costo accesorio por rezago en el giro (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

En el plano documental la diferencia entre caja y presupuesto exige expedientes listos para pago con liquidaciones consistentes, peritajes y certificaciones completas, pues cualquier vacío introduce glosas y rechazos que se traducen en más días de mora. Cuando el circuito viaja depurado desde lo jurídico hasta presupuesto y tesorería, la entidad transforma una secuencia potencialmente

costosa en una cadena de valor trazable y medible que protege el erario y mejora la previsibilidad de cumplimiento frente a víctimas y jueces (Policía Nacional de Colombia, 2023).

La sostenibilidad del cumplimiento judicial depende de alinear el permiso de gasto con la liquidez efectiva y con la calidad del proceso, de manera que la cola de pagos se reduzca y el costo accesorio no erosione el gasto misional. Esta alineación se logra con reservas judiciales proporcionales al riesgo, con cronogramas de caja acordes a las ejecutorias y con gobernanza interáreas basada en indicadores auditables, cerrando el ciclo entre registro, programación y giro con resultados verificables en tiempo y en dinero (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La figura correspondiente al tablero construido en Power BI presenta, para cada vigencia, las curvas de valores solicitados, aprobados y ejecutados por concepto indemnizatorio y por territorio. En el eje horizontal se ordenan los años de análisis y en el eje vertical se representan los montos actualizados, mientras que los colores o capas diferencian el estado del recurso en el ciclo solicitado, aprobado, girado. Esta visualización permite identificar vigencias en las que la brecha entre solicitado y aprobado es amplia, así como periodos en los que el aprobado no se convierte en ejecución oportuna. El tablero facilita ubicar unidades con recurrencia de glosas o rezagos y relacionar esos patrones con la programación de caja, de manera que la priorización de giros responda a la severidad de las condenas y a su impacto social, y no solo al orden cronológico de llegada de los expedientes (CodigoQRPowerBI1, 2024).

2.2 Evidencia de estrés de caja y presupuesto

2.2.1 Series de mora y deuda judicial

La medición de la mora en días promedio y el inventario de deuda judicial acumulada son el punto de partida para probar la existencia de un estrés persistente sobre caja y presupuesto,

porque revelan si el calendario de giros acompaña la curva de ejecutorias o si la entidad posterga pagos y activa costos accesorios. Cuando la mora supera umbrales razonables, el pasivo crece no solo por principal sino por intereses e indexación, y el ciclo se vuelve inercial: mayor deuda genera más presión de caja, y la presión de caja alimenta nuevas demoras que encarecen las mismas obligaciones que se intenta honrar en la siguiente vigencia (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Las series multianuales permiten distinguir entre variaciones coyunturales y un patrón estructural de rezago. Si año a año el spread¹⁷ entre reconocido y pagado se mantiene o crece, hay evidencia de que las ventanas del PAC no se ajustan al perfil real de ejecutorias o que el flujo documental llega incompleto a presupuesto y tesorería. Esta lectura exige un tablero con indicadores de días desde ejecutoria hasta giro, tasa de órdenes glosadas, y peso de intereses sobre el total pagado, para identificar dónde se genera el mayor costo marginal por demora y priorizar correcciones de proceso que liberen caja sin sacrificar control fiscal (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

El costo accesorio es la traducción financiera de la mora: por cada día de retraso, la obligación se incrementa por indexación y eventualmente por intereses moratorios, desplazando gasto misional y deteriorando la capacidad de cumplir nuevas decisiones. En la práctica, un mes adicional de rezago en obligaciones de alta cuantía puede consumir el cupo previsto para un trimestre, con impacto directo en el PAC y con efectos reputacionales ante víctimas y jueces de ejecución que observan la inercia como un indicador de mala gestión de tesorería y programación presupuestal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

¹⁷ El spread es la diferencia entre la tasa de interés que paga un emisor o deudor y una tasa de referencia de mercado, y representa el costo adicional asociado al riesgo que perciben los acreedores.

A nivel de caja, la mora se manifiesta en colas que cruzan de una vigencia a otra, encadenando compromisos que debieron atenderse antes y que ahora compiten con nuevas ejecutorias. Este cruce de vigencias explica por qué la deuda judicial no desciende aun cuando se registran pagos significativos, ya que la porción que se atiende se ve compensada por los recargos del rezago y por el ingreso de nuevos fallos. La respuesta de gestión consiste en instalar cortes trimestrales con metas de giro verificables y reglas de priorización por severidad y antigüedad para evitar concentraciones al cierre de año que duplican el costo accesorio (Casanova, 2021).

El insumo empírico para poblar las series de mora y deuda proviene de los derechos de petición y de la hoja de cálculo oficial que reporta solicitado, aprobado y ejecutado por vigencia, junto con fechas de ejecutoria y pago cuando están disponibles. Con esa base se construyen curvas de tiempos al giro y se calculan medianas por cohorte, además de tableros que asignan responsabilidades por fase jurídica, presupuestal y de tesorería. Esta trazabilidad permite auditar si la restricción proviene de caja, de presupuesto o de fallas documentales que podrían corregirse con listas de verificación y validaciones previas a la orden de pago (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

La lectura de mora y deuda se robustece con visualizaciones derivadas del tablero analítico que desagregan severidad por territorio y concepto indemnizatorio, revelando bolsones de riesgo donde una mejora operativa produce ahorros sustanciales. Mapas de calor y trayectorias por cohorte muestran qué unidades o procedimientos concentran rezagos y dónde una acción focalizada acorta la distancia entre ejecutoria y giro. Estas vistas, integradas con el calendario PAC, facilitan decisiones de priorización y solicitudes de refuerzo justificadas con evidencia verificable (CodigoQRPowerBI1, 2024).

La afectación del PAC por la mora es inmediata: cada peso adicional pagado por intereses e indexación reduce el cupo de caja disponible para nuevas obligaciones y vuelve más rígida la programación. En términos prácticos, el costo accesorio actúa como un impuesto a la ineficiencia del proceso, pues consume recursos que podrían financiar medidas de no repetición, formación y mejora de protocolos. Por ello, la reducción de días de mora no es solamente un logro financiero; es una política pública de prevención del daño con retorno medible en el corto plazo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

El comportamiento de la mora también impacta el ritmo de conciliaciones y la propensión de las partes a transar. Donde se observan plazos largos e imprevisibles, la contraparte tiende a incorporar primas de demora en sus exigencias o a litigar hasta el final en vez de conciliar. Inversamente, un calendario de giros previsible y un historial de cumplimiento oportuno mejoran los términos de liquidación, estabilizan expectativas y reducen la frecuencia de incidentes, con un efecto sistémico sobre el volumen anual de pagos y sobre el perfil de caja de la entidad (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

Para efectos de gobierno fiscal, la deuda judicial funciona como un pasivo sensible a decisiones de proceso. Si la entidad adopta reservas judiciales proporcionales al riesgo y alinea el PAC con la curva de ejecutorias, el stock comienza a descender sin sacrificar el gasto misional. Por el contrario, cuando el pago se relega y se concentra al cierre, la indexación absorbida en un trimestre puede anular la ventaja de cualquier ahorro logrado por depuración de liquidaciones, lo que confirma que la variable crítica no es solo el monto del fallo sino la oportunidad del giro (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

En la incidencia presupuestal, la trayectoria de mora y deuda conviene expresarla como porcentaje del presupuesto de la entidad y del rubro de obligaciones judiciales para darle escala

comparativa a las cifras. Al presentar la severidad en términos relativos, el decisor fiscal ¹⁸ comprende el desplazamiento del gasto misional y la urgencia de intervenciones, especialmente en años de picos por oleadas litigiosas o modulaciones que incrementan cuantías. Esta presentación técnica respalda solicitudes de adición y reprogramación con una motivación anclada en datos y no en apreciaciones generales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La doctrina económica sobre efectos de decisiones judiciales en finanzas públicas ha señalado que el costo de cumplimiento depende menos de la tasa nominal y más de la duración del rezago, por lo que los incentivos de gestión deben alinearse a la reducción de plazos críticos. En contextos de alta litigiosidad, el enfoque ganador privilegia métricas de tiempo al giro, coordinación inter-áreas y transparencia de colas por sobre medidas puramente contables, porque allí se define el diferencial de costo que distingue un sistema sostenible de uno sometido a inercia de recargos (Kalmanovitz, 2023). La Figura 2 sintetiza el universo de procesos de reparación directa registrados entre 2010 y 2025 y distingue su estado actual, lo que permite dimensionar la presión tanto por condenas ya ejecutoriadas como por litigios en curso.

¹⁸ Por decisor fiscal se entiende la instancia interna encargada de adoptar decisiones sobre refuerzos presupuestales y programación de caja.

Figura 2.

Panorama general de los procesos de reparación directa contra la Policía Nacional y su estado (2010–2025)



Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La anterior figura muestra que, para el periodo 2010–2025, se registran 23.469 procesos de reparación directa, de los cuales 12.930 se encuentran terminados y 10.539 permanecen activos, de acuerdo con los datos consolidados en la Tabla 5. El panel superior evidencia que los procesos terminados acumulan un costo inicial cercano a 21 billones de pesos y un costo final indexado de 39,86 billones, lo que refleja el efecto de la actualización monetaria y de los accesorios financieros. El gráfico de barras de procesos activos por año revela un aumento progresivo de los litigios hasta mediados de la década pasada y una posterior estabilización en niveles altos, lo que confirma que la litigiosidad contra la Policía Nacional no es un fenómeno aislado, sino una carga estructural. El recuadro de estado general del proceso indica, además, que los procesos activos concentran una

porción mayoritaria del valor económico indexado, de modo que el riesgo fiscal futuro puede ser incluso más alto que el registrado en las condenas ya pagadas.

2.3 Solicitado vs aprobado vs ejecutado

La comparación interanual entre lo solicitado por la entidad al sector hacendario, lo aprobado en el ciclo presupuestal y lo efectivamente ejecutado en caja es el instrumento más claro para dimensionar la presión que las condenas imponen al financiamiento público y para probar si el flujo de pagos acompaña la curva real de ejecutorias. Cuando el solicitado crece por encima del aprobado y del ejecutado de forma consecutiva, emerge una brecha que anticipa acumulación de mora y costos accesorios y que sugiere que la planificación de caja no refleja el volumen ni la severidad de las obligaciones judiciales en curso. Esta lectura exige series consistentes, notas metodológicas y trazabilidad documental que permita auditar cada tramo del recorrido del expediente desde el registro contable hasta el giro efectivo con cargo a la tesorería institucional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

El primer spread relevante es la diferencia entre lo solicitado y lo aprobado, que depende de dos factores que se refuerzan entre sí, la restricción macrofiscal del ministerio y la calidad del expediente técnico presentado por la entidad. Cuando el aprobado se mantiene por debajo de lo solicitado durante varias vigencias aun frente a evidencia de presión judicial creciente, pueden coexistir un techo fiscal estrecho con una débil justificación de necesidades en la que faltan series robustas, métricas de ahorro por pago oportuno y un plan de reducción de mora con metas verificables. La corrección comienza por elevar el estándar de sustentación y por demostrar que cada refuerzo requerido evita una suma concreta de intereses e indexación en el horizonte anual (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

El segundo punto crítico es la distancia entre lo aprobado y lo ejecutado, que recae directamente en la gestión interna de la entidad a lo largo del circuito jurídico, presupuestal y de tesorería. Un ejecutado sistemáticamente inferior al aprobado indica restricciones en la programación de caja, en la calidad documental de las órdenes o en la secuencia de validaciones previas a la orden de pago que transforman el permiso contable en rezago de tesorería con efecto de interés y actualización monetaria. La regla de mejora es estandarizar plantillas, listas de verificación y responsabilidades por fase, para convertir el aprobado en giro en la primera ventana posible y con mínima fricción operativa (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La medición operativa de estos spreads se robustece con tres razones simples por vigencia y por cohorte de ejecutoria, aprobado sobre solicitado, ejecutado sobre aprobado y ejecutado sobre solicitado, complementadas con la mediana de días desde la ejecutoria hasta el giro. Cuando estas razones se deterioran de forma persistente, existe evidencia de un problema estructural y no de una coyuntura aislada, lo que obliga a adoptar cortes trimestrales con metas de desembolso y a reservar cupos de caja específicos para obligaciones judiciales de alta severidad y alta antigüedad. Esta disciplina minimiza la concentración de pagos al cierre de año que dispara costos accesorios y erosiona la credibilidad del calendario de cumplimiento (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

Los insumos que provienen del derecho de petición y del anexo en hoja de cálculo permiten poblar estas razones con datos oficiales multianuales y con los hitos de ejecutoria y giro cuando están disponibles, lo que facilita separar causas de gestión de causas macrofiscales. Con esa base se puede mostrar cuánto de la brecha corresponde a limitación de cupo de caja y cuánto a demoras por glosas, liquidaciones incompletas o errores de codificación presupuestal, y se puede asignar responsables y tiempos objetivo por fase. La trazabilidad convierte el análisis en un tablero de

control que guía refuerzos, reprogramaciones y acciones de mejora con retorno cuantificable en ahorro de intereses y en reducción de mora (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

El perfil de la programación de caja es el modulador silencioso del ejecutado, pues un aprobado suficiente con ventanas tardías equivale a un ejecutado rezagado que paga una prima de intereses y actualización. La evidencia comparada dentro del sector público sugiere que los cortes trimestrales con metas de giro, los cupos predestinados a fallos críticos y la publicación de reglas de priorización generan mejoras visibles en la razón ejecutado sobre aprobado y en la reducción de la mediana de días al pago, con efectos multiplicadores sobre la confianza de víctimas y jueces de ejecución (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Una fuente recurrente de spreads persistentes es la sobreestimación de la capacidad de ejecución frente al flujo real de expedientes depurados que llegan a presupuesto y tesorería en tiempo y forma. El remedio pasa por un protocolo de calidad documental que incluya liquidaciones con metodología clara, soportes probatorios completos, certificaciones actualizadas y validaciones automáticas previas a la orden de pago, lo que reduce rechazos y reenvíos y transforma el aprobado en giro sin pérdida de valor por retraso. La estandarización, unida a responsables nominados y a métricas de fase, acelera la conversión y eleva la eficiencia financiera del proceso (Policía Nacional de Colombia, 2023).

La capa analítica del tablero referenciado mediante el documento con código de acceso permite visualizar en curvas y mapas de calor la relación entre solicitado, aprobado y ejecutado por año, por concepto indemnizatorio y por territorio, de manera que la priorización de giros sea informada por severidad y por impacto social. Este enfoque permite ubicar tramos donde un ajuste pequeño de proceso libera un volumen significativo de ejecución, por ejemplo, en unidades con

alta recurrencia de glosas o en conceptos con liquidación más compleja, y respalda con evidencia cada decisión de refuerzo o de reprogramación que se eleve al decisor fiscal (CodigoQRPowerBI1, 2024).

En conclusión, lo solicitado, aprobado y ejecutado es una radiografía funcional del sistema con la que se decide la salud financiera del cumplimiento de fallos y la eficacia de la administración de caja y presupuesto en entornos de alta litigiosidad. Alcanzar convergencia entre las tres curvas exige disciplina documental, programación de caja previsible, reservas proporcionadas al riesgo y sustentos técnicos sólidos para los refuerzos, de modo que cada decisión opere como palanca para cerrar brechas y para reducir de manera tangible la exposición a intereses e indexación que encarecen el pasivo judicial año tras año (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La Figura 3 permite apreciar, la trayectoria del valor económico indexado de las condenas y la proporción que representan frente al presupuesto global de la Policía Nacional. El panel izquierdo recoge el valor económico indexado de las condenas por año de fallo para el periodo 2010–2023. Se observan saltos significativos a partir de 2015, con picos en 2017 y 2018, años en los que el valor reconocido supera ampliamente los niveles de comienzos de la década. El panel derecho expresa, en términos porcentuales, el peso del valor económico indexado frente al presupuesto anual de la Policía Nacional para los últimos años de la serie. Mientras en 2022 las condenas representaron alrededor del 27 % del presupuesto anual, en 2023 el peso se mantiene en niveles superiores al 20 % y solo empieza a descender de manera apreciable en 2024 y 2025, aunque sin perder relevancia macrofiscal. Esta lectura confirma que las sentencias de reparación directa no son un fenómeno marginal, sino un componente que puede absorber entre una quinta y una cuarta parte de los recursos institucionales, obligando a priorizar medidas de prevención del daño, conciliación y gestión de pagos para evitar el desplazamiento del gasto misional.

Figura 3.

Valor económico indexado de las condenas y su peso en el presupuesto anual de la Policía

Nacional (2010–2025)



Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

2.4 Costo de oportunidad

El costo de oportunidad¹⁹ del cumplimiento judicial se refleja en la porción de gasto misional que deja de ejecutarse o que se difiere cuando la entidad destina caja y presupuesto a sentencias, conciliaciones, intereses e indexación. Esta reasignación modifica calendarios de inversión, reduce coberturas de servicios y posterga metas sectoriales, de modo que cada peso pagado con retraso se convierte en dos efectos simultáneos, un mayor costo del fallo y un menor alcance del programa misional previsto para la vigencia en curso y la siguiente, lo que debe

¹⁹ El costo de oportunidad se refiere al valor de las alternativas que se dejan de ejecutar cuando los recursos disponibles se destinan a una finalidad específica, de manera que los pagos de sentencias y conciliaciones pueden implicar la postergación o reducción de proyectos misionales que habrían podido financiarse con la misma caja o presupuesto.

medirse con series oficiales y con trazabilidad por rubro y proyecto ejecutor (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Para dimensionar el fenómeno conviene expresar los pagos judiciales como porcentaje del presupuesto total y del rubro de obligaciones judiciales y, en paralelo, medir la variación del gasto misional ejecutado frente al programado en el POAI. Cuando el diferencial entre programado y ejecutado crece al mismo tiempo que aumentan intereses e indexación, la evidencia sugiere que la cola de fallos no solo encarece el pasivo, sino que desplaza actividades esenciales, lo cual describe un estrés doble en caja y en resultados de política pública que no se neutraliza con adiciones tardías (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

La priorización de giros debe ponderar severidad del daño, antigüedad de la ejecutoria y riesgo de acumulación de intereses, pero también el efecto marginal sobre el gasto misional que se sacrifica si el pago se difiere. En la práctica, un giro anticipado para un fallo de alta cuantía puede liberar capacidad de ejecución del programa misional en el trimestre siguiente, mientras que la misma obligación diferida por dos cortes trimestrales duplica el costo accesorio y obliga a suspender o redimensionar metas misionales sensibles en territorios críticos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La medición del costo de oportunidad requiere un tablero que cruce tres capas, pagos judiciales con su componente de intereses e indexación, gasto misional programado frente a ejecutado y calendarios PAC por trimestre. Al superponer estas curvas, la entidad identifica el punto en que una decisión de caja afecta la continuidad de proyectos de inversión o la provisión de bienes públicos, y puede justificar técnicamente por qué debe reordenar giros sin sacrificar transparencia ni control fiscal, con metas de reducción de mora y protección del portafolio misional prioritario (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

El insumo empírico para poblar ese tablero está en las series multianuales de solicitado, aprobado, ejecutado y días de mora que reposan en la respuesta oficial a los derechos de petición, acompañadas por la hoja de cálculo que reporta valores y fechas clave. Con esa base es posible construir matrices por vigencia que muestren cuánto gasto misional se desplazó, qué proyectos se difirieron y con qué justificación, de modo que el costo de oportunidad deje de ser un supuesto genérico y se convierta en un resultado verificable y auditable por órgano de control y ciudadanía (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2025).

Las vistas analíticas asociadas al tablero referenciado facilitan desagregar el costo de oportunidad por territorio y por concepto indemnizatorio, revelando bolsones de riesgo donde un pequeño ajuste de proceso produce una reducción significativa del desplazamiento misional. Los mapas de calor permiten ver en qué unidades el rezago de caja coincide con recortes o demoras de proyectos esenciales, habilitando reprogramaciones que protejan la cobertura de servicios sin abandonar el cumplimiento oportuno de obligaciones judiciales de mayor severidad o antigüedad (CodigoQRPowerBI1, 2024).

Un componente decisivo es el costo accesorio, porque intereses e indexación actúan como un impuesto a la ineficiencia del proceso y consumen recursos que, en ausencia de mora, se habrían orientado a prevención o expansión misional. La estrategia de mitigación debe enfocarse en acortar la distancia entre ejecutoria y giro con cortes trimestrales, reservas judiciales proporcionales al riesgo y una disciplina documental que evite glosas, de modo que la caja disponible pueda sostener tanto el cumplimiento judicial como la operación misional crítica (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

En términos de gobierno fiscal, la decisión no es solo pagar o no pagar, sino cuándo y con qué efecto marginal sobre el programa misional, lo que obliga a adoptar reglas públicas de

priorización que integren variables jurídicas y operativas. Cuando la entidad comunica esas reglas y publica metas de desembolso por trimestre junto con los efectos esperados en reducción de intereses y protección de proyectos, mejora la previsibilidad del calendario de pagos y la legitimidad de la reasignación de caja frente a grupos de interés y órganos de control (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

El costo de oportunidad se expresa también en capital humano y capacidades operativas, ya que la atención de incidentes de liquidación y reclamos por mora absorbe tiempo de equipos jurídicos y financieros que podrían dedicarse a prevención, formación y mejora de protocolos. La evidencia sugiere que, al reducir la mora, se libera capacidad institucional que se traduce en menor frecuencia y severidad de eventos que dan lugar a condenas, cerrando el ciclo entre cumplimiento eficiente y política de no repetición con beneficios fiscales y sociales acumulativos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Para sostener la priorización en el tiempo, la entidad necesita un inventario de proyectos misionales susceptibles de desplazamiento, con su costo marginal de aplazamiento y con un umbral de protección mínimo por población atendida. Ese inventario sirve para decidir en qué casos la caja debe reservarse al pago judicial sin sacrificar metas críticas y en cuáles es posible diferir un tramo del proyecto con impacto acotado, decisión que debe quedar documentada en el expediente de programación y en el acta del comité de caja (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

En este sentido, el costo de oportunidad es un indicador director de la madurez del sistema, porque conecta calidad documental, calendario de caja, reducción de intereses y protección del gasto misional. Allí donde las curvas muestran convergencia entre solicitado, aprobado y ejecutado, y donde la mediana de días al giro descende, el desplazamiento misional se reduce y la

entidad gana espacio para invertir en prevención y en mejoras de proceso que bajan la litigiosidad futura, consolidando una senda de cumplimiento financieramente sostenible (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

La Tabla 1 resume los pagos judiciales efectuados por la Policía Nacional entre 2019 y 2024 por sentencias de reparación directa, expresados en valores aproximados de condenas indexadas. Se observa un incremento sostenido entre 2019 y 2022, seguido de una ligera reducción en 2023 y un nuevo aumento en 2024, lo que confirma la presión estructural de las obligaciones judiciales sobre la caja institucional. La ausencia de discriminación entre capital, intereses e indexación, tal como lo señala la columna de observaciones, evidencia las limitaciones de la contabilidad disponible y refuerza la necesidad de tableros analíticos más desagregados para estimar con precisión el costo accesorio de la mora.

Tabla 1.

Cumplimiento judicial

| Vigencia | Pagos judiciales COP (condena indexada aprox.) | Observaciones | Fuente |
|-----------------|---|--|-----------------------|
| 2019 | 148.996.916.898 | Condena indexada incluye actualización; no se discrimina intereses | ANDJE – eKOGUI (2025) |
| 2020 | 155.760.044.083 | Condena indexada incluye actualización; no se discrimina intereses | ANDJE – eKOGUI (2025) |
| 2021 | 217.278.545.295 | Condena indexada incluye actualización; no se discrimina intereses | ANDJE – eKOGUI (2025) |
| 2022 | 251.048.559.324 | Condena indexada incluye actualización; no se discrimina intereses | ANDJE – eKOGUI (2025) |
| 2023 | 236.713.631.266 | Condena indexada incluye actualización; no se discrimina intereses | ANDJE – eKOGUI (2025) |
| 2024 | 262.601.933.166 | Condena indexada incluye actualización; no se discrimina intereses | ANDJE – eKOGUI (2025) |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

2.5 Medida y su Eficacia

La entidad ha desplegado un conjunto de medidas para administrar el cumplimiento de sentencias y mitigar la presión sobre el presupuesto y la caja, entre ellas convenios de pago escalonados, esquemas de priorización por severidad y antigüedad, uso del incidente de impacto fiscal cuando procede, constitución de reservas judiciales y fortalecimiento de la acción de repetición frente a agentes responsables. Estas herramientas buscan reducir la mora, estabilizar el calendario de desembolsos y enviar señales de corrección institucional que disminuyan la recurrencia de eventos que dan lugar a condenas altas en los años siguientes (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

Los convenios de pago permiten transformar obligaciones de alto monto en flujos manejables en el tiempo, siempre que se negocien cronogramas realistas y se proteja la prelación de víctimas con mayor antigüedad y severidad. Su eficacia depende de tres factores que se refuerzan, calidad de la liquidación, certidumbre de las ventanas de caja y disciplina de seguimiento, pues de poco sirve pactar plazos si la programación real concentra giros al cierre de la vigencia y reproduce el costo accesorio por intereses e indexación en cada trimestre (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La priorización de giros con reglas públicas pondera la severidad del daño, la antigüedad de la ejecutoria y el costo de mora esperado, y opera como la válvula de gobierno cotidiano del calendario de pagos. Cuando estas reglas se aplican con datos abiertos y tablero de control, disminuye la dispersión entre ejecutoria y giro y mejora la previsibilidad de cumplimiento frente a víctimas y jueces, además de proteger el gasto misional crítico al impedir que decisiones tardías erosionen los proyectos esenciales de la vigencia (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

El incidente de impacto fiscal es un instrumento excepcional para modular efectos financieros de decisiones judiciales en escenarios de riesgo macrofiscal, pero su utilización exige estándar argumentativo alto, trazabilidad de datos y plan verificado de cumplimiento. En términos de eficacia, solo aporta si se acompaña de una estrategia de programación de caja que adelante giros con mayor retorno social y de una agenda de prevención que reduzca la entrada de nuevos casos con patrones probatorios sólidos que eleven la severidad promedio de las condenas (Sierra Fagua, 2020).

La acción de repetición, ejercida con criterios de trazabilidad probatoria y oportunidad, cumple el doble efecto de recuperar parte del erario y de generar incentivos correctivos en la cadena de mando. Los estudios recientes muestran que su eficacia se eleva cuando existen protocolos claros de investigación interna, matrices de imputación cuidadosas y coordinación con control disciplinario, todo ello comunicado de manera pública para disuadir conductas que derivan en condenas costosas y recurrentes contra la entidad (Suárez Silva, 2022).

En la dimensión probatoria, la estandarización de liquidaciones, peritajes y certificaciones reduce glosas y rechazos que alimentan la mora, por lo que la medida más costo efectiva es disponer de listas de verificación obligatorias previas a la orden de pago. El resultado esperado es un aumento de la razón ejecutado sobre aprobado, una caída de la mediana de días al pago y un descenso de la proporción de intereses e indexación sobre el total girado por vigencia, con impactos verificables en el tablero de control (Policía Nacional de Colombia, 2023).

La conciliación temprana, aplicada en clústeres de hechos con alta probabilidad de condena, disminuye la severidad y acorta plazos de pago al evitar trayectorias procesales largas con cargas probatorias ya consolidadas en la jurisprudencia. Su eficacia aumenta si se acompaña de un esquema de priorización de caja que garantice giros oportunos a los acuerdos alcanzados,

porque de lo contrario la prima de demora vuelve menos atractiva la salida conciliada y empuja a las partes a litigar hasta la sentencia (Agencia Jurídica Nacional del Estado, 2024).

Para evaluar eficacia se requiere una cesta mínima de indicadores, días medianos de mora por cohorte de ejecutoria, proporción ejecutado sobre aprobado, tasa de conciliación respecto del universo elegible, relación pretensión sobre condena como aproximación de severidad y tasa de repetición ejercida y exitosa. La lectura trimestral de estos indicadores permite distinguir medidas que realmente reducen costo accesorio de aquellas que solo administran la escasez trasladando pagos hacia fin de año sin alterar la pendiente de la serie de mora y deuda judicial (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Los datos de litigiosidad y pagos de los anexos oficiales y del tablero analítico facilitan una evaluación antes y después por medida, comparando periodos homogéneos en calendario y contexto. La reducción simultánea de días de mora y del peso de intereses sobre el total pagado, acompañada de mayor razón ejecutado sobre aprobado, es el patrón que confirma eficacia; en cambio, si la severidad promedio no desciende y la tasa de conciliación no sube en clústeres elegibles, la medida ha sido marginal o meramente administrativa sin corregir causas de fondo (CodigoQRPowerBI1, 2024).

La Tabla 2 no recoge todavía resultados consolidados de impacto, sino la canasta mínima de indicadores con la que se propone evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por la Policía Nacional (priorización de giros, convenios de pago y repetición fortalecida). Cada indicador traduce en métricas observables los objetivos de reducción de mora, disminución de intereses e indexación, aumento de ejecución del rubro de obligaciones judiciales y fortalecimiento de la disciplina interna. Esta estructura es consistente con las limitaciones de información señaladas en

el capítulo de agenda de investigación futura y sirve como hoja de ruta para profundizar la medición en estudios posteriores.

Tabla 2.

Gasto Misional

| Indicador | Definición | Fórmula / forma de cálculo | Fuente de datos | Observaciones |
|------------------------------------|---|---|---|---|
| Días de mora mediana | Tiempo mediano entre ejecutoria de la sentencia y giro efectivo del pago | Mediana(días entre fecha ejecutoria y fecha de pago por cohorte de año) | Base de pagos judiciales de la Policía Nacional (ANDJE – eKOGUI) | Permite medir el efecto de priorización de giros y convenios de pago |
| Intereses e indexación % del total | Proporción de intereses e indexación frente al total pagado por sentencias | (Intereses + indexación) / Total pagado | Registro contable de la entidad y módulo de obligaciones judiciales | Mide el costo accesorio de la mora |
| Ejecutado/Aprobado % | Relación entre recursos efectivamente girados y los recursos aprobados para obligaciones judiciales | Monto ejecutado / Monto aprobado | Presupuesto – MHCP y ejecución de la Policía Nacional | Evalúa la capacidad de ejecución del rubro |
| Tasa de conciliación % | Porcentaje de procesos elegibles que terminan en conciliación | Procesos conciliados / Procesos elegibles | ANDJE – Sistema de defensa jurídica | Mide uso de la conciliación como herramienta para reducir severidad y tiempos |
| Repetición ejercida % | Proporción de casos con acción de repetición ejercida frente al universo elegible | Procesos con repetición / Procesos con condena que cumplen requisitos | Oficina jurídica y sistemas internos disciplinarios | Indica uso de la repetición como herramienta de recuperación y corrección |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

2.6 Conclusiones del Capítulo II

El capítulo muestra que la arquitectura del sistema presupuestal, en particular la diferencia entre apropiación y disponibilidad de caja, explica buena parte de los rezagos en el pago de sentencias contra la Policía Nacional. La existencia de apropiación sin caja, o de caja sin apropiación específica, genera inconsistencias legales que transforman obligaciones judiciales ya registradas en colas de pago que acumulan días de mora. En este contexto, la sostenibilidad del cumplimiento judicial depende de alinear permiso de gasto, liquidez efectiva y calidad del flujo documental, de modo que el tránsito registro-programación-giro se mantenga trazable y oportuno. Sin esa alineación, la entidad consolida un pasivo que incorpora costos accesorios y tensiona la planeación de la vigencia siguiente.

El análisis de las series de mora, de la deuda judicial y del triángulo solicitado-aprobado-ejecutado evidencia un estrés persistente sobre caja y presupuesto que no puede interpretarse como fenómeno aislado. Las brechas entre lo solicitado por la entidad, lo aprobado en el ciclo presupuestal y lo efectivamente ejecutado en caja anticipan acumulación de mora e incremental de intereses e indexación, y revelan tanto restricciones macrofiscales como debilidades en la sustentación técnica de los refuerzos. La lectura conjunta de estas series y de los tableros analíticos permite identificar tramos del proceso en los que ajustes de gestión tendrían mayor impacto marginal en reducción de días de mora, lo que convierte a estos indicadores en instrumentos de gobierno interno del riesgo fiscal asociado a la responsabilidad del Estado.

La medición del costo de oportunidad confirma que el cumplimiento judicial no solo incrementa el pasivo, sino que desplaza gasto misional cuando la entidad destina caja y presupuesto a sentencias, conciliaciones, intereses e indexación. La proporción que los pagos judiciales alcanzan frente al presupuesto institucional muestra que una fracción apreciable de recursos se orienta a cubrir hechos ya ocurridos, lo que obliga a reprogramar inversiones y a ajustar

metas sectoriales. Frente a este escenario, las medidas de gestión adoptadas por la Policía Nacional, como convenios de pago, priorización por severidad y antigüedad, reservas judiciales y fortalecimiento de la acción de repetición, requieren integrarse a un esquema de indicadores que permita evaluar su eficacia en términos de reducción de mora, disminución de costo accesorio y preservación de la capacidad misional.

Capítulo III: Efectos sociales y políticas públicas

Como se observa en la Tabla 3, en todos los casos emblemáticos seleccionados el título de imputación aplicado por la Sección Tercera del Consejo de Estado es la falla del servicio, lo que confirma su carácter hegemónico frente a la Policía Nacional. Las cuantías por perjuicios morales oscilan entre 120 y 1.850 SMLMV, con valores más altos en eventos de muerte en operativos o lesiones graves, y montos menores cuando se trata de afectaciones a la honra o de lesiones con secuelas moderadas. Esta regularidad respalda la hipótesis sobre la relación entre gravedad del resultado dañoso y severidad del reconocimiento en SMLMV, observada de manera reiterada en decisiones como las sentencias 19355 de 2011, 21521 de 2012, 35574 de 2015 y 52797 de 2022 (Sentencia 19355 de 2011; Sentencia 21521 de 2012; Sentencia 35574 de 2015; Sentencia 52797 de 2022).

Tabla 3.

Hechos Imputación y Cuantías

| Sentencia (año) | Hecho típico | Título de imputación | Perjuicios morales (SMLMV) | Perjuicios morales (COP) | Daños materiales / otros (COP) |
|-------------------------|--|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| 19355 (2011) | Uso de la fuerza con resultado letal | Falla en el servicio | 1850 | \$990.860.000 | Materiales \$145.264.233 |
| 22891 (2012) | Montaje y afectación de honra e integridad | Falla en el servicio | 550 | \$311.685.000 | Materiales \$327.486.331 |
| 21521 (2012) – Quintero | Muerte en operativo | Falla en el servicio | 1.100 y 600 | \$623.370.000 y \$340.020.000 | Lucro cesante \$186.753.936 |
| 36566 (2013) | Lesiones y daño emergente | Falla en el servicio | 200 | \$117.900.000 | Daño emergente \$231.486 |
| 35574 (2015) | Lesiones y muerte | Falla en el servicio | 630 | \$405.940.500 | Materiales \$320.198.860 |
| 50231 (2016) | Violación de bienes constitucionales | Falla en el servicio | 600 | \$413.673.000 | Otros daños \$212.494.451 |

| | | | | | |
|--------------|-----------------------------------|----------------------|-----|---------------|--|
| 54046 (2017) | Afectación grave a la integridad | Falla en el servicio | 550 | \$405.744.350 | Bienes constitucionales \$221.315.100 |
| 46256 (2019) | Muerte en operativo | Falla en el servicio | 330 | \$273.278.280 | — |
| 65350 (2021) | Lesiones en intervención ESMAD | Falla en el servicio | 240 | \$218.046.240 | Daño a la salud \$54.511.560 |
| 52797 (2022) | Lesiones y desplazamiento forzado | Falla en el servicio | 120 | \$120.000.000 | Lucro cesante \$35.288.324 |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

En términos de daños materiales, la tabla anterior muestra que, cuando existe prueba económica robusta, se reconocen rubros de lucro cesante y daño emergente de cuantía elevada, mientras que en otros asuntos la condena se concentra en los perjuicios inmateriales. Ello se alinea con los estándares probatorios descritos, en los que la suficiencia y pertinencia de la prueba económica condicionan tanto la inclusión del rubro como su monto final. En conjunto, la matriz funciona como un mapa de riesgos jurídicos por hecho típico y refuerza la utilidad de contar con tableros analíticos alimentados por los datos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y por la sistematización de decisiones como las sentencias 22891 de 2012, 36566 de 2013, 50231 de 2016, 54046 de 2017, 46256 de 2019 y 65350 de 2021 (Sentencia 22891 de 2012; Sentencia 36566 de 2013; Sentencia 50231 de 2016; Sentencia 54046 de 2017; Sentencia 46256 de 2019; Sentencia 65350 de 2021).

La Tabla 4 presenta la serie de procesos desfavorables por año de terminación y sus valores indexados, revelando picos de severidad que no siempre coinciden con los máximos de frecuencia y que demandan respuestas de programación de caja y reservas judiciales diferenciadas por cohorte. El salto de 2021 y la persistencia de montos altos 2022–2024 sugieren que, incluso con cierta estabilización en conteos, el costo unitario puede escalar si no se modifican prácticas operativas y probatorias. Desde la óptica presupuestal, cada concentración de ejecutorias en

ventanas PAC estrechas multiplica la mora y, con ella, los costos accesorios, lo que exige un gobierno del calendario de pagos orientado por criterios de antigüedad y severidad. Esta lectura alimenta decisiones de priorización que minimicen el costo fiscal y el impacto social (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Tabla 4.

Procesos con fallo

| Año | Núm. procesos | Valor económico indexado (miles de millones COP) |
|------------|----------------------|---|
| 2011 | 15 | 15,95 |
| 2012 | 28 | 25,37 |
| 2013 | 65 | 83,17 |
| 2014 | 174 | 224,02 |
| 2015 | 263 | 364,82 |
| 2016 | 229 | 383,99 |
| 2017 | 356 | 593,85 |
| 2018 | 391 | 810,46 |
| 2019 | 387 | 711,35 |
| 2020 | 382 | 660,09 |
| 2021 | 466 | 2.271,76 |
| 2022 | 572 | 1.155,54 |
| 2023 | 523 | 1.329,96 |
| 2024 | 533 | 1.241,87 |
| 2025 | 250 | 838,56 |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La tabla 5 sintetiza indicadores de litigiosidad y severidad para el periodo 2010–2025, destacando el número total de procesos por reparación directa, los valores económicos indexados y el promedio por proceso en estados activo y terminado. La diferencia entre promedios de activos y terminados sugiere que los saldos pendientes concentran mayor exposición, ya sea por cuantías o por composición de conceptos indemnizatorios, lo cual incrementa el riesgo de escalamiento de mora. La relación condena pretensión cercana a dieciséis puntos indica cierta capacidad de modulación, pero no neutraliza la presión de caja cuando confluyen múltiples obligaciones en

trimestres sucesivos. Estos marcadores son esenciales para evaluar la eficacia de medidas como conciliación, reservas y repetición, y para trazar metas trimestrales de reducción de costos accesorios (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024).

Tabla 5.

Litigiosidad

| Indicador | Valor |
|---|--------------------|
| Procesos por reparación directa 2010–2025 | 23.469 |
| Valor económico indexado total RD | \$87,41 billones |
| Valor económico indexado promedio por proceso | \$3.724.452.346,73 |
| Procesos activos | 10.539 |
| Valor económico indexado activos | \$47,55 billones |
| Promedio por proceso activo | \$4.511.588.722,22 |
| Procesos terminados | 12.930 |
| Valor económico indexado terminados | \$39,86 billones |
| Promedio por proceso terminado | \$3.082.872.280,11 |
| Relación condena/pretensión total | 0,159 |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La Tabla 6 documenta la brecha Solicitado–Aprobado por vigencia y su distancia respecto del saldo de deuda, lo que muestra que la restricción para el pago de las condenas no se ubica únicamente en el ámbito jurídico, sino también en las capacidades presupuestales y de caja. La reiteración de aprobaciones por debajo de las solicitudes introduce rezagos que se trasladan a los cronogramas de giro, elevando intereses e indexación y desplazando gasto misional. Esta evidencia apoya la necesidad de un régimen de reservas judiciales dinámicas y de una coordinación temprana con el MHCP para alinear el planeamiento del PAC a la curva de ejecutorias. En el plano de gestión, la publicación trimestral de la razón aprobado solicitado y de la cobertura de la reserva permitiría monitorear la suficiencia y ajustar oportunamente. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Tabla 6.*Deudas*

| Vigencia | Deuda | Solicitado MHCP | Aprobado MHCP |
|-----------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| 2014 | \$233.635.000.000 | \$210.000.000.000 | \$183.515.085.784 |
| 2015 | \$260.000.000.000 | \$240.000.000.000 | \$66.920.000.000 |
| 2016 | \$547.603.997.659 | \$260.000.000.000 | \$233.805.847.890 |
| 2017 | \$997.238.502.521,98 | \$1.110.095.502.521,98 | \$112.857.000.000 |
| 2018 | \$1.445.540.712.856,99 | \$1.193.049.839.122,00 | \$106.873.000.000 |
| 2019 | \$1.600.000.000.000 | \$1.300.000.000.000 | \$54.591.000.000 |
| 2020 | \$1.700.000.000.000 | \$1.300.000.000.000 | \$54.591.000.000 |
| 2021 | \$2.044.091.000.000 | \$1.800.000.000.000 | \$134.000.000.000 |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La Tabla 7 muestra el rezago ejecutorio vs pago y materializa la mora como fenómeno estructural, con desfases plurianuales que explican el aumento del costo accesorio y los impactos reputacionales asociados a la reparación tardía. Cada trimestre adicional de atraso incrementa la probabilidad de incidentes de cumplimiento y deteriora la percepción de eficacia institucional, efectos que luego se reflejan en confianza social y en la propensión a litigar. La respuesta de gestión exige listas de chequeo obligatorias para órdenes de pago libres de glosas, ventanas PAC anticipadas para sentencias antiguas de alta severidad y tableros con mediana de días al pago por cohorte. Estas acciones reducen el costo total y mejoran la trazabilidad frente a víctimas y jueces. (Policía Nacional de Colombia, 2023).

Tabla 7.*Ejecutoria vs pago*

| Ítem | Año de sentencia | Año de pago |
|-------------|-------------------------|--------------------|
| Caso 1 | 2013 | 2015 |
| Caso 2 | 2014 | 2016 |
| Caso 3 | 2012 | 2017 |
| Caso 4 | 2014 | 2018 |
| Caso 5 | 2015 | 2019 |
| Caso 6 | 2013 | 2020 |
| Caso 7 | 2014 | 2021 |

Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La articulación de estos hallazgos con la literatura reciente sobre relaciones policía comunidad sugiere que la persistencia de clústeres de hechos en contexto de protesta y control del orden público alimenta un ciclo de deslegitimación difícil de revertir solo con administración presupuestal. La evidencia respalda combinar medidas de caja y presupuesto con intervenciones de prevención institucional y de formación en derechos humanos, orientadas a reducir la probabilidad de hechos dañosos en los territorios críticos. Esta integración es la que puede quebrar la retroalimentación entre litigiosidad, mora y confianza, habilitando mejoras sostenibles en resultados sociales y financieros. (Giraldo y Mendivelso, 2024).

3.1 Efectos sociales y confianza pública

La acumulación de condenas y la mora en su pago generan un efecto social que excede lo presupuestal, pues erosionan la expectativa de reparación oportuna y alimentan percepciones de ineficacia institucional en comunidades donde se concentran los eventos dañosos. La evidencia empírica del capítulo previo, al mostrar rezagos prolongados entre ejecutoria y giro, se traduce en un deterioro de la cooperación ciudadana y en una mayor propensión a judicializar controversias ordinarias de policía. En términos de legitimidad, la reiteración de patrones fácticos similares sin correcciones visibles produce un círculo vicioso entre litigiosidad, presión fiscal y desconfianza, que termina afectando el orden público y la prevención del delito en los territorios críticos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024).

En el campo del relacionamiento policía–ciudadanía, la investigación reciente documenta que la percepción de trato injusto y el uso desproporcionado de la fuerza durante operativos y protestas impactan de forma directa los niveles de confianza y cooperación. Cuando la sanción judicial llega tarde o se transmite como un trámite fiscal sin aprendizaje institucional, la comunidad interpreta que no hay corrección de prácticas y que el error estatal se normaliza, con consecuencias

en la disposición a denunciar, a declarar y a cumplir órdenes legítimas. El resultado práctico es una disminución del capital social para la seguridad y un aumento de costos para restablecerlo (Caicedo, 2022).

La protesta social constituye un escenario particularmente sensible, pues la gestión de multitudes requiere protocolos de diferenciación entre manifestación pacífica y violencia, así como estándares probatorios robustos para sustentar cada intervención. Cuando fallan la gradualidad y la proporcionalidad, los eventos con daño a civiles se convierten en hitos simbólicos que multiplican la desconfianza más allá del caso concreto. Por ello, las medidas de reparación deben acompañarse de ajustes operativos verificables y de comunicación pública transparente que muestren correcciones medibles en campo (Macías et al., 2022).

Desde la perspectiva de derechos humanos, los picos de litigiosidad asociados a operaciones de control del orden público sugieren que la política institucional no ha logrado traducirse de manera uniforme en práctica cotidiana. Esta brecha entre norma y ejecución incrementa el riesgo de nuevas condenas y, en paralelo, la percepción de ausencia de garantías. La solución socialmente eficaz combina rendición de cuentas disciplinaria con formación continua en enfoque de derechos y uso diferenciado de la fuerza, vinculando metas de reducción de frecuencia y severidad a incentivos reales de mando (Paternina et al. 2023).

Los efectos sociales también se expresan en el terreno informativo: cada condena relevante circula en medios y redes como prueba de un patrón estructural, aun cuando la entidad gane la mayoría de procesos en términos cuantitativos. La comunicación institucional debe, entonces, migrar de la defensa reactiva a la evidencia preventiva, mostrando datos de disminución de mora, mejoras en tiempos de pago y caídas en incidentes críticos por región. Esa trazabilidad pública es

parte de la reparación simbólica y contribuye a recomponer expectativas de trato digno y de eficacia administrativa (Policía Nacional de Colombia, 2023).

En gestión pública, la confianza depende de la capacidad estatal para cumplir tempestivamente lo decidido por los jueces y para evitar la repetición del daño. Un sistema de pagos que prioriza por antigüedad y severidad, con reservas judiciales suficientes y coordinación temprana del PAC, reduce la fricción social que produce la mora y desactiva focos de conflictividad. A la vez, el seguimiento a la acción de repetición, cuando hay dolo o culpa grave, transmite un mensaje de responsabilidad individual que la ciudadanía asocia con justicia y reforma institucional efectiva (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

La literatura sobre gobernanza de riesgos aconseja alinear indicadores sociales con los financieros, de modo que la reducción de intereses e indexación por mora se acompañe de metas verificables de disminución en quejas, tutelas y peticiones por presunto abuso. Esta integración evita que la administración de escasez se confunda con solución de fondo y permite demostrar causalidad entre protocolo, formación e incidentes en terreno. En la práctica, el tablero de control debe mostrar series trimestrales cruzadas de confianza, litigiosidad y costo accesorio por cohorte (Contreras, 2020).

En contextos de protesta y control del orden público, la elasticidad social a errores de intervención es muy baja, por lo que pequeñas mejoras operativas tienen retornos reputacionales altos si se comunican con rigor y se sostienen en el tiempo. Protocolos de documentación audiovisual, cadena de custodia y preservación de escena, junto con la obligación de reportes inmediatos al mando, reducen controversias probatorias y fortalecen defensas de legalidad. Estos componentes disminuyen simultáneamente la probabilidad de condena y el malestar social por falta de claridad en los hechos (Sierra, 2020).

El marco institucional vigente ofrece herramientas para gestionar el riesgo social si se conectan con la planeación y el presupuesto. La identificación temprana de clústeres de alto riesgo, la focalización territorial de formación y supervisión, y la implementación de auditorías operativas confluyen en menos eventos dañosos y en tiempos de respuesta más rápidos frente a víctimas. Este enfoque integrador transforma datos de litigiosidad en decisiones preventivas y comunica un cambio de rumbo que la ciudadanía reconoce como reforma tangible (Alarcón y López, 2022).

La coordinación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado permite alinear la estrategia probatoria con políticas de conciliación en casos elegibles, especialmente cuando los costos reputacionales de litigar superan los ahorros potenciales de una defensa prolongada. La medición del antes y después en días de mora, razón ejecutada aprobado y proporción de intereses sobre el total girado, aporta evidencia de eficacia social y financiera de las medidas, y favorece la reconstrucción de confianza en la intervención estatal (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024).

La evidencia presupuestal y jurisprudencial sugiere que una política pública eficaz debe articular tres frentes: prevención operativa del daño, cumplimiento oportuno de sentencias y recuperación del aprendizaje institucional; esta triple hélice alinea protocolos de uso de la fuerza, gobierno del PAC y sistemas de retroalimentación que convierten cada fallo en insumo de mejora. En términos de gobernanza, ello exige metas verificables de reducción de frecuencia y severidad, acompañadas de reservas judiciales dinámicas y tableros que midan mediana de días al pago por cohorte y proporción de intereses sobre el total girado por vigencia. Tal enfoque integra desempeño jurídico y disciplina presupuestal con indicadores de legitimidad y servicio al ciudadano. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024).

La reforma requiere gobernanza por datos: un sistema único que integre series de litigiosidad, costos, mora, medidas disciplinarias y resultados de formación, con analítica que anticipe clústeres de riesgo y recomiende intervenciones. Al institucionalizar revisiones trimestrales con participación de jurídico, presupuesto y operación, y al publicar indicadores sintéticos, la entidad alinea su desempeño legal con su misión, protege el gasto misional y reconstruye confianza en la legalidad y la eficacia del servicio (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024). Tal como se observa en la Figura 3 la litigiosidad no se distribuye de manera homogénea en el territorio, sino que presenta focos claros de concentración

Figura 4.

Distribución territorial de los procesos de reparación directa contra la Policía Nacional (mapa de calor por valor indexado, 2010–2025)



Nota. Elaboración propia (2025) a partir de los datos suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La anterior figura presenta un mapa de calor que representa, por departamento, el valor económico indexado de las condenas y procesos de reparación directa contra la Policía Nacional entre 2010 y 2025. El panel de la izquierda muestra que el recuento total de procesos bordea los 23.000 casos, con Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño como las jurisdicciones con mayor número de procesos y volumen económico. Los puntos de mayor intensidad se superponen con zonas de alta densidad poblacional y con territorios que han vivido etapas de fuerte conflictividad social, lo que sugiere que los patrones de responsabilidad patrimonial se relacionan tanto con la magnitud de la presencia policial como con el contexto de orden público. Esta distribución espacial respalda la idea de que las políticas de prevención del daño y de fortalecimiento de controles internos deben adaptarse territorialmente, priorizando las jurisdicciones con mayor exposición jurídica y mayor impacto social de las condenas.

3.2 Discusión crítica y contraste con estudios previos

La evidencia consolidada muestra que la combinación de alta frecuencia de eventos y rezagos de pago configura un círculo de retroalimentación negativa entre litigiosidad, costo fiscal y legitimidad, lo que obliga a interpretar las condenas no solo como un problema jurídico sino como un fenómeno de política pública. Este hallazgo se alinea con diagnósticos recientes que describen la expansión del pasivo judicial y su presión sobre el ciclo presupuestal, confirmando que la respuesta eficaz requiere coordinación ex ante entre jurídico, planeación y tesorería para evitar picos al cierre de vigencia. El contraste con periodos de menor severidad sugiere que las mejoras derivan menos de victorias judiciales y más de gestión anticipada de caja. El patrón comparado respalda la necesidad de metas trimestrales de mediana de días al pago y cobertura de reservas judiciales como indicadores de desempeño (García y Londoño 2022).

Desde el enfoque de sostenibilidad fiscal, la literatura subraya que el problema no radica únicamente en la existencia de condenas sino en su programación financiera, de modo que la falta de reservas y la desalineación del PAC amplifican intereses e indexación. El contraste con los lineamientos recientes de finanzas públicas indica que el uso de escenarios de sensibilidad con tasas e horizontes definidos reduce el costo accesorio si se acompaña de reglas de priorización por antigüedad y severidad. El análisis comparado sugiere que cuando la entidad pública razones aprobado solicitado y ejecutado aprobado, la disciplina presupuestal mejora y la mora se desacelera. La conclusión práctica es que la transparencia presupuestaria es un instrumento de prevención del daño fiscal. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

En el plano de confianza social, los estudios sobre legitimidad policial advierten que la ciudadanía evalúa tanto las prácticas operativas como la capacidad estatal de reparar con oportunidad, de manera que la persistencia de mora erosiona el capital de cooperación incluso cuando la entidad mejora su defensa en juicio. El contraste entre territorios con protocolos reforzados y aquellos sin ajustes revela brechas en frecuencia y severidad que explican variaciones regionales en percepción de trato justo. Los resultados empíricos de este trabajo replican ese patrón y sugieren que la corrección pública verificada reduce la propensión a la judicialización repetitiva. La lección es que la prevención jurídica y la legitimidad social se co-determinan. (Caicedo, 2022).

El componente de protesta social exhibe especial fragilidad, pues pequeños fallos de gradualidad y proporcionalidad se convierten en eventos de alto impacto simbólico que multiplican litigios en cadena. Los trabajos recientes proponen integrar formación, auditorías operativas y documentación audiovisual para cerrar la brecha entre norma y ejecución, con énfasis en cadena de custodia y reporte inmediato. La experiencia comparada dentro del país muestra que donde estas rutinas se institucionalizan, la probabilidad de condena disminuye y la cuantía se modula a

la baja por menor incertidumbre probatoria. La discusión confirma que prevención operativa y gobernanza probatoria son determinantes de la curva de severidad. (Macías et al., 2022).

En términos de derechos humanos, la literatura de política pública sugiere que la sostenibilidad fiscal no puede leerse como excepción a la reparación integral, sino como restricción gestionable mediante priorización, conciliación y programación de caja. El contraste con años de mayor litigiosidad indica que los esfuerzos de coordinación interinstitucional resultan efectivos cuando se acompañan de indicadores públicos y verificación externa. Este trabajo aporta evidencia al mostrar que, sin cambiar estándares de responsabilidad, la gestión del flujo jurídico presupuestal impacta el costo total y la percepción de justicia. La síntesis comparada refuerza la idea de equilibrios posibles entre garantía de derechos y disciplina fiscal. (Paternina et al. 2023).

La dimensión normativa sobre sostenibilidad fiscal advierte que su invocación legítima exige métricas, trazabilidad y control político, de lo contrario se percibe como excusa para incumplir. El contraste con lineamientos recientes resalta que la regla práctica consiste en anclar el PAC a cohortes de ejecutorias y publicar su ejecución, junto con reservas judiciales dinámicas que se reestimen trimestralmente. La discusión crítica muestra que esta arquitectura reduce la discrecionalidad administrativa y, por ende, la litigiosidad derivada de demoras injustificadas. La implicación es que la sostenibilidad fiscal opera como técnica de gestión, no como límite a la reparación. (Alarcón y López, 2022).

En clave jurisprudencial aplicada, los estudios sobre intervenciones de la fuerza pública en contexto de reunión y manifestación describen clústeres de hechos que replican patrones de uso de la fuerza y documentación insuficiente. El contraste con la evidencia de este trabajo confirma la prevalencia de la falla en el servicio como título dominante y su modulación por estándares probatorios, especialmente cuando la entidad acredita debidamente protocolos, cadena de custodia

y diferenciación de conductas. La discusión sugiere que la normalización de expedientes operativos mínimos es un acelerador de mejoras simultáneas en defensa y conciliación. El resultado comparado respalda su adopción como política institucional. (Giraldo y Mendivelso, 2024).

La doctrina reciente sobre responsabilidad administrativa destaca que el aprendizaje institucional es tan importante como la reparación monetaria, pues sin cierre de brechas operativas los costos se reproducen anualmente. El contraste con programas de repetición y disciplina interna indica que su eficacia aumenta cuando se acoplan a umbrales probatorios claros y a incentivos de mando, evitando su lectura como castigo aislado. La discusión de resultados de este trabajo confirma que la combinación de repetición selectiva y formación con evidencia reduce recurrencia y severidad. La implicación es avanzar hacia un ciclo formal de retroalimentación con metas y evaluación. (Casanova, 2021).

Los estados financieros institucionales permiten observar cómo los pasivos por sentencias y conciliaciones tensionan rubros operativos e inversión, por lo que la lectura contable debe integrarse al tablero de riesgo jurídico para priorizar giros que minimicen costo de oportunidad. El contraste con ejercicios de otras entidades confirma que la publicación de indicadores de cobertura de reservas y mediana de días al pago mejora la credibilidad frente a las víctimas y estabiliza expectativas. En esta investigación, la correspondencia entre brechas de aprobado y ejecutado y picos de mora explica buena parte del sobre costo accesorio. La política de datos abiertos se perfila como herramienta de gestión y legitimidad. (Policía Nacional de Colombia, 2023).

La discusión institucional sobre separación de poderes y sostenibilidad fiscal enseña que los ajustes de gestión no debilitan la tutela judicial efectiva cuando se sustentan en programación transparente y cumplimiento verificable. Los análisis más recientes recomiendan reportes

periódicos de impacto fiscal y de cumplimiento, junto con criterios objetivos para conciliación, priorización y repetición, que permitan a los jueces valorar buena fe y diligencia. Este trabajo contribuye con un catálogo operativo de indicadores y flujos que puede ser adoptado como guía de mejora continua en la entidad. La conclusión comparada es que la reforma viable es de gestión y de datos, no de estándares de responsabilidad. (Rodríguez, 2022).

3.3 Limitaciones y agenda de investigación futura

La primera limitación proviene de la cobertura y la calidad de los datos administrativos disponibles, en particular las series de pasivos judiciales, los tiempos de pago y la desagregación por conceptos indemnizatorios y por región, que aparecen con rezagos, cambios de metodología y discontinuidades que dificultan comparaciones interanuales estrictas. Esta restricción afecta la estimación fina de la mora y de los costos accesorios y, por ende, la lectura del impacto sobre el PAC y la programación de caja. La agenda futura requiere estandarizar diccionarios de datos, homologar metadatos y fijar cortes trimestrales comparables que permitan modelos de tendencia y estimaciones contrafactuales robustas sobre severidad y frecuencia de condenas en el tiempo, con énfasis en cohortes de ejecutoria pago que hoy no siempre están completas en los repositorios institucionales públicos y reservados correspondientes al sector defensa y seguridad pública del orden nacional colombiano, así como sus entidades adscritas y vinculadas en materia presupuestal y contenciosa administrativa de la jurisdicción contencioso administrativa de Colombia, lo que habilitará evaluaciones más precisas de impacto fiscal y eficacia de gestión en futuras investigaciones aplicadas y estudios comparados con enfoque regional y nacional en materia de justicia administrativa y responsabilidad del Estado por falla en el servicio policial y conexos de orden público en contextos urbanos y rurales diferenciados según riesgo operativo y litigioso identificados en periodos recientes y vigencias fiscales observadas en los datos disponibles y

auditables de forma independiente por los órganos de control respectivos conforme a su competencia legal vigente en la materia señalada por la ley aplicable en Colombia durante los años evaluados en el presente trabajo de investigación de maestría en derecho administrativo. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

Una segunda limitación se relaciona con la heterogeneidad probatoria entre casos y con la forma como se documentan los hechos en terreno, lo que introduce sesgos de selección en los litigios que avanzan hasta sentencia y en los que terminan en conciliación o desistimiento. La ausencia de expedientes operativos mínimos, de registro audiovisual y de cadena de custodia íntegra genera variabilidad en la imputación y en la cuantificación, con efectos sobre la relación pretensión condena y sobre los incentivos de transacción procesal antes de la sentencia. La agenda futura debe modelar esa heterogeneidad con variables de calibración que incorporen calidad probatoria, tipo de operativo y controles de mando, para estimar el aporte marginal de cada factor a la probabilidad de condena y a la severidad esperada, así como su interacción con las guías de actuación institucional, con el propósito de orientar reformas de política pública, protocolos y formación con base en evidencia para la reducción de riesgos jurídicos y financieros recurrentes en la entidad policial a nivel nacional (Sierra, 2020).

La tercera limitación surge de la disponibilidad parcial de series presupuestales ejecutadas por rubro y fuente, lo que restringe la medición del costo de oportunidad del gasto desplazado por pagos judiciales en misiones de seguridad y prevención. En varias vigencias la información de ejecución misional y de reservas judiciales no se presenta con la granularidad necesaria para distinguir entre compromisos aplazados, recortes reales y reprogramaciones, impidiendo una atribución clara del desplazamiento al fenómeno de condenas. Como agenda de política pública y de gestión del riesgo jurídico, se propone consolidar un panel interinstitucional que integre

ejecución misional, flujo de fallos y calendario de giros, con clasificación programática uniforme y con identificadores de caso para permitir el cruce sistemático de información y la evaluación de efectos en resultados de seguridad ciudadana por territorio y por línea de servicio en horizontes trimestrales y anuales conforme a las buenas prácticas de finanzas públicas y transparencia fiscal (Alarcón y López, 2022).

Una cuarta limitación atañe a los sesgos de medición en la percepción de legitimidad y confianza social, pues los instrumentos disponibles no siempre permiten vincular puntualmente episodios críticos con variaciones en cooperación, denuncias o cumplimiento de órdenes legítimas. La literatura indica que la confianza responde a múltiples factores simultáneos y que los efectos reputacionales de las condenas se canalizan por medios y redes sociales, lo que exige métodos mixtos y trazabilidad territorial que hoy son incipientes. La agenda sugiere construir indicadores de confianza diseñados con academia y sociedad civil, y vincularlos a tableros de gestión de riesgo jurídico, de modo que cada cohorte de ejecutorias y pagos tenga un espejo en variaciones de confianza por departamento y municipio con control de factores contextuales y de políticas concurrentes en seguridad y justicia, incluyendo programas de prevención y mediación en conflictos comunitarios (Caicedo, 2022).

La quinta limitación es normativa y reside en la interpretación y el uso de la sostenibilidad fiscal como criterio de gestión del cumplimiento sin que ello derive en afectación de la reparación integral ni en un incentivo a la mora. El estudio constata que la invocación de sostenibilidad es efectiva cuando se acompaña de reservas, programación y transparencia, pero el diseño institucional aún carece de métricas homologadas y reglas uniformes para reportar cobertura y tiempos de pago por cohorte. La agenda propone estandarizar reportes de reservas judiciales, definir umbrales de alerta, y someterlos a verificación externa regular, con el fin de alinear el

principio de sostenibilidad con el estándar de tutela judicial efectiva que guía la actuación administrativa y la confianza pública en la fuerza pública y en la administración de justicia (Rodríguez, 2022).

Una sexta limitación se refiere a la comparabilidad jurisprudencial entre subsecciones y periodos, debido a cambios doctrinales, modulaciones en cuantificación de perjuicios y variaciones en los estándares probatorios exigidos para ciertos hechos típicos, en especial en contextos de protesta social y uso de la fuerza. Estas transiciones dificultan la estimación de tendencias puras y la identificación de quiebres, lo que aconseja construir líneas jurisprudenciales anotadas con hitos y con atributos cuantificables que permitan segmentar etapas doctrinales. La agenda futura incluye desarrollar una base curada de precedentes con matrices de criterios, año, órgano y ratio que faciliten análisis de diferencia en diferencias sobre severidad y frecuencia por tipo de hecho y por calidad del expediente probatorio asociado a cada caso de estudio presente en las series analizadas en la presente investigación aplicada. (Giraldo y Mendivelso, 2024).

La séptima limitación está en la lectura geográfica del fenómeno, pues, aunque se identifican clústeres territoriales relevantes, los datos disponibles no siempre permiten separar efectos de exposición operativa, densidad poblacional, conflictividad local y capacidad de documentación. Sin un control adecuado, las conclusiones pueden sobreestimar el papel de la actuación policial o subestimar factores exógenos que elevan la litigiosidad. La agenda de investigación contempla integrar capas de datos socioeconómicos y de criminalidad, además de métricas de protesta y conflictividad, para estimar modelos espaciales que ayuden a diseñar intervenciones focalizadas y a priorizar formación, supervisión y acompañamiento jurídico in situ con enfoque de riesgo diferenciado y evaluación posterior de impacto institucional y social (Contreras, 2020).

Una octava limitación proviene del grado de acceso a información presupuestal y contable de detalle, especialmente en lo concerniente a compromisos, reservas, PAC y giros asociados a sentencias, así como a conciliaciones y su trazabilidad a nivel de expediente. En la medida en que esta información se consolide y se publique con estándares abiertos y cortes trimestrales reproducibles, la evaluación externa y la investigación aplicada ganarán precisión y legitimidad. La agenda propone un sistema único de información para pasivos judiciales y ejecución, interoperable con los sistemas de contabilidad gubernamental y con registros de la defensa jurídica del Estado, con catálogos de conceptos indemnizatorios y tipologías de hechos dañinos, y con auditorías periódicas internas y externas publicadas en formato abierto para su análisis por pares académicos (Policía Nacional de Colombia, 2023).

La novena limitación se relaciona con el sesgo de supervivencia en los datos de procesos, ya que se cuenta con mayor visibilidad de los casos que alcanzan estado de fallo y menor de aquellos que terminan por conciliación o por decisiones inhibitorias o procesales. Este sesgo puede alterar la lectura de severidad y de la relación pretensión condena si no se controla por la propensión a litigar hasta el final. La agenda incluye estimar modelos de selección que incorporen variables de contexto, calidad probatoria y costo de oportunidad esperado, con el fin de corregir inferencias y de diseñar políticas de conciliación más precisas y alineadas con metas fiscales y de legitimidad, priorizando aquellos casos con estándares que anticipan condena probable y severidad alta para mitigar impactos sobre el presupuesto y la confianza pública (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024).

Una décima limitación reside en la necesidad de articular con mayor profundidad el análisis económico del derecho a la práctica contenciosa y a la planeación presupuestal, integrando microdatos de condenas con escenarios de sensibilidad en tasas de interés e indexación y con

horizontes de cálculo de cierre de vigencia. La agenda de investigación sugiere construir modelos de proyección de pasivos judiciales por cohorte de ejecutoria con bandas de incertidumbre y con reglas de priorización de giros por costo accesorio marginal, de manera que se reduzca la carga financiera sin sacrificar el estándar de reparación integral ni la tutela judicial efectiva, con evaluación ex post de resultados y de aprendizaje institucional para robustecer la reforma de gestión en el sector seguridad y justicia (Kalmanovitz, 2023).

3.4 Conclusiones del capítulo III

El capítulo evidencia que los efectos de las condenas y de la mora en su pago trascienden el plano financiero y se proyectan sobre la confianza pública en la Policía Nacional. La acumulación de fallos y los rezagos prolongados entre ejecutoria y giro deterioran la expectativa de reparación oportuna y refuerzan percepciones de ineficacia institucional en los territorios donde se concentran los eventos dañosos. En esos contextos, la reiteración de patrones fácticos sin correcciones visibles tiende a reducir la cooperación ciudadana, incrementar la propensión a judicializar conflictos cotidianos y alimentar una narrativa de deslegitimación que repercute en el orden público y en la prevención del delito.

El contraste con la literatura sobre intervención policial, derechos humanos y responsabilidad administrativa muestra que la respuesta a este fenómeno exige integrar medidas de gestión fiscal con reformas organizacionales y de política pública. La combinación de protocolos operativos claros, formación continua en enfoque de derechos, uso diferenciado de la fuerza, repetición selectiva y comunicación transparente de resultados se perfila como un eje de aprendizaje institucional. El capítulo sugiere que la reducción de recurrencia y severidad de los hechos que generan condenas depende de un ciclo de retroalimentación que vincule indicadores

de litigiosidad, disciplina interna y desempeño operativo, de manera que la reparación monetaria se acompañe de cambios observables en la práctica cotidiana.

La discusión sobre limitaciones y agenda de investigación futura indica que todavía existen brechas en la calidad y disponibilidad de datos judiciales, presupuestales y territoriales, así como en la estandarización de métricas de sostenibilidad fiscal y tutela judicial efectiva. Las dificultades para desagregar información por región, tipo de hecho, calidad probatoria y etapa procesal restringen la capacidad de construir modelos robustos de impacto social y fiscal. Frente a ello, el capítulo plantea una agenda que incluye mejorar registros administrativos, homogeneizar reportes de reservas y tiempos de pago, incorporar variables socioeconómicas y de conflictividad, y desarrollar bases curadas de precedentes que permitan análisis comparados. Esta agenda orienta futuras investigaciones y ofrece insumos para políticas públicas que articulen gestión del riesgo jurídico, protección de derechos humanos y fortalecimiento de la confianza en la fuerza pública.

Capítulo IV. Conclusiones

Como se desarrolló en el capítulo I, la evidencia muestra que la responsabilidad patrimonial contra la Policía Nacional se estructura, de manera predominante, bajo el título de falla del servicio, con patrones fácticos que se repiten en uso de la fuerza, privación injusta de la libertad, lesiones a civiles y actuaciones en contextos de orden público. Este patrón estable se traduce en una litigiosidad sostenida y en cuantías elevadas, acompañadas de exigencias judiciales crecientes en materia probatoria para acreditar nexo causal, imputación y cuantificación de perjuicios. La consecuencia institucional se proyecta en dos direcciones: por una parte, presión financiera persistente sobre el presupuesto y, por otra, deterioro reputacional derivado de la reiteración de eventos sin correcciones verificables, circunstancias que incrementan la probabilidad de nuevas demandas y dificultan la prevención del daño.

La dimensión fiscal del fenómeno combina dos componentes inseparables: el principal de las condenas y los costos accesorios por mora, en forma de indexación e intereses, que reflejan la tensión entre tutela judicial efectiva y sostenibilidad fiscal. La variable de control central es el tiempo entre la ejecutoria de la sentencia y el giro, pues allí se define el diferencial que termina consumiendo cupos de caja y desplazando gasto misional. Cuando la mediana de días al pago permanece alta, la entidad destina más recursos a los mismos fallos, reduce su margen para invertir en prevención y formación y reproduce un ciclo de retroalimentación negativa que se traslada entre vigencias, con pérdidas en capacidad operativa y en legitimidad institucional.

La arquitectura presupuestal analizada en el capítulo II explica por qué se acumulan rezagos incluso cuando existen apropiaciones suficientes, ya que la liquidez efectiva depende del Programa Anual de Caja y de su distribución temporal. Una obligación puede estar registrada y afectada presupuestalmente, pero sin ventana de caja disponible se convierte en una cola creciente

con costos accesorios. En este contexto, la sincronización fina entre registro, afectación y giro deja de ser un aspecto procedimental para convertirse en el núcleo de la sostenibilidad del cumplimiento judicial; de su buen funcionamiento depende que el pasivo se estabilice o que aumente por inercia de intereses e indexación, con impacto en la planificación de nuevas vigencias y en la asignación de recursos entre gasto misional y atención de la deuda judicial.

El examen conjunto de solicitado, aprobado y ejecutado evidencia dos brechas que deben abordarse con instrumentos distintos. El espacio entre lo solicitado y lo aprobado exige expedientes técnicos consistentes para sustentar refuerzos y una interlocución presupuestal basada en series históricas y análisis de sensibilidad. A su vez, la diferencia entre aprobado y ejecutado revela fricciones internas en documentación, codificación, programación de caja y gestión de glosas, que impiden transformar con rapidez el permiso contable en giro efectivo. La estandarización de plantillas, la validación de órdenes de pago antes de su inclusión en el PAC y la asignación de responsables por fase reducen rechazos, aceleran giros y generan ahorros al limitar el crecimiento del componente accesorio.

El costo de oportunidad del cumplimiento judicial resulta medible y afecta la misión institucional, pues cada unidad monetaria pagada en intereses por demora deja de financiar actividades de prevención, patrullaje focalizado, actualización de protocolos de uso de la fuerza, capacitación y fortalecimiento de capacidades probatorias. Cuando crece la proporción de obligaciones judiciales sobre el presupuesto al tiempo que se aplazan compromisos vinculados con la seguridad y la convivencia, la política pública pierde alcance y se instala en la ciudadanía una percepción de ineficacia. Invertir en calidad documental, reservas judiciales suficientes y programación de caja oportuna produce retornos fiscales y sociales superiores a los de decisiones tardías que solo administran la escasez y prolongan la mora.

Las medidas de gestión examinadas en el marco del capítulo III muestran resultados dispares. La priorización de pagos por antigüedad y severidad, los convenios de pago ajustados a la capacidad de caja, las reservas judiciales dinámicas y las listas de verificación obligatorias contribuyen a reducir la mora cuando se integran en un flujo que incluye acuerdos de nivel de servicio y ventanas de PAC protegidas para obligaciones judiciales. En contraste, la modulación temporal sin rediseño operativo desplaza el problema a la vigencia siguiente y aumenta el costo accesorio. La estrategia más conveniente articula criterios públicos de priorización, depuración temprana de liquidaciones y seguimiento periódico de metas de ejecución y de disminución de intereses e indexación.

La acción de repetición y la disciplina interna funcionan como palancas de prevención cuando se asocian a umbrales probatorios claros, trazabilidad robusta y coordinación con los sistemas de control disciplinario, evitando respuestas aisladas o meramente simbólicas. El objetivo consiste en alinear incentivos de mando para cerrar el paso a conductas recurrentes y convertir cada caso en aprendizaje organizacional documentado. La evaluación de esta herramienta debe medir oportunidad, resultados y coherencia en las decisiones, distinguiendo entre error operativo susceptible de corrección y culpa grave, con garantías para las personas involucradas y con una orientación hacia la mejora continua de la gestión del riesgo jurídico.

En materia probatoria, la experiencia recogida en los capítulos jurisprudencial y empírico confirma que la mejor defensa institucional se basa en una cultura de evidencia que incluya manuales vigentes, constancias de capacitación, registros operativos completos, soportes audiovisuales, preservación de escena y cadena de custodia íntegra. La ausencia o tardanza de estos insumos incide en el sentido del fallo, eleva su severidad y prolonga el ciclo de pago, aumentando costos accesorios y debilitando la posición financiera y reputacional de la entidad. La

estandarización de expedientes operativos mínimos en intervenciones de riesgo modera la severidad de las decisiones y favorece escenarios de conciliación temprana financieramente razonables, que contribuyen a la tutela judicial efectiva sin agravar de forma innecesaria la carga fiscal.

Los efectos sociales analizados en el capítulo IV tienen carácter estructural: la reiteración de eventos de alta gravedad y la reparación tardía erosionan la confianza y la cooperación ciudadana, amplificando la conflictividad y la propensión a litigar. La gestión del riesgo jurídico se presenta, por tanto, como una política de derechos humanos y de legitimidad institucional, no como un asunto contable aislado. La recuperación de confianza pública en la Policía Nacional y en la administración de justicia contencioso administrativa requiere ejercicios de rendición de cuentas transparente, cronogramas de pago creíbles, comunicación basada en datos y evidencia verificable de no repetición en territorios con alta densidad de casos, con indicadores públicos y espacios de supervisión independiente.

En síntesis, el problema identificado por la investigación no se limita al monto de la deuda judicial, sino que abarca el momento y la forma de pago, así como las acciones emprendidas para evitar la repetición de los hechos dañosos. La sostenibilidad del cumplimiento judicial depende de sincronizar caja y proceso, fortalecer la prueba, priorizar con reglas conocidas y transformar el aprendizaje litigioso en prevención operativa. De acuerdo con los objetivos formulados en el capítulo I, los hallazgos confirman el carácter transversal del trabajo entre derecho administrativo de la responsabilidad del Estado, hacienda pública y presupuesto en materia de derecho público, al mostrar que las condenas contra la Policía Nacional constituyen, al mismo tiempo, un mecanismo de tutela judicial efectiva para las víctimas y un factor que condiciona la estabilidad fiscal y la confianza pública. Con coordinación interfuncional, programación de caja anticipada,

cultura probatoria y tableros de seguimiento auditables, la relación entre reparación oportuna, disciplina fiscal y legitimidad puede pasar de una lógica percibida como de suma cero a un circuito de mejora continua, protección del erario y garantía material de derechos.

Referencias

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2024). *Informe de litigiosidad, tercer trimestre de 2024*.
https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosida_2024/informe_litigiosidad_tercer_trimestre_301024.pdf
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2025). *Informes de gestión del Comité de Conciliación 2023–2025*. <https://www.defensajuridica.gov.co/>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2025). *Respuesta al derecho de petición radicado 202520379641, con anexo Anexos_2025203796412.xlsx* [Correo electrónico y archivo de datos no publicado].
- Alarcón Peña, A., y López Oliva, L. J. (2022). Estado social de derecho y criterio de sostenibilidad fiscal. *Dictamen Libre*, (31). <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.31.9770>
- Anaya Doria, Y. J., y García Pacheco, C. A. (2021). *Responsabilidad de los agentes del ESMAD y del Estado por la vulneración de derechos humanos a civiles (1999–2020)* [Tesis de pregrado, Escuela de Derecho y Ciencias Políticas].
- Caicedo, J. M. (2022). Autoridad y privilegio: confianza en la policía en Latinoamérica. *Colombia Internacional*, 110, 145–171. <https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.06>
- Casanova, M. B. (2021). Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. principio de garantía de la seguridad social. *Revista de Derecho*, 24, 107–127. <https://doi.org/10.22235/rd24.2475>
- Castiblanco Rincón, J. C. (2021). *Análisis del incidente de impacto fiscal como instrumento para regular la sostenibilidad fiscal en Colombia (2013–2020)* [Tesis de maestría no publicada].

CodigoQRPowerBI1. (2024). *Referencia de tablero analítico y metadatos* [Documento interno].

Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2195 de 2022: Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.*

Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/>

Consejo de Estado. (2022). *Jurisprudencia de la Sección Tercera sobre responsabilidad del Estado y falla del servicio* [Relatoría].

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/>

Consejo de Estado. (2022). *Sentencia, radicado interno 52797.*

Consejo de Estado(2011) Sentencia 17842 2011. Consejero ponente Dr. Enrique Gil Botero

Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 2 de septiembre de 2010, radicado 44001-23-31-2000-2003-00377-01 (0083-10).

Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 30 de marzo de 2011, radicado 50001-23-31-2001-1998-02823-01 (0060-10).

Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 9 de febrero de 2012, radicado 11001-023-51-2000-2009-00140-00 (0238-09).

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007, radicado 76001-23-31-2000-2005-00549-01 (AP).

[https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/76001-23-31-000-2005-00549-01\(AP\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/76001-23-31-000-2005-00549-01(AP).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2012, radicado 05001-23-24-000-1996-00680-01 (20738).

Consejo de Estado. (2011) Sentencia radicado Interno 19355. Consejero ponente: Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado. (2012) Sentencia radicado Interno 21521 consejero ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado. (2012) Sentencia radicado Interno 22891. Consejero ponente: Olga Médila Valle de la Hoz.

Consejo de Estado. (2013) Sentencia radicado Interno 36566 consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado. (2015) Sentencia radicado Interno 35574 consejero ponente: Hernán Andrade Rincón. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/20001-23-31-000-2004-01512-01\(35574\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/20001-23-31-000-2004-01512-01(35574).pdf)

Consejo de Estado. (2016) Sentencia radicado Interno 50231 consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado. (2017) Sentencia radicado Interno 54046. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado. (2019) Sentencia radicado Interno 46256. Consejero ponente: María Adriana Marín.

Consejo de Estado. (2021) Sentencia radicado Interno 65350. Consejero ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado. (2022) Sentencia radicado Interno 52797. Consejero ponente: María Adriana Marín.

- Contreras, J. A. Q. (2020). Políticas públicas con enfoque en derechos humanos. *Caleidoscopio*, 43. <https://doi.org/10.33064/43crscsh1518>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-322 de 2021* [Sostenibilidad fiscal e incidente de impacto fiscal]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>
- Giraldo Berrío, J. Y. (2021). *Análisis jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado por privaciones de libertad y detenciones sin orden judicial en la “Operación Orión” y en la Comuna 13 de Medellín, derivadas del Decreto Legislativo 2002 de 2002 y de su inadecuado control de constitucionalidad* [Tesis de maestría no publicada].
- Giraldo Cárdenas, E. J., y Mendivelso Mora. (2024). *La responsabilidad patrimonial del Estado por intervenciones de la fuerza pública–Policía Nacional, con ocasión del ejercicio del derecho de reunión* [Manuscrito no publicado].
- Gómez, F. Y. (2021). La imputabilidad en la responsabilidad patrimonial del Estado en las denominadas ejecuciones extrajudiciales y la derivada para los agentes públicos. *Dixi*, 23(1), 1–48. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.01.03>
- Gómez, L. F. G. (2024). Los deberes de solidaridad no justifican judicialmente la responsabilidad civil del Estado en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 59, 365–394. <https://doi.org/10.18601/01229893.n59.12>
- Human Rights Watch. (2021). *Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>
- Kalmanovitz, S. (2023). *Los efectos económicos de la Corte Constitucional*. Editorial Universidad Nacional de Colombia. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/K-EfectosCorte.pdf>

- Macías, A., Salazar, A., Cuadros, V., Carvajal, A., Ruiz, D., Leguizamón, A., y Ramírez, V. (2022). *Estado del arte sobre las relaciones de confianza entre la Policía Nacional y la ciudadanía* [Informe de investigación no publicado].
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Reporte de pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del Presupuesto General de la Nación: Diagnóstico*. <https://www.minhacienda.gov.co/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Pasivos contingentes: Sentencias y conciliaciones*. Dirección de Crédito Público y del Tesoro. <https://www.minhacienda.gov.co/>
- Paternina, K. D. H., Caro, Y. A. T., y Campos, M. A. M. (2023). La protección de los derechos humanos frente a la sostenibilidad fiscal. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 10(1), 21–29. <https://doi.org/10.21500/23825014.6324>
- Policía Nacional de Colombia. (2023). *Notas a los estados financieros 2023*. <https://www.policia.gov.co/>
- Rama Judicial de Colombia. (2023). *Responsabilidad patrimonial del Estado: Daño antijurídico y títulos de imputación* [Relatoría del Consejo de Estado]. <https://sidn.ramajudicial.gov.co/>
- Rodríguez, F. P. (2022). Principio de sostenibilidad fiscal frente al principio de separación de poderes. *Dictamen Libre*, (31). <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.31.9773>
- Safar Díaz, M. S. (2022). *Presupuesto público e impacto fiscal de las condenas contra el Estado*. Universidad Externado de Colombia.
- Sierra Fagua, W. J. (2020). El incidente de impacto fiscal en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. *Revista Misión Jurídica*, 13(19), 208–232.

Anexos


Anexo A Instrumento - Análisis Documental

| Anexo X | Instrumento de Recolección de Datos |
|-------------------------------|--|
| Nombre del Instrumento | Análisis documental y revisión bibliográfica sistemática |
| Objetivo | Recopilar, examinar y analizar normativas, sentencias judiciales, documentos oficiales y literatura académica para evaluar la responsabilidad patrimonial y el impacto fiscal de las condenas contra la Policía Nacional. |
| Tipo de Instrumento | - Análisis documental- Revisión bibliográfica sistemática- Consulta de bases de datos jurídicas y presupuestales |
| Descripción | Se basa en la recolección y análisis crítico de: - Sentencias del Consejo de Estado- Normas legales vigentes- Respuestas a derechos de petición- Artículos académicos, libros y reportes técnicos- Datos y estadísticas oficiales de bases de datos |
| Procedimiento | - Selección sistemática y rigurosa de fuentes primarias y secundarias- Clasificación de documentos por relevancia temática- Análisis cualitativo para identificar patrones y tendencias- Complementación con análisis cuantitativo de bases de datos |
| Responsable | [Mónica Patricia Canas Erazo] |
| Fecha de aplicación | [2025] |

Anexo B Respuesta agencia nacional de defensa jurídica del estado al radicado 202420058124

101024, 10:31 PDF.js viewer


Defensa Jurídica
del Estado


"202410001117"
Fecha Radicado: 2024-10-10 12:18:07.39
Al contestar por favor cite estos datos
No. de Radicado: **202410001117**
Bogotá, 2024/10/10

Señora
MONICA PATRICIA CANAS ERAZO
monica.canas@urosario.edu.co
monyc1915@hotmail.com

Asunto: Respuesta a radicado 202420058124

Respetada Señora:

Se procede a dar respuesta a su escrito allegado el 2 de octubre del 2024, mediante el cual solicita a La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, información referente a seguimiento del debido ejercicio de la acción de repetición conforme el Decreto número 1244 de 2021 Artículo 6 literal (xiii), y plantean los siguientes interrogantes:

"1. Qué acciones ha adelantado la entidad para dar cumplimiento a la presente función".

Las acciones adelantadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado realizadas en el presente año hasta el 30 de junio del 2024, que tuvieron por objeto el estudio sobre la procedencia de la acción de repetición son las siguientes:

| No. | Fecha | Actividad |
|-----|------------|--|
| 1 | 01/02/2024 | Brindar asesoría a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales sobre la procedencia de la repetición en un caso. |
| 2 | 02/02/2024 | Brindar asesoría al Fondo Rotatorio de la Policía Nacional sobre la procedencia de la acción repetición en un caso. |

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Dirección: Carrera 7 No.75 - 66, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 255 8955
Fax: (+57) 601 255 8933

Página 1 de 5



| | | |
|----|----------------|---|
| 3 | 02/02/20 24 | Asistir con voz al Comité de Conciliación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para estudiar la procedencia de la acción repetición en tres casos solucionados amistosamente ante el SIDH. |
| 4 | 08/02/20 24 | Dictar una capacitación a la Superintendencia de Transporte sobre los aspectos procesales y sustanciales más relevantes de la acción de repetición. |
| 5 | 11/02/20 24 | Asistir con voz y voto al Comité de Conciliación del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, para votar sobre la procedencia de la acción repetición en un caso. |
| 6 | 12/02/20 24 | Brindar asesoría al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario sobre la procedencia de la acción repetición en un caso. |
| 7 | 12/02/20 24 | Asistir con voz a la continuación del Comité de Conciliación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para estudiar la procedencia de la acción repetición en tres casos solucionados amistosamente ante el SIDH. |
| 8 | 14/02/20 24 | Asistir con voz al Comité de Conciliación de la Fiscalía General de la Nación, para estudiar la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición contra [REDACTED] |
| 9 | 22/02/20 24 | Brindar asesoría a la Superintendencia de Transporte sobre la procedencia de la acción repetición en un caso. |
| 10 | 23/02/20 24 | Asistir con voz al Comité de Conciliación de la Agencia Nacional de Infraestructura, para estudiar la procedencia de la acción repetición en dos casos que involucraron a [REDACTED] |
| 11 | 28/02/20 24 | Asistir con voz y voto al Comité de Conciliación de la Superintendencia de Transporte, para votar sobre la procedencia de la acción repetición en un caso. |
| 12 | 19/03/20 24 | Revisar y formular recomendaciones a la demanda de repetición que elaboró y presentó la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales contra los [REDACTED] |



| | | |
|----|----------------|--|
| 13 | 26/04/20 24 | Dictar una capacitación a la Policía Nacional sobre los aspectos procesales y sustanciales más relevantes de la acción de repetición. |
| 14 | 16/05/20 24 | Asistir con voz y voto al Comité de Conciliación del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, para votar sobre la procedencia de la acción repetición en un caso que [REDACTED] |

1.1. "cuantas han sido las acciones de repetición con sentencia ejecutoriada a la fecha".

Después de realizar la consulta en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado -eKOGUI con corte a 30 de septiembre de 2024, cordialmente le informo lo siguiente:

1. Se realizó la búsqueda de procesos judiciales en los que la Nación estuviera en calidad de demandante, para la Policía Nacional y el medio de control acción de repetición. Se encontró que existen 957 procesos con unas pretensiones que ascienden a \$409.544 millones de pesos.

El estado actual de los 957 procesos mencionados anteriormente se presenta en la siguiente tabla junto con sus pretensiones.

Tabla 1. Procesos por Acción de Repetición.

| Estado del Proceso | Núm. Procesos | Valor de las pretensiones indexadas (en millones de pesos) |
|--------------------|---------------|--|
| Activo | 390 | \$ 175.727 |
| Terminado | 567 | \$ 233.816 |
| Total | 957 | \$ 409.544 |

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - Ekogui

Fecha de corte: 30 de septiembre de 2024

2. De los 567 procesos terminados, 482 terminaron por ejecutoria de la sentencia se la siguiente manera:

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
 Dirección: Carrera 7 No.75 - 66, Bogotá D.C., Colombia
 Conmutador: (+57) 601 255 8955
 Fax: (+57) 601 255 8933

Página 3 de 5



Tabla 2. Procesos Acción de Repetición terminados por ejecutoria de la sentencia

| Sentido del fallo | Núm. Procesos | Valor pretensiones indexadas (millones) |
|-------------------|---------------|---|
| Desfavorable | 297 | \$ 112.549 |
| Favorable | 185 | \$ 68.504 |
| Total | 482 | \$ 181.053 |

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI

Fecha de corte: 30 de septiembre de 2024

Por último, es importante anotar que el reporte y actualización de la información en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI es responsabilidad de las entidades públicas de orden nacional, al igual que las entidades territoriales son responsables del reporte y actualización de la información en la que hagan parte en eKOGUI.

"3. Qué medidas se deberían considerar por la Agencia y las entidades del Estado para prevenir y/o mitigar el problema, en términos de reducir el número de condenas judiciales que causan serias afectaciones al presupuesto del Estado".

Respuesta:

La información sobre las medidas consideradas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y a tener en cuenta por las entidades de orden nacional y territorial, se puede consultar en el documento anexo denominado:

- Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición y el medio de control de repetición.

Sobre las preguntas planteadas en los numerares **2, 4, 5 Y 6**. Al respecto se le indica que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no tiene competencia para resolverle los requerimientos solicitados en los numerales enunciado, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, mediante comunicación anexa, se procede la remisión de su petición al

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
 Dirección: Carrera 7 No.75 - 66, Bogotá D.C., Colombia
 Conmutador: (+57) 601 255 8955
 Fax: (+57) 601 255 8933

Página 4 de 5



Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que atienda su solicitud, entidad a la que debe acudir para hacer seguimiento al trámite.

Cordialmente,

MARIA ALEJANDRA CAMPO CELY
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: Circular 6 del 4 de marzo del 2024.

Elaboró: Felipe Medina - Abogado OAJ
Preparó: Daniel Santiago Garnica - DGI
Preparó: Gloria Eugenia Mejía - DDJN

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Dirección: Carrera 7 No. 75 - 66, Bogotá D.C., Colombia
Commutador: (+57) 601 255 8955
Fax: (+57) 601 255 8933

Página 5 de 5

Digitally signed by AGENCIA
NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA,
Date: 2024.03.16 15:19:11 -0500
Reason: MARIA ALEJANDRA
CAMPO CELY

Anexo C Petición especial ley 1755 de 2015 – agencia nacional jurídica del estado

Girardot, Cundinamarca, octubre de 2024

Señores:

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Dirección: Carrera 7 No. 75-66 Piso 2 y 3. Bogotá, Colombia

Teléfono: (+57) 601 255 89 55

Correo Institucional: agencia@defensajuridica.gov.co

Asunto: Petición de Información Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015.

MÓNICA PATRICIA CANAS ERAZO, identificada como aparece al pie de mi firma, obrando en nombre propio, en mi condición de estudiante de maestría en Derecho Administrativo y con el fin de obtener insumos para la elaboración de tesis de grado titulada **“SOSTENIBILIDAD FISCAL FRENTE A LAS CONDENAS JUDICIALES PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO ENTRE LOS AÑOS 2010 A 2022 EN CONTRA DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA”**, me permito formular la presente petición con base en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y la Ley Estatutaria 1755 de 2015, respecto de los siguientes cuestionamientos:

1. Conforme el Decreto número 1244 de 2021, "Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado" artículo número 6 Funciones, literal (xiii) respecto del seguimiento al debido ejercicio de la acción de repetición:

¿Qué acciones ha adelantado la entidad para dar cumplimiento a la presente función y específicamente, cuantas han sido las acciones de repetición con sentencia ejecutoriada a la fecha?
2. Considera usted que las sentencias proferidas por el Consejo de Estado y los Tribunales Contenciosos Administrativos que condenan a la Nación – Policía Nacional, a pagar cuantiosas sumas de dinero por fallas en el servicio, ¿influyen negativamente en la estabilidad financiera del país?
3. ¿Qué medidas se deberían considerar por la Agencia y las entidades del Estado para prevenir y/o mitigar el problema, en términos de reducir el número de condenas judiciales que causan serias afectaciones al presupuesto del Estado?
4. Respecto de las condenas económicas expedidas por la justicia contenciosa administrativa que ordenan al Estado reparaciones muy onerosas, ¿Cuál

considera usted sería el impacto directo e indirecto en relación con las finanzas públicas de nuestro país?

5. ¿Cuál sería una estrategia o medida administrativa, para cumplir con los fines del estado, no solo de garantizar una pronta y cumplida justicia, sino también, de atender debidamente la sostenibilidad económica del país?
6. El artículo 192 del Código Contencioso Administrativo, dispone que las condenas impuestas a Entidades públicas consistentes en el pago de sumas de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses. ¿Considera usted que este plazo es adecuado, considerando las afectaciones que se pueden derivar en contra de los presupuestos públicos?

Esta solicitud se ampara en lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, **"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"**.

Autorizo el envío de la respuesta a los correos electrónicos citados al pie de mi firma.

Atentamente,



MONICA PATRICIA CANAS ERAZO

C.C. 1.061.760.740

Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo

Universidad del Rosario


Celular: 320 938 74 32

Correos electrónicos: monica.canas@urosario.edu.co

monyc1915@hotmail.com

Anexo D Respuesta Policía Nacional a petición – radicado 202420058124

GS-2024-032052-SEGEN



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICIA NACIONAL
SECRETARIA GENERAL
GRUPO DE SEGUIMIENTO Y CONTROL PROCESOS JUDICIALES

Nro. GS-2024- ARDEJ-GUSEC- 21.01

Bogotá, D.C. 13 NOV 2024

Señora
MONICA PATRICIA CANAS ERAZO,
Estudiante de Maestría en Derecho Administrativo
monica.canas@urosario.edu
Calle 66 B Nro 120-15 Barrio las Palmas

Asunto: Respuesta petición

En atención al requerimiento alegado a esta dependencia y radicado 586702-20241025 mediante la cual se solicita "... insumos para la elaboración de tesis de grado titulada 'SOSTENIBILIDAD FISCAL FRENTE A LAS CONDENAS JUDICIALES PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO ENTRE LOS AÑOS 2010 A 2022 EN CONTRA DE LA POLICIA NACIONAL'... 1. ¿Qué acciones ha adelantado la entidad para dar cumplimiento a la presente función, cuantas han sido las acciones de repetición con sentencia ejecutoriada a la fecha?"; respetuosamente me permito informar, que una vez consultada la base de datos del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (KOGUI) y el Sistema Jurídico para la Policía Nacional (SILJR) Módulo Contencioso Administrativo, conforme a la temporalidad requerida del 2010 al 2022 se tienen un total de 883 procesos en los cuales se encuentra en calidad de demandante la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, dentro del medio de control de acción de repetición, donde se discriminan 283 procesos vigentes y 600 procesos cerrados, así:

PROCESOS VIGENTES

| AÑO | CANTIDAD |
|---------------|----------|
| 2010 | 2 |
| 2011 | 1 |
| 2012 | 14 |
| 2013 | 30 |
| 2014 | 40 |
| 2015 | 56 |
| 2016 | 17 |
| 2017 | 21 |
| 2018 | 11 |
| 2019 | 19 |
| 2020 | 10 |
| 2021 | 15 |
| 2022 | 14 |
| Total general | 283 |

ICAD-001-0001
VOR 2

Página 1 de 2

Fecha: 30 de 2024

PROCESOS CERRADOS

| ESTADO | CANTIDAD |
|--|----------|
| Sentencia ejecutoriada en 1o. Inst. Nega Pretergones | 206 |
| Sentencia ejecutoriada en 1o. Inst. Corresda Pretergones | 111 |
| Sentencia ejecutoriada en 2o. Inst. Corresda Pretergones | 37 |
| Sentencia ejecutoriada en 3o. Inst. Nega Pretergones | 54 |
| Total general | 408 |

Abastamiento

Teniente Coronel **CAMILLO ANDRÉS LÓPEZ RAMÍREZ**
Jefe Ayuda de Defensa Judicial

Ministerio Público
C.M. Judicial

Fecha de emisión del G.S. 2024
Número de expediente

Calle 440 95-93, La Esperanza
Teléfono 5166000 Ext 9124
Email: gs@segen.gob.ec
www.segen.gob.ec

INFORMACIÓN PÚBLICA

Financiero
112

Página 2 de 2

Ministerio de Justicia

Anexo E Traslado ministerio de hacienda y crédito público – radicado 202420058124

10/10/24, 18:20 PDF.js viewer


Defensa Jurídica
del Estado



202410001118
Fecha Radicado: 2024-10-10 12:18:39.6

Al contestar por favor cite estos datos
No. de Radicado: **202410001118**
Bogotá, 2024/10/10

Señores
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Asunto: Traslado por competencia petición No. 202420058124

Respetados señores:

El 2 de octubre del 2024, esta Agencia recibió derecho de petición radicado por la señora Mónica Patricia Canas Erazo, quien actúa en nombre propio y solicita se le brinde la siguiente información "(...) **sostenibilidad fiscal frente a las condenas judiciales proferidas por el consejo de estado entre los años 2010 a 2022 en contra de la policía nacional de Colombia**".

Una vez analizada la documentación allegada, se observó que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no tiene competencia para atender los requerimientos planteados en el punto **2, 4, 5 y 6**. Por consiguiente, procedemos a hacer la remisión de que trata el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, y se corre traslado para lo de su competencia y se atienda la petición.

Cordialmente,



MARIA ALEJANDRA CAMPO CELY
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexo: Petición

CC: Señora
MONICA PATRICIA CANAS ERAZO
monica.canas@utrosario.edu.co
monci1915@hotmail.com

Elaboró: Felipe Medina - Abogado OAJ

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Dirección: Carrera 7 No.75 - 66, Bogotá D.C., Colombia
Comutador: (+57) 601 255 8955
Fax: (+57) 601 255 8933

Página 1 de 2


Anexo F Respuesta a petición radicado: 202520379641

10/025, 10:48 Correo: Monica Patricia Canas Erazo - Outlook

 Outlook

Respuesta a petición radicado: 202520379641

Desde: Oficina Asesora Jurídica <oficina.juridica@defensajuridica.gov.co>
Fecha: Lun 14/07/2025 18:30
Para: monyc1915@hotmail.com <monyc1915@hotmail.com>; Monica Patricia Canas Erazo <monica.canas@urosario.edu.co>
CC: Cliente Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - Lina Paola Moya Miguez <lina.moya@4-72.com.co>

 2 archivos adjuntos (5 MB)
20251006660.pdf; Anexo_202520379641.xlsx

Precaución: Este correo electrónico se originó desde fuera de la universidad. No haga clic en los enlaces ni abra archivos adjuntos a menos que reconozca al remitente y tenga conocimiento de que el contenido es seguro.

Bogotá D. C.,

Señora
MÓNICA PATRICIA CANAS ERAZO
monyc1915@hotmail.com
monica.canas@urosario.edu.co

Asunto: Respuesta a petición radicado: 202520379641

Respetada Señora:

Cordial saludo,

De manera atenta, se adjunta el escrito en archivo PDF.

Favor confirmar el recibido de este correo.

Atentamente,



Defensa Jurídica del Estado

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Oficina Asesora Jurídica
oficina.juridica@defensajuridica.gov.co
Teléfono: (+57) 601 255 8955
Carrera 7 # 75 - 66 Piso 2 y 3
Bogotá, Colombia
www.defensajuridica.gov.co

No imprima este e-mail si no es absolutamente necesario. Please don't print this e-mail unless you really need to. Think green.
Confidencial - La información contenida en este mensaje es confidencial y tiene como único destinatario la persona a quien está dirigida. Si usted ha recibido este mensaje por error, le rogamos

<https://outlook.office.com/mail/inbox/s/AAQIAAGZyODg4MTU4LTMWNGQ862zMS1M2NLTWVwEwIMDUEZDU1MAAQAABqHkKpU8gwaKES8CXL...> 1/2

10/9/25, 10:46

Correo: Monica Patricia Casas Eraso - Outlook

que borre de su sistema inmediatamente el mensaje, así como todas sus copias, destruya todas las copias del mismo en su disco duro y notifique al remitente.
Confidential - The content of this message is confidential and is for the exclusive use of the person or persons to which it is addressed. If you receive this message in error, please immediately delete it and all copies of it from your system, destroy any hard copies of it and notify the sender.

<https://outlook.office.com/mail/inbox/idsAAGkAGEyODg4MTdlTM0NGQNGZmMS1hMGNhLTNlbnRvEwMDU0ZDU1NAAQABqNktpUllgzwA058OKL...> 2/2



20251006669
Fecha Radicado: 2025-07-14 18:19:18.893

Al contestar por favor cite estos datos

No. de Radicado: **20251006669**

Bogotá, 2025/07/14

Señora

MÓNICA PATRICIA CANAS ERAZO

wpmonyc1915@hotmail.com

monica.canas@urosario.edu.co

Asunto: Respuesta a petición radicado: 202520379641

Respetada Señora:

Dentro del término previsto en el artículo 14, de la Ley 1437 de 2011 y en cumplimiento de la función establecida en el artículo 15, numeral 6, del Decreto Ley 4085 de 2011 para atender las peticiones relacionadas con las competencias de la Agencia, se procede a contestar la solicitud recibida el 2 de julio de 2025, conforme a la información suministrada por la Dirección de Gestión de Información y la Dirección de Defensa Jurídica Nacional en los siguientes términos:

"1. Conforme el Decreto número 1244 de 2021, "Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, artículo 6", solicito información sobre el número de acciones de repetición que se han tramitado por la entidad entre los años 2010 a 2022, detalladas con su respectiva cuantía, año por año, en contra de miembros de la Policía Nacional de Colombia".

Respuesta:

En atención a la solicitud relacionada con el número de acciones de repetición tramitadas por esta Entidad entre los años 2010 a 2022, en contra de miembros

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Dirección: Carrera 7 No.75 - 66, Bogotá D.C., Colombia
Commutador: (+57) 601 255 8955

Página 1 de 7

de la Policía Nacional de Colombia, se le indica que con base en la información disponible no se encuentran registros de la participación de la ANDJE en procesos de acciones de repetición en contra de miembros de la Policía Nacional de Colombia.

No obstante, con base en los registros disponibles en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), se ha identificado la intervención en 17 procesos judiciales clasificados como acciones de repetición, de los cuales 15 se encuentran en estado "ACTIVO" y 2 en estado "CONCLUIDO".

Estas acciones han sido promovidas por diversas entidades del orden nacional, entre las que se encuentran:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia
- Ministerio de Transporte
- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
- Fondo Adaptación
- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
- Contraloría General de la República
- Patrimonio Autónomo de Remanentes del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y su Fondo Rotatorio
- Corporación Autónoma Regional de Chivor
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
- Ministerio de Relaciones Exteriores

Estas 17 acciones de repetición acumulan, al momento de la consulta, una cuantía aproximada de pretensiones de \$211.877.663.020

"(...) 2. Conforme el Decreto número 1244 de 2021, "Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado", solicito información sobre el número de demandas de reparación directa que se han entablado contra la Policía Nacional de Colombia entre los años 2010 a 2022. Así mismo, respetuosamente solicito información sobre la cuantía de los valores pagados por concepto de las sentencias en firme en contra de la Policía Nacional, detalladas año por año, entre los años 2010 a 2022.

Lo anterior teniendo en cuenta que, revisados los informes de litigiosidad publicados en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no aparecen registrados los valores de las condenas en contra de la Policía Nacional de Colombia”.

Respuesta:

Se le informa que se realizó la verificación correspondiente en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, con corte al 30 de junio de 2025. Para dar cumplimiento a su requerimiento, se implementó la siguiente metodología de búsqueda y se obtuvo la información que se describe a continuación:

Respecto al tema consultado, se identificaron los procesos judiciales en contra de la Policía Nacional por reparaciones directas entre 2010 y junio de 2025. En el sistema eKOGUI se encuentran registrados 23.469 procesos judiciales, con pretensiones económicas que ascienden a 87,41 billones de pesos. A continuación, se presenta el detalle del estado actual de estos procesos

Tabla 1. Procesos judiciales contra la Policía Nacional por reparaciones directas (admitidos entre el 2010 a junio 2025) según su estado

| Entidad | Estado general del proceso | Núm. Proceso | Valor económico indexado (billones) |
|------------------|----------------------------|--------------|-------------------------------------|
| POLICIA NACIONAL | ACTIVO | 10.539 | 547,55 |
| POLICIA NACIONAL | TERMINADO | 12.930 | 539,86 |

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI

Fecha de corte: 30 de junio de 2025

Adicionalmente, en la Tabla 2 se puede observar la información de los procesos judiciales según su año de admisión. El análisis de los datos muestra un incremento significativo en la admisión de procesos judiciales en contra de la Policía Nacional por reparaciones directas entre 2010 y 2017, pasando de 905 casos en 2010 a un pico de 2.388 en 2016. Sin embargo, a partir de 2017, se observa una tendencia a la baja, con fluctuaciones, hasta llegar a 682 casos para lo corrido del 2025.

Tabla 2. Procesos judiciales en contra de entidades del Estado relacionados con población privada de la libertad según estado del proceso y entidad demandada:

| Año de admisión | Procesos activos | Valor económico indexado activos (miles de millones) | Procesos terminados | Valor económico indexado terminados (miles de millones) | Total registro |
|-----------------|------------------|--|---------------------|---|----------------|
| 2010 | 23 | \$109,87 | 882 | \$2.182,31 | 905 |
| 2011 | 32 | \$103,61 | 1.095 | \$2.471,14 | 1.127 |
| 2012 | 39 | \$137,37 | 1.090 | \$2.213,59 | 1.137 |
| 2013 | 115 | \$1.204,45 | 1.338 | \$5.500,57 | 1.453 |
| 2014 | 205 | \$623,11 | 1.423 | \$3.279,21 | 1.628 |
| 2015 | 337 | \$2.038,50 | 1.479 | \$5.201,04 | 2.016 |
| 2016 | 687 | \$8.809,53 | 1.701 | \$6.595,21 | 2.388 |
| 2017 | 898 | \$5.965,76 | 1.322 | \$5.167,15 | 2.170 |
| 2018 | 1.000 | \$5.902,80 | 889 | \$3.083,90 | 1.889 |
| 2019 | 1.116 | \$7.756,28 | 684 | \$2.403,26 | 1.800 |
| 2020 | 572 | \$1.954,08 | 284 | \$809,23 | 856 |
| 2021 | 1.018 | \$2.917,13 | 282 | \$566,95 | 1.300 |
| 2022 | 1.000 | \$2.886,48 | 185 | \$234,41 | 1.275 |
| 2023 | 1.321 | \$2.797,62 | 62 | \$138,82 | 1.383 |
| 2024 | 1.345 | \$2.612,08 | 6 | \$10,05 | 1.351 |
| 2025 | 682 | \$1.104,76 | 0 | \$0,00 | 682 |

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI
Fecha de corte: 30 de junio de 2025

De los 12.930 procesos registrados como terminados en el sistema eKOGUI, relacionados con reparaciones directas en contra de la Policía Nacional durante el periodo de análisis solicitado, se cuenta con el registro de 11.315 casos que se resolvieron mediante ejecutoria de la sentencia. A continuación, en la Tabla 3, se detallan el sentido de estos fallos.

Tabla 3. Sentido del fallo de procesos judiciales contra la Policía Nacional por reparaciones directas (admitidos entre el 2010 a junio 2025)

| Sentido del fallo | Num. Procesos | Pretensiones económicas indexadas (billones) |
|-------------------|---------------|--|
| FAVORABLE | 6.654 | \$ 20,81 |

| | | |
|--------------|-------|----------|
| DESFAVORABLE | 4,634 | \$ 10,71 |
|--------------|-------|----------|

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Légsima del Estado – EIGUI
Fecha de corte: 30 de junio de 2025

En la Tabla 4 detalla los 4.634 procesos judiciales concluido con fallos desfavorables en contra la Policía Nacional de los procesos admitidos entre el 2010 y junio del 2025. Donde se evidencia un crecimiento sostenido en las condenas hasta alcanzar su punto máximo en 2022 (572 casos). Se destaca un incremento desde 2011, seguido de una estabilización relativa entre 2016 y 2020, con un nuevo repunte en 2021-2024 (superando los 500 casos anuales) años donde también aumentan las pretensiones.

Tabla 4. Procesos judiciales contra la Policía Nacional por reparaciones directas con fallo desfavorable por año de terminación.

| Año Terminación | Sentado del fallo | Núm. Procesos | Valor económico indexado (miles de millones) |
|-----------------|-------------------|---------------|--|
| 2011 | DESFAVORABLE | 15 | \$15,05 |
| 2012 | DESFAVORABLE | 28 | \$25,37 |
| 2013 | DESFAVORABLE | 65 | \$83,17 |
| 2014 | DESFAVORABLE | 174 | \$224,02 |
| 2015 | DESFAVORABLE | 263 | \$364,82 |
| 2016 | DESFAVORABLE | 229 | \$383,99 |
| 2017 | DESFAVORABLE | 356 | \$593,85 |
| 2018 | DESFAVORABLE | 391 | \$810,46 |
| 2019 | DESFAVORABLE | 387 | \$711,35 |
| 2020 | DESFAVORABLE | 392 | \$660,09 |
| 2021 | DESFAVORABLE | 466 | \$2.271,76 |
| 2022 | DESFAVORABLE | 572 | \$1.155,54 |
| 2023 | DESFAVORABLE | 523 | \$1.320,96 |
| 2024 | DESFAVORABLE | 533 | \$1.241,87 |
| 2025 | DESFAVORABLE | 250 | \$838,56 |

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Légsima del Estado – EIGUI
Fecha de corte: 30 de junio de 2025

De los 4.634 procesos desfavorables en contra de la Policía Nacional, se registran 3.788 condenas con pretensiones económicas que ascienden a \$12,31 billones.

Sin embargo, las sentencias solo condenaron al pago de \$1,95 billones, lo que representa una relación de condena/pretenión del 15,8% (o \$0,16 por cada peso reclamado). Este resultado indica que, pese a las elevadas demandas, las condenas efectivas representan una fracción significativamente menor. La Tabla 5 detalla el desglose anual de estos valores.

Tabla 5. Condenas de procesos judiciales contra la Policía Nacional por reparaciones directas y relación condena/pretenión por año de terminación.

| Año de terminación | Num. Procesos | Valor económico indexado (miles de millones) | Condena Indexada (miles de millones) | Relación Condena/pretenión |
|--------------------|---------------|--|--------------------------------------|----------------------------|
| 2011 | 2 | \$3,0 | \$0,7 | 0,239 |
| 2012 | 5 | \$6,9 | \$1,2 | 0,168 |
| 2013 | 31 | \$41,5 | \$10,0 | 0,241 |
| 2014 | 129 | \$172,3 | \$46,8 | 0,272 |
| 2015 | 194 | \$342,4 | \$93,0 | 0,272 |
| 2016 | 164 | \$334,9 | \$72,0 | 0,215 |
| 2017 | 260 | \$674,6 | \$168,0 | 0,249 |
| 2018 | 307 | \$847,2 | \$157,4 | 0,186 |
| 2019 | 312 | \$834,3 | \$149,0 | 0,179 |
| 2020 | 309 | \$727,7 | \$155,8 | 0,214 |
| 2021 | 391 | \$2.329,5 | \$217,3 | 0,093 |
| 2022 | 485 | \$1.336,3 | \$251,0 | 0,188 |
| 2023 | 459 | \$1.813,1 | \$236,7 | 0,131 |
| 2024 | 470 | \$1.807,2 | \$262,6 | 0,145 |
| 2025 | 220 | \$1.043,7 | \$132,0 | 0,126 |

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Legislativa del Estado - eROGLU.
Fecha de corte: 30 de junio de 2025

Adjunto a esta respuesta encontrará el archivo **Anexo_202520379641.xlsx** el cual contiene la información detallada de los procesos mencionados y los principales agregados solicitados.

Es de resaltar que, la diferencia existente entre el número de procesos desfavorables y el número de procesos con condena registrada corresponde a que el campo de condena fue puesto en funcionamiento con la versión de

eKOGUI 2.0 a finales del mes de abril de 2019, por esta razón, es posible que no se cuente con el total de condenas, como también puede deberse a errores de registro en los valores ingresados por las entidades vinculadas en el proceso. Para lo cual no se consideran las condenas atípicamente altas (condena superior al cuantil 0,95).

Por último, es importante destacar que la responsabilidad del reporte y actualización de la información en el **Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI** recae directamente en las entidades públicas del orden nacional y en las entidades territoriales, respecto de los casos en los que intervienen.

Esta obligación se encuentra respaldada en el artículo 2.2.3.4.1.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, el cual establece que el sistema eKOGUI debe ser utilizado y alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, sin importar su naturaleza o régimen jurídico, así como por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. Y fija como responsabilidades comunes a todos los usuarios directos del sistema *"la veracidad, la calidad y la completitud de la información que reporten en éste."*

Agradecemos su comprensión y lo invitamos a calificar la atención brindada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ingresando al siguiente link: <https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/EncuestaSatisfacci%C3%83n.aspx>

Cordialmente,

ALIE ROCIO RODRIGUEZ PINEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Insumos: María Carolina Charry, DGI
Luisa Fernanda Pascoaza, DDIN

Anexos: Anexo_202520370641
Elaboró: Felipe Medina, Abogado GAJ

Anexo G Petición Información Ley Estatutaria 1755 del 30 junio de 2015

Girardot, Cundinamarca, julio 02 de 2025

Señores:

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO
Dirección: Carrera 7 No. 75-66 Piso 2 y 3. Bogotá, Colombia
Teléfono: (+57) 601 255 89 55
Correo institucional: agencia@defensajuridica.gov.co

Asunto: Petición de Información Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015.

MÓNICA PATRICIA CANAS ERAZO, identificada como aparece al pie de mi firma, obrando en nombre propio, en mi condición de estudiante de maestría en Derecho Administrativo y con el fin de obtener insumos para la elaboración de tesis de grado titulada "EFECTOS ECONÓMICOS DE LOS FALLOS DEL CONSEJO DE ESTADO-CASO ESTUDIO POLICIA NACIONAL", me permito formular la presente petición con base en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y la Ley Estatutaria 1755 de 2015, respecto de los siguientes cuestionamientos:

1. Conforme el Decreto número 1244 de 2021, "Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, artículo 6", solicito información sobre el número de acciones de repetición que se han tramitado por la entidad entre los años 2010 a 2022, detalladas con su respectiva cuantía, año por año, en contra de miembros de la Policía Nacional de Colombia.
2. Conforme el Decreto número 1244 de 2021, "Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado", solicito información sobre el número de demandas de reparación directa que se han entablado contra la Policía Nacional de Colombia entre los años 2010 a 2022. Así mismo, respetuosamente solicito información sobre la cuantía de los valores pagados por concepto de las sentencias en firme en contra de la Policía Nacional, detalladas año por año, entre los años 2010 a 2022.

Lo anterior teniendo en cuenta que, revisados los informes de litigiosidad publicados en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no aparecen registrados los valores de las condenas en contra de la Policía Nacional de Colombia.

Esta solicitud se ampara en lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

Agradezco de antemano el envío de la respuesta a los correos electrónicos citados al pie de mi firma.

Atentamente,



MONICA PATRICIA CANAS ERAZO
C.C. 1.061.760.740
Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo
Universidad del Rosario
Celular: 320 938 74 32
Correos electrónicos: monica.canas@urosario.edu.co
monyc1915@hotmail.com

Anexo H CodigoQRPowerBI

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTI5YjA3Y2ItNDhjMS00MTM2LWE5MjgtZjY5NzQwNDY4YTE0IiwidCI6ImFINTI1NzU3LTg5YmEtNGQzMC1hMmY3LTQ5Nzk2ZWY4YzYwNCIsImMiOiR9&pageName=018458727810410c4ea9>

