

Artículo 7°. *Estudios de títulos.* El Fondo coordinará la realización de los respectivos estudios de títulos de los predios priorizados, que deberá suscribir un abogado en ejercicio contratado para ese fin y formarán parte del expediente que se conforme para la adquisición de cada predio y serán requisito indispensable para continuar los trámites de adquisición.

Siempre que del estudio se desprenda que la documentación no está completa, el Fondo a través de los profesionales contratados en cada Dirección Territorial requerirá al propietario, por una sola vez, para que en el término de quince (15) días hábiles se ajuste al requerimiento.

Parágrafo. El Fondo conformará el respectivo expediente que contendrá toda la información recabada en relación con cada predio y todas las actuaciones que se adelanten.

Artículo 8°. *Identificación de los predios.* Cuando de los estudios de títulos resulte que un predio podría ser objeto de adquisición, el Fondo coordinará la identificación física en terreno de los predios priorizados. Dicha identificación comprenderá reconocimiento en campo de los respectivos linderos, usos y coberturas del suelo, mediante georreferenciación con precisión submétrica y amarrado al Dátum Oficial de Colombia Magna Sirgas. Además, deberá cumplir los estándares técnicos establecidos en el marco de la Circular Conjunta y sus normas complementarias suscritas para el efecto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Parágrafo 1°. La Unidad podrá aceptar los planos, certificados y otros medios de prueba que aporte el propietario, y verificará que tales documentos se hallen elaborados con arreglo a las técnicas y requisitos exigidos por la ley, o los reglamentos para cada caso.

Parágrafo 2°. En caso de que se advierta que el área del plano de georreferenciación realizada por la Unidad con ocasión de la caracterización difiera del área establecida en los títulos de propiedad del predio y se haya considerado viable su adquisición, el Fondo, con anterioridad a la radicación de la solicitud de adquisición en la Subdirección General, requerirá al propietario la radicación ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de la solicitud para aclaración de cabida y linderos.

Artículo 9°. *Resultados de la identificación.* Los resultados de la identificación predial deberán ser consignados en los formatos de caracterización mencionados en el Manual Técnico Operativo del Fondo, junto con un anexo especial relativo al concepto técnico de cumplimiento de requisitos mínimos para la adquisición, que se establezca para el efecto. Los formatos de caracterización junto con el concepto técnico se incluirán en la carpeta respectiva dentro de los tres (3) días siguientes a su diligenciamiento.

En caso de que se advierta con la visita que el predio no cumple con las condiciones mínimas establecidas en el Manual Técnico Operativo, así se lo hará saber el Fondo al propietario del predio.

Artículo 10. *Conveniencia y procedencia para la adquisición.* El Fondo dispondrá lo necesario para la realización del avalúo de los inmuebles con concepto técnico y estudio de títulos positivos, de acuerdo con las reglas previstas en el Título IV del Manual Técnico Operativo del Fondo.

Una vez el Fondo disponga del avalúo, revisará la conveniencia y procedencia de la adquisición en el marco del proceso de compensación, de acuerdo a las equivalencias, a los mínimos para reparación transformadora y a la voluntad manifestada por las víctimas beneficiarios de compensación. En caso de que el análisis reporte un resultado positivo, el Fondo en conjunto con las Direcciones Territoriales con jurisdicción en el lugar de ubicación del predio, convocará a audiencia pública de concertación de negocio.

Artículo 11. *Negociación.* Para tramitar la negociación de los predios el Director Territorial con la respectiva jurisdicción y el Fondo convocarán a una audiencia pública de concertación en la cual podrán participar los posibles beneficiarios de la compensación y los propietarios de los predios correspondientes. A esta reunión se invitará siempre a un (1) representante de las organizaciones de víctimas del departamento y al Procurador Ambiental y Agrario con jurisdicción en la respectiva zona. Se levantará acta de la audiencia para proveer lo necesario.

En caso de llegarse a un acuerdo con el propietario, el Director Territorial y el Fondo suscribirán con este un contrato de promesa de compraventa, en el cual se estipule la celebración de la compraventa por escritura pública en un plazo no superior a dos meses (2), contados a partir de la fecha del contrato.

Parágrafo. A juicio del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrá prorrogarse, por una sola vez y hasta por un plazo igual al inicialmente previsto, los términos para suscribir el contrato de compraventa y otorgar la escritura de venta, siempre que la solicitud respectiva se formule antes del vencimiento del plazo inicial y esté debidamente justificada.

Artículo 12. *Precio y pago.* El precio de negociación de los predios y mejoras será fijado por el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), lo cual implica que no podrá realizarse negociación por valores superiores a este, pero sí por valores inferiores, siempre que no impliquen lesión enorme para el propietario.

El pago de los valores negociados se hará en efectivo, entendiéndose transacción electrónica o cheque expedido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o la Fiducia contratada para el efecto, dentro de los treinta (30) días siguientes a la protocolización de la escritura pública de compraventa.

Artículo 13. *Escritura de compraventa.* De llegarse a un acuerdo sobre el precio de la compraventa, de acuerdo al acta que suscriban los asistentes a la audiencia, el Fondo radicará concepto por escrito a la Subdirección General para que proceda a suscribir las escrituras públicas y orden de pago, de acuerdo a las condiciones que correspondan.

Parágrafo. Cuando la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas participe de las transacciones consignadas en escrituras públicas, por tratarse de una entidad sujeta a reparto notarial en los términos del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, se radicarán las solicitudes en el formato único, de acuerdo al procedimiento previsto en la Resolución número 10137 de 23 de noviembre de 2011, o la reglamentación que la modifique o sustituya, en la Dirección de Gestión Notarial de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Artículo 14. *Vigencia.* El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá D. C., a 31 de octubre de 2014.

El Viceministro de Desarrollo Rural,

Anibal Fernández de Soto,
Presidente del Consejo Directivo.

La Secretaria Técnica Consejo Directivo,

Alcelis Coneo Barboza,
Subdirectora General (E)
Unidad de Restitución de Tierras.

Imprenta Nacional de Colombia. Recibo Banco Davivienda 1564706. 12-III-2015. Valor \$655.200.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

CIRCULARES EXTERNAS

CIRCULAR EXTERNA NÚMERO 08 DE 2015

(marzo 11)

Bogotá, D. C., 11 de marzo de 2015

PARA: Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores, Gerentes, Jefes de Oficina Jurídica, Administradores del Sistema de las entidades y organismos públicos del orden nacional.

DE: **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

ASUNTO: **Despliegue del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI (Versión Beta)**

La Ley 1444 de 2011 creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuya estructura fue desarrollada mediante el Decreto-ley 4085 de 2011, asignándole la función de desarrollar, implementar y administrar el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, el cual debe ser utilizado y alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza jurídica y por aquellas entidades privadas que administren recursos públicos.

El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, fue reglamentado por el Decreto 2052 de 2014 y tiene como objetivo ser la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.

Así las cosas y teniendo en cuenta que la Dirección de Gestión de Información de esta entidad debe propender por el uso correcto y efectivo del Sistema por parte de todos los usuarios, el día **16 de marzo de 2015** dispondrá para uso de las entidades públicas una versión para, capacitación y entrenamiento denominada **BETA - eKOGUI**, en la dirección electrónica www.ekogui.gov.co.

La versión BETA-eKOGUI es la herramienta para que los usuarios de las entidades públicas del orden nacional se familiaricen con la nueva interfaz del Sistema, sus funcionalidades y beneficios, se capaciten en el registro y actualización de procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales, generación de certificación de actividad mensual por parte de los apoderados, y registro y consulta de fichas para estudio en los comités de conciliación y consulta y descarga de tablas básicas, entre otras funcionalidades.

El ambiente BETA - eKOGUI estará disponible durante **un mes** para uso exclusivo de capacitación y entrenamiento. De forma simultánea el Sistema LITIGOB seguirá en operación y las entidades deberán continuar su actividad de registro de información hasta el día **13 de abril de 2015**, fecha en la cual se suspende la operación del Sistema LITIGOB. A partir del **20 de abril de 2015** las entidades podrán registrar y actualizar su información en eKOGUI.

Como el ambiente BETA - eKOGUI es exclusivo para realizar las actividades encaminadas para la capacitación y entrenamiento, la información que se registre en este ambiente será eliminada posteriormente. La información de procesos y casos en curso de la entidad se deberá cargar en el Sistema LITIGOB hasta la fecha señalada anteriormente.

El primer acercamiento del Sistema, a través de la versión BETA - eKOGUI está dirigido a los administradores de entidad, quienes deberán capacitarse para replicar al interior de sus entidades, las instrucciones y buenas prácticas sobre el manejo y uso del sistema, tal como lo establece el numeral 4 del artículo 9° del Decreto 2052 de 2014.

Durante los meses de marzo y abril del presente año, la ANDJE convocará a capacitarse a los administradores del Sistema en la entidad y su asistencia es de **carácter obligatorio**, toda vez que son los responsables de crear en eKOGUI a los usuarios apoderados. La ANDJE remitirá a los administradores del Sistema en la entidad vía correo electrónico, el usuario y contraseña para acceder a la versión BETA - eKOGUI. La programación de las capacitaciones será remitida a la cabeza de sector.

Así mismo, reiteramos la obligación por parte de los representantes legales de las entidades, de remitir el acto de delegación de administrador de entidad sin el cual no se habilitará el usuario dentro del Sistema para el uso de la versión de eKOGUI que se despliega el **20 de abril de 2015**.

Durante el periodo en que estará en funcionamiento la versión BETA - eKOGUI, la ANDJE realizará el proceso de migración de datos de LITIGOB a eKOGUI, por lo cual es importante tener en cuenta las siguientes fechas:

• **Marzo 16 de 2015. Suspensión de la actualización procesal en el Sistema LITIGOB.**

Entre el 16 de marzo y el 13 de abril las entidades no podrán actualizar las etapas y actuaciones de procesos y casos en el Sistema LITIGOB.

- **Abril 13 de 2015. Cierre del Sistema Litigob.**
 - El 13 de abril se cierra la operación del Sistema LITIGOB. Solo se podrán volver a radicar y actualizar procesos y casos en la nueva herramienta eKOGUI, a partir del 20 de abril de 2015.
 - **20 de abril de 2015. Puesta en producción del Sistema eKOGUI.**
- Este estará disponible en la dirección electrónica www.ekogui.gov.co
- Esperamos contar con su apoyo y dedicación en la consulta, capacitación y análisis del aplicativo BETA - eKOGUI y en el reporte de cualquier incidencia, duda, o problema que se presente en su utilización, al correo electrónico soporte.ekogui@defensajuridica.gov.co.

Cordialmente;

La Directora General,

Adriana Guillén Arango.

(C. F.)

CIRCULAR EXTERNA NÚMERO 09 DE 2015

(marzo 11)

Bogotá, D. C., 11 de marzo de 2015

PARA: Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores, Gerentes, Jefes de Oficina Jurídica, Secretarios Generales, Secretarios de los Comités de Conciliación y Apoderados de las entidades públicas del orden nacional.

DE: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

ASUNTO: Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica.

1. PRESCRIPCIONES GENERALES

1.1. Marco de competencias. La Ley 1444 de 2011 y el Decreto-ley 4085 de ese mismo año, que la desarrolla parcialmente, establecen las competencias generales y particulares de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las cuales le permiten expedir lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional y para sus abogados, según establece el inciso segundo, del numeral 2, del artículo 6° del Decreto-ley 4085 de 2011 referidos al ejercicio de las actividades que componen el ciclo de defensa jurídica del Estado.

Asimismo, de acuerdo con los objetivos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a esta le compete analizar las providencias judiciales y arbitrales y realizar estudios sobre las principales causas generadoras de litigios en contra del Estado.

1.2. En atención a sus propias competencias y teniendo en cuenta que el diseño y la ejecución de la contratación pública constituyen motivo frecuente de controversias y litigios contra entidades estatales del orden nacional, la Agencia estudió las providencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, durante los años 2012 y 2013, en procesos adelantados contra entidades estatales del orden nacional por asuntos contractuales y enriquecimiento sin causa, y los laudos arbitrales de los mismos años, proferidos en procesos contractuales seguidos contra entidades nacionales ante el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, con el fin de identificar las causas de los litigios de esa índole.

De acuerdo con los resultados de la investigación antes mencionada, el incumplimiento del contrato estatal constituye la mayor causa de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante la justicia arbitral y, asimismo, es causa frecuente de las condenas más cuantiosas por la actividad contractual de las entidades estatales del orden nacional.

1.3. En consideración a que, según lo demuestran las conclusiones del estudio en mención, las entidades estatales desconocen, con relativa frecuencia, el principio general de derecho según el cual, las partes de un contrato válidamente celebrado están obligadas a ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna (artículos 1602 y ss. C.C.), la Agencia encuentra necesario insistir en el cumplimiento de los parámetros normativos que orientan la contratación estatal e instar a los servidores públicos que intervienen en la gestión de esta actividad a adoptar las correspondientes acciones de corrección y mejora.

2. SUBCAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL

2.1. El incumplimiento del contrato estatal se concreta, principalmente, en las siguientes conductas antijurídicas:

2.1.1. Desatención de previsiones contractuales expresas. Las entidades estatales en reiteradas oportunidades se han abstenido de, o se han negado a, cumplir las estipulaciones de sus contratos, sin una razón que ante la jurisdicción justifique su comportamiento y las exima de toda responsabilidad.

En efecto, en los casos analizados se encontró que para los jueces y árbitros las entidades estatales no honran sus compromisos contractuales porque no se atienen a la letra de sus contratos. Así, se abstienen, por ejemplo, de pagar las obras, bienes u obligaciones convenidas en los contratos, exigen trámites y requisitos no establecidos en aquellos y/o en los documentos que los conforman. Situaciones todas que configuran incumplimiento y por las cuales, en la medida en que la negativa a cumplir no esté precedida o justificada por una razón eximente de responsabilidad, como usualmente sucede, da lugar a condenas económicas en contra del Estado.

2.1.2. Interpretación incorrecta de las cláusulas contractuales. El incumplimiento del contrato estatal se deriva, en otros casos, de confusiones en el entendimiento de sus estipulaciones, por la falta de claridad y precisión de estas o por la falta de correspondencia entre ellas mismas o entre ellas y el texto de los demás documentos que conforman el contrato o a los que este se remite expresa o tácitamente como, por ejemplo, el pliego de condiciones, el estudio previo, el anexo de especificaciones técnicas, entre otros. Este hecho impide la ejecución íntegra, efectiva u oportuna de las prestaciones que corresponde satisfacer a las partes del contrato y, por lo tanto, deriva, también, en el incumplimiento del pacto contractual y en las consecuentes condenas económicas en contra del Estado.

2.1.3. Violación del principio de planeación en la etapa previa a la celebración del contrato. El incumplimiento de los contratos estatales también se origina en la ausencia o

deficiencia de los estudios y análisis previos que deben preceder la estructuración y celebración de aquellos. Es decir, de la falta de planeación, específicamente en lo que se refiere a la identificación de la necesidad que se requiere satisfacer, a la estimación de los recursos presupuestales requeridos y disponibles para la financiación del contrato, a la verificación de que este se ajusta al plan de compras de la entidad, a la comprobación de que los estudios y diseños previos (técnicos, económicos y jurídicos) son suficientes para la ejecución del contrato, a la adecuada valoración de los riesgos asociados al proceso de contratación y a la ejecución del respectivo contrato, a la confirmación de que la entidad cuenta con los permisos, licencias, predios, consultas, entre otros, cuando estos se requieren, y a la comprobación de que el ente estatal tiene establecido el esquema para intervenir y controlar la ejecución del contrato.

La omisión de una adecuada y suficiente planeación y preparación del proceso de escogencia o selección del contratista y del correspondiente contrato se refleja en dificultades tales como la extensión o suspensión de los plazos de la licitación o concurso o su declaratoria de desierta y, las más de las veces, en la necesidad de variar el contrato para ajustarlo a la realidad de las cosas mediante modificaciones como la prórroga o suspensión de su plazo de ejecución, la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Hechos estos que propician la oportunidad para que el contratista se sustraiga de su oferta y formule reclamaciones económicas por sobrecostos originados en la extensión de los plazos contractuales, por ejemplo.

Cabe advertir que circunstancias fortuitas también pueden ocasionar suspensiones y extensiones del plazo del contrato y modificaciones de su alcance; sin embargo, en estos casos, tales variaciones del contrato no tienen la misma trascendencia desde la perspectiva de la responsabilidad contractual.

3. LINEAMIENTOS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

3.1. El cumplimiento de los fines del Estado depende, en gran medida, de la cabal y oportuna ejecución de los contratos que sus entidades y agentes celebran para satisfacer necesidades colectivas y garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos que requieren los administrados. En este orden, la conducta de los servidores públicos que intervienen en la gestión contractual es determinante para el logro de los cometidos estatales y es por esta razón que la Agencia exhorta a la estricta y rigurosa observancia de la normatividad que regula la contratación administrativa y al cumplimiento de las reglas y postulados que presiden la administración de bienes ajenos y gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia, tal como expresamente lo dispone el numeral 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

3.2. La prevalencia del interés público involucrado en la contratación administrativa impone deberes de conducta y comportamiento que los contratantes están obligados a acatar durante todas las etapas contractuales. En lo que se refiere a los organismos y agentes estatales, estos deberes se concretan en el cumplimiento de diferentes actuaciones, gestiones y actividades durante las etapas de preparación (precontractual), ejecución (contractual) y liquidación (pos contractual) del contrato.

Con la finalidad de asegurar resultados óptimos y evitar la improvisación en la gestión pública que, en la generalidad de los casos, acarrea gastos innecesarios, el legislador ha previsto que, desde antes de la celebración del contrato, los servidores públicos involucrados en la gestión contractual adelanten un ejercicio de planeación para identificar y dimensionar la necesidad que se requiere satisfacer, así como las características y las condiciones técnicas, de costo y calidad de los bienes, obras o servicios que van a contratarse.

Entonces, sin importar la envergadura de la necesidad por satisfacer o del bien o servicio que se requiera para solventarla, es imprescindible e ineludible contar con estudios previos serios y completos que justifiquen la conveniencia y oportunidad de la contratación y definan con claridad las especificaciones y condiciones técnicas del bien o servicio que se requiere.

3.3. Adicionalmente, es indispensable verificar la existencia de recursos presupuestales suficientes para atender los compromisos económicos que demande el contrato y de los permisos y autorizaciones que, eventualmente, se requieran.

3.4. En esta fase contractual las entidades deben atender con especial diligencia la precisión, claridad y calidad de los documentos que integrarán el futuro contrato, en el sentido de cerciorarse de que contienen y transmiten, con exactitud, sus requerimientos y las estipulaciones que ellas están dispuestas a pactar y a cumplir y que, entre las distintas cláusulas y documentos que lo conformarán, existe la debida correspondencia y univocidad.

Los documentos que conforman el contrato deben regular, completa y suficientemente, las condiciones de tiempo, modo y lugar en que aquel habrá de ejecutarse. En la medida de lo posible, el conjunto de sus estipulaciones y cláusulas debe ser autocontentivo y autosuficiente para regular la relaciones de las partes y las eventuales situaciones que puedan presentarse en el curso de su ejecución y liquidación o, en su defecto, prever procedimientos y/o mecanismos que permitan solucionar las contingencias que puedan afectar su desarrollo. En todo caso, constituye una buena práctica establecer, desde la fase de planeación del contrato, el modo en que procederán los contratantes para salvar los vacíos u omisiones de sus estipulaciones.

3.5. Con el fin de mitigar el riesgo de incurrir en ambigüedades que propicien diferentes modos de entender e interpretar el contrato, es aconsejable: i) organizar sus estipulaciones y documentos de modo lógico, cronológico y/o por materias; ii) agotar el tema de una condición en una misma cláusula, con el objeto de no fragmentarla, dispersarla ni repetirla, parcial o totalmente, en diferentes contextos; iii) incorporar glosarios con la definición de palabras o términos que tengan significado especial o técnico y usar siempre estas mismas palabras y términos para referirse a una misma cosa; iv) establecer el orden de prelación o la jerarquía de los documentos que conforman el contrato; v) verificar que las minutas, proformas y/o formularios, que se utilicen para hacer constar el contrato y/o sus anexos por escrito, guarden la debida correspondencia y concordancia con el tipo de negocio jurídico que pretende celebrarse y coincidan entre ellos mismos y con los demás documentos del contrato; y vi) utilizar un lenguaje sencillo, coherente y claro.

3.6. Durante la ejecución del contrato, a las entidades estatales les corresponde, de conformidad con las disposiciones de los artículos 4°, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, ejercer la dirección, control y vigilancia del cumplimiento de las prestaciones derivadas de aquel, facultades que se les confiaron en razón de la relevancia del interés colectivo involucrado en los contratos estatales y con el exclusivo propósito de asegurar la realización de los cometidos del Estado implícitos en todas sus negociaciones.