COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

INFORME ANUAL DE GESTIÓN 2025

(1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2025 - CONSOLIDADO)

JUNIO 2026

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP
Correspondencia: Avenida carrera 68#13-37, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 492 6090
Línea gratuita: (+57) 01 8000 423 423

Directorio Integrantes Comité - Art. 5 Res. 2978 de 19 DIC 2023

Para efectos de conocimiento del Comité, se presenta el directorio de integrantes

Cargo	Persona	Correo
Director General	Luciano Grisales Londoño	lgrisales@ugpp.gov.co
Directora Soporte y Desarrollo Organizacional	Marelbi Verbel Peña	mverbel@ugpp.gov.co
Directora Jurídica Subdirectora Jurídica de Parafiscales (E)	Diana Patricia Rodríguez Turmequé	drodriguezt@ugpp.gov.co
Director de parafiscales	Alexander Flórez García	aflorezg@ugpp.gov.co
Director de pensiones (E)	Juan David Gómez Barragan	jgomez@ugpp.gov.co
Directora de Estrategia	Jessica Johana Quiroz Castro	jquiroz@ugpp.gov.co
Subdirectora de defensa judicial pensional	Karen Holly Castro Castro	kcastroc@ugpp.gov.co
Paula Andrea Zapata Uribe	Subdirectora Administrativa	pzapata@ugpp.gov.co
Asesor de control interno	Fabio Manuel Casanova	fcasanova@ugpp.gov.co
Secretaria Técnica	Berenice Cortés Rincón	bcortes@ugpp.gov.co

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN 5
2. MARCO NORMATIVO Y FUNCIONES DEL COMITÉ 5
3. RESUMEN GENERAL DE SESIONES DEL COMITÉ 7
3.1. TIPOLOGÍA Y TEMAS DE LAS SESIONES PRESENCIALES 7
3.2. DETALLE DE SESIONES POR MES Y MODALIDAD 8
3.3. SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS 9
3.4. MODALIDAD (VIRTUAL VS. PRESENCIAL) 10
3.5 PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS Y TIPOLOGÍA DE ACTAS 10
4. VOLUMEN DE CASOS TRAMITADOS 11
4.1 INFORME DE PROPUESTAS CONCILIATORIAS: 13
4.1.1 TIPOLOGIAS DE CASOS CONCILIADOS 14
5. PAGOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD POR FALLOS EN CONTRA: 14
5.1 ANÁLISIS DE EJECUCIÓN FINANCIERA 15
5.2 DINÁMICA MENSUAL 16
5.3 DIAGNÓSTICO PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO 17
5.4 ESTRATEGIAS SUGERIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN CONJUNTA 17
6. ESTUDIO DE ACCIONES DE REPETICIÓN 17
7. SEGUIMIENTO POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO 2024-2025 (PPDA) 19
7.1 MATERIA PENSIONAL 20
7.1.1 RESULTADOS 20
7.1.2 INDICADOR DE GESTIÓN 20
7.1.3 INDICADOR DE RESULTADO 25
7.1.4 INDICADOR DE IMPACTO 26

7.1.4.1 Causa – Procesos ejecutivos....26
7.1.4.2 Causa – No reconocimiento de pensión de sobrevivientes....28
7.1.4.3 Causa – No reconocimiento de pensión de sobrevivientes....29
7.1.4.4 Causa – No reconocimiento de pensión de vejez....30
7.1.4.5 Causa – No reconocimiento de pensión de vejez....31
7.1.4.6 Causa – No reconocimiento indemnización sustitutiva....32
7.1.4.7 Causa – No reconocimiento de pensión de sobrevivientes....33
7.2 MATERIA PARAFISCAL....35
7.2.1 RESULTADOS....36
7.2.2 INDICADOR DE GESTIÓN....36
7.2.3 INDICADOR DE RESULTADO....38
7.2.4 INDICADOR DE IMPACTO....39
7. 3 CONCLUSIONES GENERALES PPDA 2024-2025....40
8. PLAN DE ACCIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL (PAC 2025).....41
8.1 SEGUIMIENTO AL PAC:....41
9. OTRAS ACTIVIDADES....43
9.1 CAPACITACIONES REINDUCCIÓN CIRCULARES ANDJE....43
9.2 AUDITORÍAS....44
9.3 PUBLICACIONES....45
10. CONCLUSIONES....46
11. FUENTES:....47

1. INTRODUCCIÓN

En atención a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 121 de la ley 2220 de 2022 Estatuto de Conciliación se presenta el siguiente informe, el cual tiene como finalidad documentar y analizar la gestión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, durante la vigencia 2025, con base en la información registrada en el control de actas, los documentos de seguimiento del plan de acción.

Se presenta un análisis estadístico de la actividad del Comité, el estado de cumplimiento de las funciones misionales y un reporte específico sobre la gestión de acciones de repetición.

Si bien en el mes de diciembre de 2025 se presentó un informe incluyendo el tercer trimestre 2025, hemos considerado pertinente incorporar en este informe el segundo semestre 2025 y la consolidación del año 2025 para tener el panorama completo de lo decidido por el comité en la vigencia 2025.

2. MARCO NORMATIVO Y FUNCIONES DEL COMITÉ

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP es una instancia administrativa fundamental para la prevención del daño antijurídico y la defensa de los intereses de la entidad.

Sus funciones se enmarcan principalmente en la **Ley 2220 de 2022 Estatuto de Conciliación** y la **Resolución UGPP N° 2978 de 2023**, que actualizó su reglamento.

Conforme al **Artículo 120 de la Ley 2220 de 2022** y el **Artículo 4° de la Resolución 2978 de 2023**, el Comité cumple, entre otras, las siguientes funciones esenciales:

- **Formular, aprobar y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Numeral 1):** Define las estrategias para evitar que la UGPP sea objeto de demandas o condenas.
- **Diseñar políticas generales que orienten la defensa judicial (Numeral 6):** Establece los lineamientos para la representación judicial de la entidad.

- **Estudiar y evaluar los procesos en contra de la entidad (Numeral 8):** Determina las causas de los conflictos y propone correctivos para las actuaciones administrativas y judiciales.
- **Fijar directrices para la aplicación de mecanismos de arreglo directo (Numeral 9):** Orienta la aplicación de la conciliación, transacción y otros medios de solución de conflictos.
- **Decidir sobre la procedencia o improcedencia de la conciliación (Numeral 10):** Determina la posición institucional en las audiencias de conciliación.
- **Evaluar procesos fallados para determinar la procedencia de la acción de repetición (Numeral 13):** Decide si se debe interponer la acción de repetición contra funcionarios o exfuncionarios.
- **Aprobar el plan de acción anual (Numeral 20):** Aprueba la hoja de ruta para la gestión del Comité.
- **Secretaría Técnica:** Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité.

Obligación de Reporte (Art. 121, Numeral 3, Ley 2220 de 2022)

- Una función específica de la Secretaría Técnica es la de preparar un informe de la gestión del Comité y de la ejecución de sus decisiones, con el propósito de dar cumplimiento al **ordinal 3° del Artículo 121 de la Ley 2220 de 2022**.

3. RESUMEN GENERAL DE SESIONES DEL COMITÉ

Durante el periodo de julio a diciembre de 2025, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP registró un total de 77 **sesiones, y tomando los dos semestres en total fueron 140 sesiones.**

Indicador	Ene a jun 2025	Julio a dic 2025)	Total Anual 2025
Número Total de Sesiones	63	77	140
Sesiones Ordinarias	49	72	121
Sesiones Extraordinarias	14	5	19
Sesiones Virtuales	51	61	112
Sesiones Presenciales	12	16	28

Las sesiones del comité destinadas al estudio de casos en conciliaciones judiciales y extrajudiciales han sido creadas formalmente en el aplicativo eKogui.

Este registro se realizó en estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Decreto 1069 de 2015 y para dar cumplimiento a las observaciones de la oficina de control interno.

3.1. TIPOLOGÍA Y TEMAS DE LAS SESIONES PRESENCIALES

Las 16 sesiones presenciales del semestre se centraron en la definición de lineamientos jurídicos y el seguimiento de temas críticos de defensa:

MES	FECHA	ACTA	TIPO	TEMA / OBSERVACIONES
Jul	Jul 23, 2025	75	PAR	Preacuerdo proceso penal.
Jul	Jul 22, 2025	76	PENS	Lineamiento 227 - Acciones de Repetición.
Jul	Jul 29, 2025	79	PAR	Caso Vifenalco - Socialización directriz.

MES	FECHA	ACTA	TIPO	TEMA / OBSERVACIONES
Jul	Jul 31, 2025	80	PENS	Indemnización sustitutiva tiempos no cotizados.
Ago	Ago 15, 2025	85	PENS	Lineamiento pensión convencional INPEC.
Aug	Aug 19, 2025	88	PAR	Lineamiento: Carga de la prueba y silencio administrativo.
Sep	Sep 03, 2025	95	PENS	Lineamiento pensión convencional TELECOM.
Sep	Sep 04, 2025	97	PAR	Preacuerdos procesos penales.
Sep	Sep 18, 2025	103	PAR	Preacuerdo proceso penal.
Oct	Oct 07, 2025	111	PENS	Inconsistencias conciliaciones.
Nov	Nov 04, 2025	118	PAR	Lineamientos mapa de causas.
Nov	Nov 04, 2025	121	PENS	Lineamiento estudio de seguridad.
Dic	Dic 02, 2025	130	TRVS	Criterios selección apoderados externos.
Dic	Dic 09, 2025	132	PENS	Lineamiento jurídico pensional.
Dic	Dic 26, 2025	139	TRVS	Aprobación PPDA - PAC.

3.2. DETALLE DE SESIONES POR MES Y MODALIDAD

El siguiente detalle presenta la distribución mensual de las sesiones realizadas:

Mes	Total Sesiones	Ordinarias	Extraordinarias	Virtuales	Presenciales
Enero	9	6	3	7	2

Mes	Total Sesiones	Ordinarias	Extraordinarias	Virtuales	Presenciales
Febrero	10	8	2	9	1
Marzo	13	8	5	11	2
Abril	6	7	0	6	1
Mayo	12	10	2	10	2
Junio	12	10	2	8	4
Julio	18	16	1	13	4
Agosto	12	12	0	9	3
Septiembre	16	15	1	13	3
Octubre	9	8	1	7	2
Noviembre	10	10	0	8	2
Diciembre	13	13	0	10	3
TOTAL	**140**	**123**	**17**	**111**	**29**

3.3. SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS

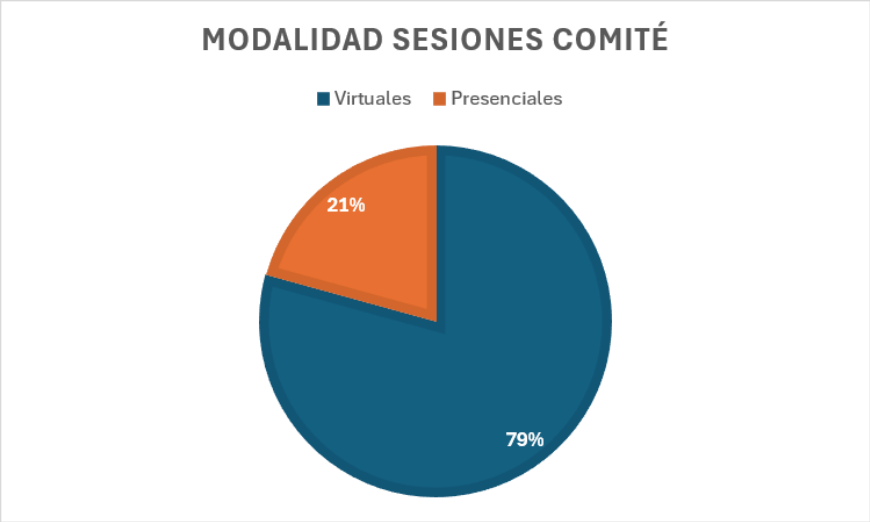
- **Sesiones Ordinarias (123)**: Representaron el 88% de las sesiones.
- **Sesiones Extraordinarias (17)**: Constituyeron el 12% del total, abordando temas específicos como la Reconsideración del Caso Elizabeth Mora (Enero), la Revisión del Lineamiento 227 (Enero), Casos de Sustitución Pensional (Marzo), y un caso de Conciliación Extrajudicial Vifenalco (Julio).



3.4. MODALIDAD (VIRTUAL VS. PRESENCIAL)

- **Modalidad Virtual (111)**: Fue la predominante para el desarrollo de la mayoría de las sesiones, incluyendo todas las relacionadas con Acciones de Repetición.

- **Modalidad Presencial (29)**: Se utilizó, entre otros fines, para la revisión de lineamientos y temas especializados, los cuales se detallan a continuación:

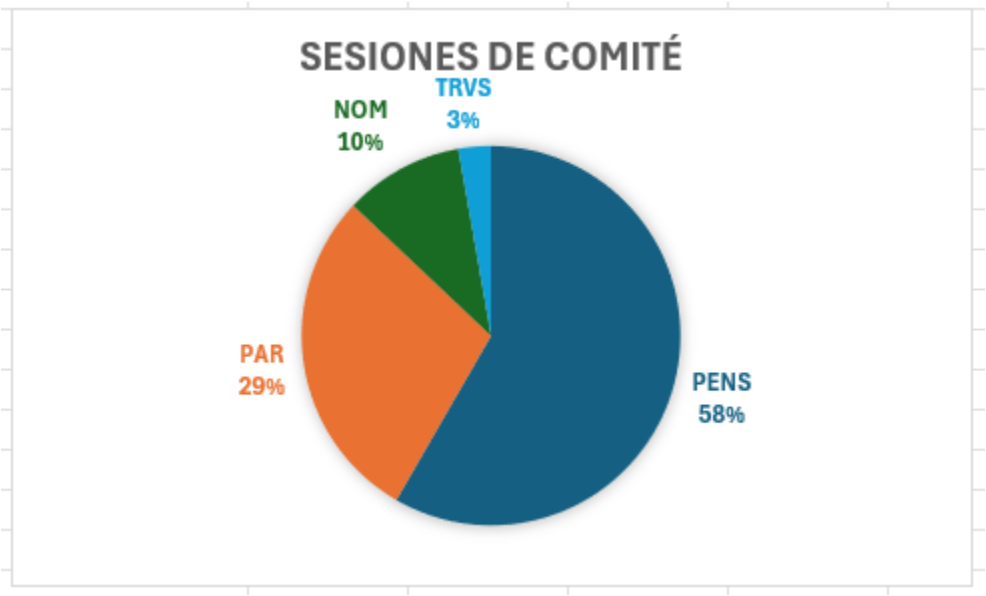


3.5 PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS Y TIPOLOGÍA DE ACTAS

Los temas principales tratados se distribuyen según el Área y el tipo de Acta:

Tipo de Acta	Área/Tipo	Temas/Detalle Recurrentes
PENS	Pensiones	Conciliaciones Judiciales (49 sesiones), Acciones de Repetición (7 sesiones), Lineamientos (7 sesiones)
PAR	Parafiscales	Conciliación Extraprocesal (25 sesiones), Revocatorias beneficios (1 sesiones), Lineamientos (2 sesiones), Preacuerdos Procesos Penales (3 sesiones).
NOM	No misionales	Conciliaciones (11 sesiones), Acciones de Repetición (2 sesión), casos presentados 15.

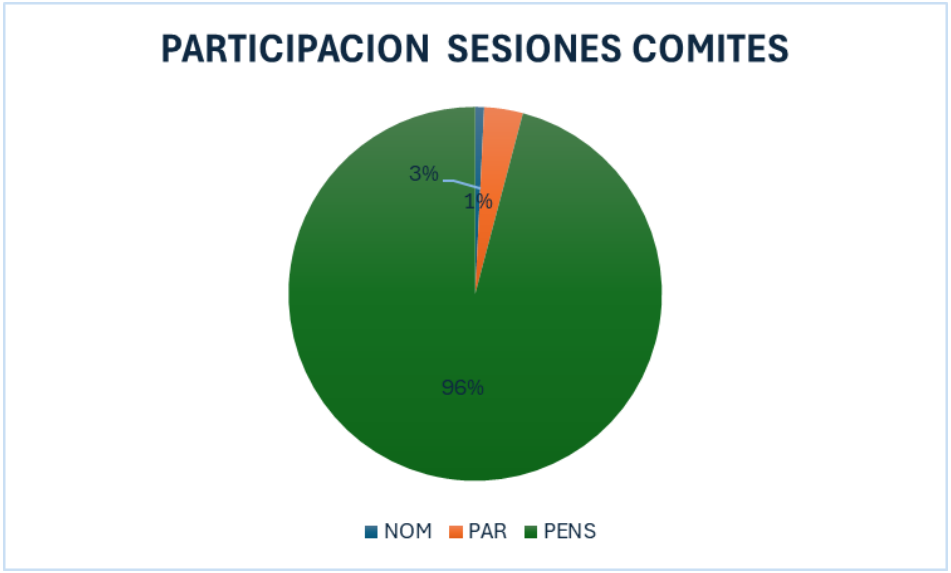
Tipo de Acta	Área/Tipo	Temas/Detalle Recurrentes
TRVS	Transversal	Informes y Seguimiento de Tutelas (2 sesiones), Complementación PPDA (1 sesión).



4. VOLUMEN DE CASOS TRAMITADOS

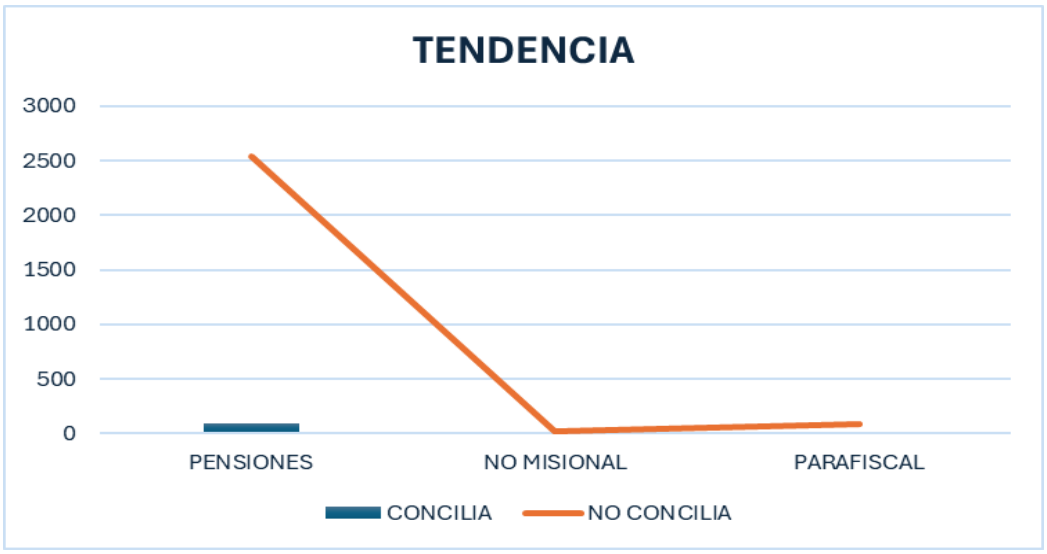
El total de casos discutidos y tramitados en las sesiones de enero a diciembre de 2025, según el registro del archivo de actas, asciende a 2**.742 casos**, de los cuales 2160 corresponden al estudio de conciliaciones judiciales y extrajudiciales y 582 casos corresponden a estudio de acciones de repetición.

Semestre	MES	NOM	PAR	PENS	TRVS	TOTAL MES
1er Semestre	ENERO	0	0	102	0	102
	FEBRERO	4	0	341	0	345
	MARZO	4	1	317	0	322
	ABRIL	0	2	121	0	123
	MAYO	0	11	211	0	222
	JUNIO	1	10	247	0	258
Subtotal 1		**9**	**24**	**1339**	**0**	**1372**
2do Semestre	JULIO	2	20	282	0	304
	AGOSTO	3	8	175	0	186
	SEPTIEMBRE	3	12	121	0	136
	OCTUBRE	3	4	170	0	177
	NOVIEMBRE	1	11	142	0	154
	DICIEMBRE	0	13	400	0	413
Subtotal 2	**TOTAL**	**17**	**64**	**1937**	**0**	**1370**
TOTAL ANUAL		**26**	**88**	**3276**	**0**	**2742**



4.1 INFORME DE PROPUESTAS CONCILIATORIAS:

ASUNTO	CANTIDAD
PENSIONES	92
NO MISIONAL	1
PARAFISCAL	5
TOTAL	98





4.1.1 TIPOLOGIAS DE CASOS CONCILIADOS

- **Casos pensionales**

Este informe detalla las tipologías en materia pensional con recomendación de "Conciliar" de enero a septiembre de 2025, así:

PRINCIPAL MOTIVO DE LA SOLICITUD	DECISIÓN DEL COMITÉ
RECONOCIMIENTO PENSIÓN CONVENCIONAL ISS	CONCILIAR
RECONOCIMIENTO PENSION DE JUBILACION CONVENCIONAL CAJA AGRARIA	CONCILIAR
RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES	CONCILIAR
RECONOCIMIENTO PENSIÓN DE VEJEZ	CONCILIAR
RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA	CONCILIAR
RELIQUIDACIÓN DE PENSION DE SOBREVIVIENTES	CONCILIAR
RECONOCIMIENTO INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES	CONCILIAR
SOLICITUD DE MESADA 14	CONCILIAR
PAGO DE INTERESES MORATORIOS ARTÍCULO 177 C.C.A. Y/O 192 DEL C.P.A.C.A, COSTAS PROCESALES Y AGENCIAS EN DERECHO A CARGO DE LA UGPP	CONCILIAR
RELIQUIDACIÓN PENSION GRACIA	CONCILIAR

Este informe ampliado proporciona una visión más detallada de los tipos de casos que están siendo conciliados o conciliados parcialmente, lo que puede ser valioso para identificar patrones y áreas de enfoque.

- **Casos no misionales:**

Conciliación extraprocesal (hecho cumplido firma apoderados externos)

- **Casos parafiscales**

Se mantuvieron los mismos 5 casos finalizando el 4 trimestre así:

Beneficios tributarios: revocatoria (3 casos pagos encontrados posterior a la decisión del comité.

Beneficios PAEF: (2 casos reproceso y restitución voluntaria)

5. PAGOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD POR FALLOS EN CONTRA:

En atención a los estudios realizados por el comité por acciones de repetición durante el año 2025 donde el comité determinó no repetir al no encontrar dolo ni culpa grave, se pudo evidenciar que la entidad realizó pagos derivados del

cumplimiento de sentencias, intereses costas, conciliaciones y otros rubros procesales que se encontraban pendientes como se detalla a continuación:

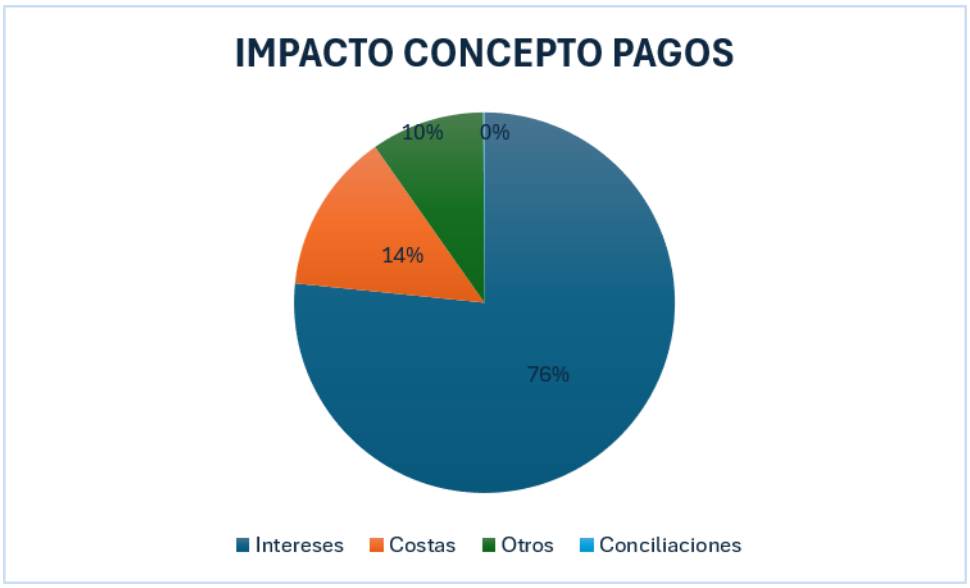
PERIODO	INTERESES	COSTAS	OTROS	CONCILIACIONES	TOTAL
enero	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -
febrero	$ 1.698.170,55	$ 21.673.621,57	$ 2.450.400,00		$ 25.822.192,12
marzo	$ 822.527.057,49	$ 118.004.245,51	$ 1.225.200,00		$ 941.756.503,00
abril	$ 705.116.121,85	$ 263.767.668,56	$ 1.225.200,00		$ 970.108.990,41
mayo	$ 814.005.401,48	$ 141.216.686,99	$ 133.764.710,31		$ 1.088.986.798,78
junio	$ 2.126.569.981,55	$ 161.780.767,34	$ 121.932.916,44		$ 2.410.283.665,33
julio	$ 1.349.053.519,61	$ 111.828.662,47	$ 1.225.200,00		$ 1.462.107.382,08
agosto	$ 850.809.131,56	$ 95.582.590,02	$ 109.515.701,53		$ 1.055.907.423,11
septiembre	$ 1.852.308.399,23	$ 510.314.432,89	$ 244.535.862,62	$ 15.600.000,00	$ 2.622.758.694,74
octubre	$ 1.980.493.582,84	$ 452.835.979,88	$ 235.872.058,80		$ 2.669.201.621,52
noviembre	$ 1.121.213.940,13	$ 180.748.669,35	$ 615.406.714,04		$ 1.917.369.323,52
diciembre	$ 585.454.725,43	$ 115.570.787,53	$ 68.549.483,54		$ 769.574.996,50
TOTAL	$ 12.209.250.031,72	$ 2.173.324.112,11	$ 1.535.703.447,28	$ 15.600.000,00	$ 15.933.877.591,11

Durante la vigencia 2025, la entidad ejecutó pagos por un total de **$15,933,877,591.11**. La carga financiera se concentró principalmente en el pago de intereses

5.1 ANÁLISIS DE EJECUCIÓN FINANCIERA

A pesar de la reducción en presupuesto asignado se destaca que la UGPP realizo los siguientes pagos de fallos en contra, a continuación, se desglosa el impacto por cada concepto de pago durante el año y que de acuerdo a la información suministrada por la Subdirección Financiera corresponde a pagos don RDP de los años 2017 a 2025:

Concepto	Valor Total Anual	% del Total
Intereses	$ 12.209.250.031,72	76,62
Costas	$ 2.173.324.112,11	13,64
Otros	$ 1.535.703.447,28	9,64
Conciliaciones	$ 15.600.000,00	0,10
TOTAL	$ 15.933.877.591,11	100,00



Fuente: Cifras extraídas del consolidado de pagos 2025.

5.2 DINÁMICA MENSUAL

Pico de Ejecución: El mes de octubre registró el gasto más elevado con un total de **$2,669,201,621.52**, seguido de cerca por septiembre con **$2,622,758,694,74**.

Impacto de Intereses: Este rubro es el de mayor peso institucional, alcanzando su punto máximo en junio con un pago de **$2,126,569,981.55** solo por concepto de intereses.

Gestión de Conciliaciones: Se observa una baja actividad en acuerdos conciliatorios, registrándose únicamente un pago de **$15,600,000.00** en el mes de septiembre.

Si bien el comité durante el año 2025 aprobó que se presentarán propuestas conciliatorias para 98 casos tal como se expuso en numeral 4.1 no se ven representados aún en los informes financieros, pues las propuestas conciliatorias en su mayoría no corresponden a pagos de costa e intereses.

5.3 DIAGNÓSTICO PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Punto de mejora en la Gestión: Los intereses representan más de tres cuartas partes del gasto total (76.6%), en tal sentido se sugiere continuar con el impulso ante el Ministerio de Hacienda para la reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2022.

5.4 ESTRATEGIAS SUGERIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN CONJUNTA

1. **Optimización del Trámite de Pago:** Se resalta que durante el año 2025 la UGPP realizó pagos por concepto de fallos que tenían pendientes desde el 2017 al 2025, en lo posible y de acuerdo al presupuesto que le sea asignado, se mantenga esta proyección de pagos para reducir los tiempos internos desde la notificación del fallo hasta el desembolso efectivo con el propósito de mitigar la causación de intereses moratorios, revisando los turno de pago.

2. **Fomento de la Conciliación:** Dado que las conciliaciones solo representan el 0.1% del gasto, existe un amplio margen para fortalecer la resolución alternativa de conflictos y evitar los costos asociados a costas procesales (13.6%) e intereses de largo plazo.

   Se reitera que si bien la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) 2024-2025 contempló el pago de costas e intereses para reducir los procesos ejecutivos, su aplicación no ha sido posible debido a la falta de reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2022. Al respecto, la entidad ha gestionado el impulso necesario mediante una solicitud formal ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del oficio No. 20250113006202011 del 18 de noviembre de 2025.

   Esta gestión continúa siendo una actividad pendiente que requiere un impulso constante para lograr su implementación definitiva.

6. ESTUDIO DE ACCIONES DE REPETICIÓN

En cumplimiento con el reglamento del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, concordante con lo dispuesto en los artículos 120 y 125 de la Ley 2220 de 2022 y la Ley 678 de 2001, durante el segundo semestre de 2025 el Comité de Conciliación sesionó de manera virtual, con el fin de estudiar la procedencia o improcedencia de adelantar acciones de repetición, atendiendo los pagos

efectuados por la UGPP en cumplimiento de los fallos judiciales proferidos en su contra y conciliaciones que generaron un reconocimiento indemnizatorio por parte de la administración pública.

La información es remitida por la Subdirección de Nómina y la Subdirección Financiera a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en atención a lo acordado en sesión de fecha 13 de junio de 2019, tal como consta en Acta número 2110 de 2019, en armonía con lo señalado en sentencia del Consejo de Estado de fecha 30 de enero de 2013, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio, radicado No. 25000- 23-26-000-2005-11423-01.

Así las cosas, entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2025, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial en sesiones virtuales, estudió un total de 582 casos, así:

TEMA	**CASOS**
No misional	2
Parafiscales	0
Pensional	580
Total general	**582**

- La Subdirección Jurídica de Parafiscales no ha reportado hasta ahora condenas en contra de la UGPP donde la entidad haya tenido que pagar.

Respecto a los estudios presentados durante el segundo semestre de 2025 por parte de la Secretaría Técnica al Comité de Conciliación y de Defensa Judicial, no se identificaron casos en los que fuera procedente el inicio de la Acción de Repetición y por tanto se aplicó la siguiente tipología:

> "AUSENCIA DE DOLO Y CULPA GRAVE DEL FUNCIONARIO O EX FUNCIONARIO o CONTRATISTA O EX CONTRATISTA DE LA UGPP Y DE LOS FONDOS SOBRE LOS CUALES LA UNIDAD ASUMIÓ LA FUNCIÓN PENSIONAL, TENIENDO EN CUENTA QUE LA CONDUCTA QUE GENERÓ LA CONDENA JUDICIAL, CONCILIACIÓN U OTRO MEDIO DE TERMINACIÓN ANTICIPADA DE UN PROCESO JUDICIAL, ESTUVO CONFORME A LA NORMATIVIDAD, LA JURISPRUDENCIA Y LINEAMIENTOS VIGENTES".

Finalmente, es preciso señalar que, se cumplió con la entrega de informes a los entes de control SIRECI Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación.

7. SEGUIMIENTO POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO 2024-2025 (PPDA)

Conviene aclarar que el informe de resultados, gestión e impacto fue presento en comité transversal virtual el 27 de febrero de 2026, no obstante, se incluye en el presente informe por corresponder a la vigencia 2025.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico 2024–2025 tuvo vigencia entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2025. Durante este bienio, la ejecución de las actividades en materia pensional estuvo a cargo de la Dirección de Pensiones y de las Subdirecciones de Determinación de Derechos Pensionales, Defensa Judicial Pensional y Asesoría y Conceptualización Pensional, en el marco de sus competencias funcionales, en materia parafiscal estuvo a cargo de la Subdirección Jurídica de Parafiscales y de la Dirección de Parafiscales y Subdirección de Determinaciones.

Para exponer la evaluación de la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico se definieron algunos indicadores que permiten verificar, de manera objetiva y verificable, el nivel de cumplimiento de las actividades programadas y su incidencia en la prevención del litigio.

En ese sentido, un indicador constituye un dato cuantitativo o cualitativo que permite medir o valorar uno o varios hechos en un período determinado.

Para la vigencia 2024–2025, la implementación de la PPDA en materia pensional y parafiscal se midió a través de tres tipos de indicadores establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE - a través de las Circulares Externas No. 05 del 7 de septiembre de 2019 y 09 del 24 de julio de 2023 que permiten evaluar tanto la ejecución de las actividades como sus efectos:

i) **Gestión** permite medir la ejecución o implementación de los mecanismos.
ii) **Resultado** permite medir la ejecución o implementación de las medidas.
iii) **Impacto** permite medir el cambio en la litigiosidad, medido como el aumento o disminución porcentual de demandas entre dos años, para una causa atacada en el plan de acción.

7.1 MATERIA PENSIONAL

En desarrollo del plan de acción aprobado, se implementaron las actividades previstas para cada una de las causas y subcausas priorizadas, con un enfoque preventivo orientado a reducir la litigiosidad, fortalecer la calidad técnica de los actos administrativos y mejorar la defensa judicial.

Para el periodo evaluado se priorizaron las causas litigiosas definidas en la formulación de la Política, a saber:

1. Incumplimiento de sentencia judicial (procesos ejecutivos);
2. No reconocimiento de pensión de sobrevivientes; y
3. No reconocimiento de pensión de vejez (con énfasis en pensión gracia y pensiones convencionales).
4. No reconocimiento de indemnización sustitutiva.

Estas líneas de intervención concentraron los esfuerzos institucionales, dada su incidencia en el volumen de procesos judiciales, el impacto presupuestal potencial y el riesgo de condenas derivadas de fallas en la ejecución o en la fundamentación jurídica de las decisiones administrativas.

7.1.1 RESULTADOS

A continuación, se exponen los resultados durante el periodo 2024-2025 de cada uno de los indicadores:

7.1.2 INDICADOR DE GESTIÓN

El indicador de gestión tiene como finalidad medir el grado de ejecución de los mecanismos definidos en el plan de acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.

Para su estructuración en el aplicativo Ekogui se identifican:

- **Numerador:** cantidad de actividades efectivamente ejecutadas.
- **Denominador:** cantidad de actividades programadas en el plan de acción.

La fórmula establecida por la ANDJE corresponde a:

(Numerador/Denominador)×100

En la presente política se estableció la ejecución anual de un (1) mecanismo por cada subcausa priorizada, por tanto, a continuación, se relaciona el cumplimiento de cada uno de los mecanismos formulados en la política:

Subcausa	Mecanismos programados 2024	Mecanismos ejecutados 2024	% Cumplimiento 2024	Mecanismos programados 2025	Mecanismos ejecutados 2025	% Cumplimiento 2025	Cumplimiento total
Mandamiento de pago por concepto de capital e intereses	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	No se realizó socialización del tema debido a que en esa vigencia no se surgieron en las mesas de seguimiento asuntos jurídicos por definir en relación a los procesos ejecutivos. Total: ejecutado: 0	0%	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	Un (1) concepto general No. 20250113000411153 emitido sobre procesos ejecutivos en la Ley 2452 de 2025. Total: ejecutado: 1	100%	**100%**
Mandamiento de pago por concepto de intereses y costas	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	No se realizó socialización del tema debido a que en esa vigencia no se expidió la reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2023. Total: ejecutado: 0	0%	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	No se realizó socialización del tema debido a que en esa vigencia no se expidió la reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2023. Mediante Oficio No. 20250113006202011 de 18 de noviembre de 2025 se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0%	**0%**

					la expedición de la reglamentación o su inclusión en la agenda regulatoria de 2026. Total: ejecutado: 0		
Controversias entre cónyuge y compañera permanente	Una (1) capacitación virtual anual programada Total: programado: 1	Una socialización del Lineamiento 232 - Controversias entre cónyuge y compañera (o) realizada el 8 de agosto de 2024 Total: ejecutado: 1	100%	Una (1) capacitación virtual anual programada Total: programado: 1	Dos (2) socializaciones en el año realizadas el 25/06/2025 y el 19 de septiembre de 2025. Total: ejecutado: 2	100%	**100%**
No acredita la calidad de cónyuge o compañera permanente	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	Dos (1) socializaciones en el año realizadas el 31/10/2024 y 14/11/2024 en Comité Primario del área. Total: ejecutado: 2	100%	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	Dos (2) socializaciones en el año realizadas el 25/06/2025 y el 19/09/2025 Total: ejecutado: 2	100%	**100%**
Deficiencia en la motivación del acto administrativo que sustenta la negativa al reconocimiento de la	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total:	Una (1) socialización anual realizada por el área misional Total: ejecutado: 1	100%	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total:	Una (1) socialización anual realizada por el área misional Total: ejecutado: 1	100%	**100%**

pensión gracia	programado: 1			programado: 1			
Falta de claridad de los criterios de interpretación establecidos en las subreglas definidas por el Consejo de Estado a través de la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-11-2018	Una (1) capacitación virtual anual programada Total: programado: 1	Una (1) socialización en el año realizada el 12/12/2024 Total: ejecutado: 1	100%	Una (1) capacitación virtual anual programada Total: programado: 1	Dos (2) socializaciones en el año realizadas el 27/02/2025 y el 28/03/2025 Total: ejecutado: 2	100%	**100%**
Controversias sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma convencional para el reconocimiento de la pensión	Una (1) capacitación virtual anual programada Total: programado: 1	Una (1) socialización en el año realizada el 28/06/2024 Total: ejecutado: 1	100%	Una (1) capacitación virtual anual programada Total: programado: 1	Tres (3) socializaciones en el año realizadas el 29/04/2025, 30/04/2025, 25/09/2025 Total: ejecutado: 3	100%	**100%**
Indemnización sustitutiva con tiempos no cotizados	No se programaron medidas para ejecutar en este periodo Total: programado: 0	N/A	N/A	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	Una (1) socialización del Lineamiento 245 - Acta PEN 80 del 31/07/2025. Total: ejecutado: 1	100%	100%

Valoración probatoria de los hijos o hermanos en condición de discapacidad que presentan una fecha de estructuración posterior al fallecimiento del causante	No se programaron medidas para ejecutar en este periodo Total: programado: 0	N/A	100%	Una (1) socialización anual programada con acta de Comité Primario Total: programado: 1	Una (1) socialización del Lineamiento 245 - Acta PEN 80 del 31/07/2025. Total: ejecutado: 1	100%	100%

Durante las vigencias 2024–2025 se programaron dieciséis (16) mecanismos en el marco de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en materia pensional, de los cuales se evidencia el cumplimiento del 100% respecto de los mecanismos cuya ejecución dependía de decisiones internas y capacidad operativa de la entidad, así como ejecución superior a la meta en varios casos.

La actividad no ejecutada (procesos ejecutivos – mandamiento de pago por intereses y costas) obedeció exclusivamente a la ausencia de reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2022, necesaria para su implementación; no obstante, la UGPP remitió una solicitud formal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio No. 20250113006202011 del 18 de noviembre de 2025.

Es importante precisar que los mecanismos implementados estuvieron orientados a socializar con los funcionarios los cambios institucionales derivados de los lineamientos expedidos en cumplimiento de la PPDA 2024–2025, en particular en las distintas subcausas priorizadas dentro de la política. El detalle de estos ajustes será desarrollado en el indicador de resultado.

Para garantizar la apropiación institucional de dichos cambios, se dispuso la elaboración y difusión de material pedagógico explicativo sobre la modificación y unificación de criterios jurídicos en las diferentes materias, así como la realización de capacitaciones dirigidas a las áreas destinatarias de los lineamientos.

En consecuencia, el indicador de gestión refleja un cumplimiento efectivo del plan de acción, sin que las situaciones externas afecten la valoración del desempeño institucional.

7.1.3 INDICADOR DE RESULTADO

Para el análisis del presente indicador, es preciso señalar que su objetivo es medir el grado de cumplimiento material de las medidas dispuestas en la PPDA 2024-2025, así como su incidencia en la transformación de la gestión administrativa y en la prevención del daño antijurídico en materia pensional.

Para estos efectos, se entiende por **medida** cada acción concreta orientada a intervenir o trabajar la subcausa. Esto comprende, entre otras, la expedición de lineamientos jurídicos, la unificación o ajuste de criterios, la adopción de nuevas líneas de decisión en sede administrativa, la implementación de herramientas operativas, y las acciones de socialización y capacitación dirigidas a garantizar su aplicación efectiva.

Del análisis consolidado de las subcausas priorizadas en la PPDA 2024–2025 se advierte que la entidad no solo cumplió formalmente con las medidas programadas, sino que también materializó los cambios institucionales previstos para intervenir en las causas litigiosas identificadas.

En términos cuantitativos, todas las subcausas que contaban con medidas programadas registran un **100 % de cumplimiento** en sus vigencias correspondientes. Incluso, en varios casos la ejecución superó la meta inicialmente prevista, como ocurrió con:

Mandamiento de pago por capital e intereses, donde el número de mesas de trabajo realizadas excedió lo programado y además, se emitió un concepto general complementario en 2025.

En el caso de **mandamiento de pago por intereses y costas**, la no ejecución en 2024 – 2025 obedeció exclusivamente a la ausencia de reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2022, circunstancia externa a la entidad.

Desde la perspectiva cualitativa, el resultado es aún más relevante, debido a que:

- Se actualizaron y expidieron 6 lineamientos jurídicos estructurales en las subcausas identificadas en materia pensional.

- Se unificaron criterios en materias altamente litigiosas (pensión gracia, pensiones convencionales, controversias entre cónyuge y compañera permanente, indemnización sustitutiva, valoración probatoria en discapacidad, entre otras).
- Se fortaleció la motivación de los actos administrativos.
- Se generaron espacios de articulación interdependencias mediante mesas técnicas.
- Se consolidó una línea decisional coherente con la jurisprudencia vigente, permitiendo resolver en sede administrativa un mayor número de casos al tener criterios claros de decisión.

Esto demuestra que la política no se limitó a una ejecución documental, sino que produjo transformaciones reales en la práctica administrativa, incidiendo directamente en la prevención de nuevas controversias judiciales.

En consecuencia, el indicador de resultado permite concluir que la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2024–2025 en materia pensional fue implementada de manera integral y efectiva, cumpliendo la totalidad de las y garantizando la ejecución del plan de acción aprobado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

7.1.4 INDICADOR DE IMPACTO

De conformidad con la metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el impacto de la Política de Prevención del Daño Antijurídico se mide a través de la variación porcentual del número de demandas entre dos vigencias consecutivas.

Este indicador permite determinar si las medidas adoptadas generaron una reducción efectiva en la litigiosidad asociada a las subcausas priorizadas.

7.1.4.1 Causa – Procesos ejecutivos

Subcausa: Mandamiento de pago por concepto de capital e intereses
Mandamiento de pago por concepto de intereses y costas

Vigencia	Demandas	Variación Absoluta	Impacto (%)

2023	4267	—	—
2024	4094	-173	-4,05%
2025	3956	-138	-3,37%
2025 vs 2023	**3956**	**-311**	**-7,29%**

Durante la vigencia de implementación de la PPDA 2024–2025 se evidencia una reducción acumulada del 7,29 % en los procesos ejecutivos por mandamiento de pago, equivalente a 311 procesos menos frente a 2023.

Gestión reducción litigiosidad	**2023**	**2024**	**2025**
Ejecutivos	825	450	457
Total	**825**	**450**	**457**

Reducción litigiosidad	**2023**	**2024**	**2025**
Ejecutivos	606	467	429
Total	**606**	**467**	**429**

Es importante precisar que, si bien el indicador de impacto evidencia una tendencia descendente en la litigiosidad ejecutiva durante el periodo de implementación de la PPDA 2024–2025, los resultados habrían podido ser aún más cuantificables y favorables de haberse logrado la expedición oportuna de la reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2022, frente a lo cual se reitera la UGPP remitió una solicitud formal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio No. 20250113006202011 del 18 de noviembre de 2025.

La ausencia de dicha reglamentación impidió implementar el procedimiento previsto para atender de manera estructural el pago de intereses y costas derivados de sentencias declarativas pendientes, lo cual limitó la posibilidad de intervenir integralmente la subcausa asociada a mandamientos por intereses y costas.

No obstante, aun sin la materialización de dicho instrumento normativo externo, la entidad logró una reducción acumulada del 7,29 % en los procesos ejecutivos totales y una disminución del 22,5 % en la subcausa de intereses, lo que

evidencia que las medidas adoptadas sí generaron impacto, aunque este pudo haber sido mayor con la concurrencia plena de la reglamentación esperada.

7.1.4.2 Causa – No reconocimiento de pensión de sobrevivientes

Subcausa: Controversias entre cónyuge y compañera permanente

Año	Procesos activos	Variación vs año anterior	% Variación
2023	961	—	—
2024	925	-36	**-3,74 %**
2025	814	-111	**-12,00 %**
Variación acumulada 2023–2025	-147	—	**-15,29 %**

El análisis de los procesos activos a 31 de diciembre de cada vigencia evidencia una reducción acumulada del 15,29 % en la subcausa de controversia entre cónyuge y compañera permanente, equivalente a 147 procesos menos frente a la línea base de 2023. La disminución se acentúa en 2025 (-12 % frente a 2024), lo cual resulta consistente con la implementación de las medidas de unificación de criterios adoptadas en la PPDA 2024–2025 y su efecto progresivo en la contención del litigio.

Año	Procesos terminados	Variación vs año anterior	% Variación
2023	210	—	—
2024	129	-81	**-38,57 %**
2025	161	+32	**+24,81 %**
Variación acumulada 2023–2025	-49	—	**-23,33%**

El análisis de los procesos terminados a 31 de diciembre de cada vigencia evidencia un comportamiento dinámico durante el periodo. En 2024 se registra una disminución del 38,57 % frente a 2023, mientras que en 2025 se observa una recuperación del 24,81 % respecto del año anterior. En el acumulado del periodo, la variación es del -23,33 % frente a la línea base 2023.

Este comportamiento debe interpretarse en conjunto con la reducción sostenida de procesos activos (-15,29 %), lo que permite inferir que la dinámica de terminación no responde a un aumento del litigio, sino a la evolución natural de los procesos judiciales.

El aumento de procesos terminados en 2025 sugiere una mayor capacidad de depuración de procesos, posiblemente asociada a la consolidación de criterios jurídicos unificados y a la mayor claridad en la determinación del derecho derivada de las medidas adoptadas en la PPDA 2024–2025.

7.1.4.3 Causa – No reconocimiento de pensión de sobrevivientes

Subcausa: No acredita la calidad de cónyuge y compañera(o) permanente

Año	Procesos activos	Variación vs año anterior	% Variación
2023	748	—	—
2024	618	-130	**-17,38 %**
2025	484	-134	**-21,68 %**
Variación acumulada 2023–2025	-264	—	**-35,29 %**

El análisis de procesos activos asociados a la subcausa "No acredita calidad de cónyuge o compañero permanente" evidencia una reducción estructural y sostenida durante el periodo, con una disminución acumulada del 35,29 %, equivalente a 264 procesos menos frente a la línea base de 2023.

La reducción no solo es progresiva, sino que se intensifica en 2025, lo cual es consistente con la implementación y consolidación de los criterios de valoración probatoria definidos mediante concepto general expedido en la PPDA 2024–2025.

Año	Procesos terminados	Variación vs año anterior	% Variación
2023	138	—	—
2024	145	+7	**+5,07 %**

2025	178	+33	**+22,76 %**
Variación acumulada 2023–2025	-40	—	**-28,99%**

La combinación de disminución significativa de los procesos activos y aumento progresivo en procesos terminados sugiere un efecto positivo de la unificación de criterios probatorios adoptada en la PPDA 2024–2025, favoreciendo decisiones más sólidas y la terminación del proceso más consistentes acorde con la posición institucional vigente.

7.1.4.4 Causa – No reconocimiento de pensión de vejez

Subcausa: Reglas para la determinación de la plaza docente

Año	Procesos activos	Variación vs año anterior	% Variación
2023	1.591	—	—
2024	1.242	-349	**-21,93 %**
2025	770	-472	**-38,00 %**
Variación acumulada 2023–2025	-821	—	**-51,60 %**

De conformidad con el balance de procesos activos asociados a la subcausa "Tiempos nacionales – Pensión gracia" evidencia una reducción estructural y significativa durante el periodo, con una disminución acumulada del 51,60 %, equivalente a 821 procesos menos frente a la línea base 2023.

La reducción es progresiva y se acentúa en 2025, lo que resulta consistente con la revisión y unificación de criterios jurídicos sobre la calidad de la vinculación docente y la motivación de los actos administrativos adoptadas en la PPDA 2024–2025.

La magnitud de la disminución permite afirmar que esta subcausa presenta uno de los impactos más significativos derivados de la política, evidenciando no solo contención del litigio, sino una reducción sustancial del inventario activo en una prestación históricamente compleja.

Año	Procesos terminados	Variación vs año anterior	% Variación
2023	457	—	—
2024	480	+23	**-5,03 %**
2025	521	+41	**+8,54 %**
Variación acumulada 2023–2025	+64	—	**-14,00%**

La combinación de disminución acelerada del inventario de procesos activos y aumento progresivo en procesos terminados sugiere un impacto estructural derivado de la revisión y unificación de criterios jurídicos implementada en el marco de la PPDA 2024–2025, consolidando una tendencia clara de reducción del riesgo litigioso en pensión gracia.

7.1.4.5 Causa – No reconocimiento de pensión de vejez

Subcausa: Controversias sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma convencional para el reconocimiento de la pensión

Año	Procesos activos	Variación vs año anterior	% Variación
2023	781	—	—
2024	746	-35	**-4,48 %**
2025	654	-92	**-12,33 %**
Variación acumulada 2023–2025	-127	—	**-16,26 %**

Conforme el número de procesos activos asociados a pensión de jubilación por convención colectiva se evidencia una reducción acumulada del 16,26 %, equivalente a 127 procesos menos frente a la línea base.

Si bien la información estadística reportada no discrimina el comportamiento por cada caja o fondo en particular, la reducción global del 16,26 % en los procesos activos asociados a pensión de jubilación por convención colectiva constituye un indicio relevante de impacto, especialmente si se tiene en cuenta que, después

del Instituto de Seguros Sociales, estas entidades representaban uno de los mayores focos de litigio.

Año	Procesos terminados	Variación vs año anterior	% Variación
2023	115	—	—
2024	169	+54	**+46,96 %**
2025	212	+43	**+25,44 %**
Variación acumulada 2023–2025	+97	—	**+84,35%**

El comportamiento de los procesos terminados en esta causa evidencia un incremento acumulado del 84,35 % durante el periodo 2023–2025. Este resultado, analizado conjuntamente con la reducción del 16,26 % en el consolidado de procesos activos, sugiere una mejora sustancial en la gestión del litigio asociado a convenciones colectivas.

La tendencia observada es consistente con la expedición y consolidación de lineamientos jurídicos sobre Caja Agraria, Idema y Telecom, materias que históricamente concentraban alta litigiosidad. Si bien la información no discrimina por entidad, el comportamiento agregado permite inferir una incidencia positiva de la política en la depuración y contención del riesgo litigioso en esta prestación.

7.1.4.6 Causa – No reconocimiento indemnización sustitutiva

Subcausa: Tiempos no cotizados

Año	Procesos activos	Variación vs año anterior	% Variación
2023	98	—	—
2024	117	+19	**+19,39 %**
2025	129	+12	**+10,26 %**
Variación acumulada 2023–2025	+31	+31	**+31,63 %**

Del anterior balance, se evidencia un incremento sostenido en el número de procesos activos asociados a la subcausa *Indemnización Sustitutiva*. El inventario pasó de 98 procesos en 2023 a 129 en 2025, lo que representa una variación acumulada de 31 procesos, equivalente a un crecimiento del 31,63 % en el periodo analizado.

En este punto, se evidencia que no se presentó una disminución en el número de demandas asociadas a esta causa durante el período analizado. Este comportamiento resulta consistente con las decisiones adoptadas en sede administrativa.

Si bien mediante el Lineamiento 245 – Acta PEN 80 del 31 de julio de 2025 se realizó un ejercicio de unificación de criterios, dicho lineamiento no implicó una modificación de la posición institucional frente al reconocimiento de la indemnización sustitutiva en los casos objeto de controversia. La decisión de mantener el criterio obedeció a riesgos jurídicos y de financiamiento identificados.

En estos casos, no existe posibilidad real de recuperación de los recursos correspondientes a aportes no efectuados, toda vez que las entidades responsables ya no tienen personería jurídica ni patrimonio autónomo vigente (Caja Agraria, Puertos de Colombia). Adicionalmente, en estos escenarios no se cuenta con cálculo actuarial que respalde financieramente la obligación, lo que genera impactos presupuestales directos y dificultades operativas para el ingreso a nómina a través de FOPEP.

Año	Procesos terminados	Variación vs año anterior	% Variación
2023	34	—	—
2024	28	-6	**-17,65 %**
2025	48	+20	**+71,43 %**
Variación acumulada 2023–2025	+14	—	**+41,18%**

7.1.4.7 Causa – No reconocimiento de pensión de sobrevivientes

Subcausa: Hijos o hermanos en condición de discapacidad

Año	Procesos activos	Variación vs año anterior	% Variación
2023	296	—	—
2024	334	+38	**+12,84 %**
2025	326	-8	**-2,40 %**
Variación acumulada 2023–2025	+30	+30	**+10,14 %**

Si bien al cierre de 2025 no se evidencia una reducción significativa en el inventario de procesos activos asociados a esta subcausa, resulta necesario contextualizar el momento en que fueron adoptadas las medidas formuladas.

Esta subcausa fue incorporada en la complementación de la PPDA 2024–2025 durante la vigencia 2025, y el **Lineamiento 243**, mediante el cual se modificó la posición institucional frente a los hijos y hermanos en condición de discapacidad con enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas, fue expedido el 5 de junio de 2025.

En ese sentido, el cambio de criterio se produjo en el segundo semestre de la vigencia analizada, por lo que no es metodológicamente posible verificar aún su impacto en la reducción de demandas. Los efectos de las modificaciones en los criterios de decisión en sede administrativa suelen reflejarse con rezago temporal, dado que inciden progresivamente en los actos administrativos futuros y, por ende, en la litigiosidad posterior.

Por tanto, la ausencia de disminución al cierre de 2025 no puede interpretarse como ineficacia de la medida, sino como una consecuencia natural del momento de su implementación. La evaluación real del impacto deberá realizarse en la vigencia 2026, cuando los actos administrativos expedidos bajo el nuevo criterio hayan tenido la oportunidad de incidir en el comportamiento de las demandas.

Año	Procesos terminados	Variación vs año anterior	% Variación
2023	32	—	—
2024	62	+30	**+93,75 %**
2025	60	-2	**-3,23 %**

Variación acumulada 2023–2025	+28	—	**+87,50%**

El análisis consolidado de las principales subcausas intervenidas en el marco de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2024–2025 evidencia una tendencia estructural de prevención y reducción del litigio y de mejora en la capacidad de resolución institucional.

Para concluir, el indicador de impacto durante el periodo 2024–2025 por cada una de las subcausas es:

Subcausas	**Impacto acumulado**
Procesos ejecutivos (mandamiento de pago por concepto de capital e intereses, intereses y costas)	**-7,29**
Controversias entre cónyuge y compañera	**-15,29**
No acredita la calidad de cónyuge y compañera	**-35,29**
Pensión gracia	**-51,60**
Pensiones convencionales	**-16,26**
Indemnización sustitutiva tiempos no cotizados	**+31,63**
Hijos o hermanos en condición de discapacidad	**+10,14**

7.2 MATERIA PARAFISCAL

En desarrollo del plan de acción aprobado, se implementaron las actividades previstas para cada una de las causas y subcausas priorizadas, con un enfoque preventivo orientado a reducir la litigiosidad.

Para el periodo evaluado se priorizaron las causas litigiosas definidas en la formulación de la Política, a saber:

1. Silencio administrativo positivo
2. Unificación del concepto **"total devengado"**, alineando las decisiones administrativas con la jurisprudencia del **Consejo de Estado** sobre la exoneración de aportes al SENA, ICBF y salud.

7.2.1 RESULTADOS

A continuación, se exponen los resultados durante el periodo 2024-2025 de cada uno de los indicadores:

7.2.2 INDICADOR DE GESTIÓN

A continuación, se relaciona el cumplimiento de cada uno de los mecanismos formulados en la política:

TIPOLOGÍAS			**CAUSAS**	**EJECUCIÓN DE LA MEDIDA**
PARAFISCALES	**Silencio administrativo positivo**	Expedición extemporánea del fallo del recurso de reconsideración (1 año)	8. Interpretación del juez aplicando las normas del Estatuto Tributario.	Revisión trimestral - Acuerdos ANS fallos y notificación dentro del año acorde al ET. Revisión sentencias, posible cambio de lineamiento - (ofertas de revocatoria y no apelación de sentencias) cumplimiento 100%
	Exoneración de aportes - Total devengado	Diferencias de interpretación en lo relativo a establecer el "Total Devengado" para obtener el beneficio de exoneración de aportes de las contribuciones parafiscales con destino al SENA, ICBF y el aporte del empleador al régimen contributivo de salud contemplado en el Artículo 25 de la Ley 1607 de 2012.	9. Interpretación de los jueces sobre el total devengado.	Efectuar seguimiento y control a las áreas encargadas de emitir actos administrativos para que tengan en cuenta el precedente judicial. Mesas de trabajo áreas parafiscales. Cumplimiento 100%

- **Silencio administrativo positivo**

La actividad consistió en realizar un seguimiento semestral de los fallos de primera y segunda instancia para analizar posibles cambios de lineamiento en la Entidad. En el primer semestre de 2024 se analizaron 93 sentencias (43 ejecutoriadas en 2023 y 50 en 2024), de las cuales ninguna trató sobre el silencio administrativo positivo.

Sin embargo, en el cuarto trimestre se revisaron 3 fallos que sí abordaron esta tipología.

Cambio de lineamiento: El Comité de Conciliación y Defensa Judicial el 19 de agosto de 2025 (Acta PAR No. 88), aprobó formalmente un cambio de lineamiento para los casos de Silencio Administrativo.

Los litigios derivados del silencio administrativo hacen referencia a los casos en que la UGPP ha notificado el fallo de un recurso (ya sea de reposición contra un auto inadmisorio o el fallo de un recurso de reconsideración) por fuera del término legal, o en los que no ha dado respuesta, la jurisprudencia aborda el silencio administrativo en dos escenarios:

Frente al auto inadmisorio: Se aclaró que el silencio positivo únicamente procede si la UGPP no resuelve en 15 días el recurso de reposición que se presenta contra un auto inadmisorio. Además, se hizo énfasis en que no se puede invocar esta figura si el recurso inicial se presentó de manera extemporánea.

Frente al recurso de reconsideración: Se expuso el choque normativo. Por un lado, la UGPP cuenta con el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 (que da un año de plazo para proferir y notificar el fallo sin mencionar el silencio positivo); y por el otro, los despachos judiciales aplican el Estatuto Tributario (que sí contempla el silencio positivo) argumentando que hay una remisión normativa obligatoria para la UGPP.

Aprobación del Cambio de Lineamiento: Cambio en la estrategia de defensa. Se expuso que, ante los reiterados pronunciamientos adversos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la antigua línea de defensa de la UGPP (negar tajantemente la aplicación del Estatuto Tributario) ya no es viable.

En consecuencia, el Comité aprobó un nuevo lineamiento que establece que es indispensable revisar en cada caso concreto las particularidades para determinar si en efecto se generó la configuración del silencio positivo. Es decir, la defensa ahora se basa en desvirtuar el silencio administrativo analizando y probando en cada expediente que los tiempos sí se cumplieron.

La Subdirección Jurídica de Parafiscales implementó como política de prevención mantener lo estipulado en la **ANS JRU-002** que fija un plazo de **10 meses** para trasladar los proyectos de fallo a la Dirección de Parafiscales. Este margen de 2 meses busca garantizar que dicha Dirección tenga el tiempo suficiente para realizar la notificación al aportante antes de que se cumpla el plazo legal de 1 año.

- **Exoneración de aportes - Total devengado**

La actividad consistió en unificar la interpretación del concepto **"total devengado"**, alineando las decisiones administrativas con la jurisprudencia del **Consejo de Estado** sobre la exoneración de aportes al SENA, ICBF y salud.

Seguimiento a la Subdirección de Determinación y al GIT de Actos Administrativos para verificar que el Ingreso Base de Cotización (IBC) determinado correspondiera al concepto de "devengo" fijado por los jueces.

Actualización lineamientos: Se modificó el lineamiento interno sobre el alcance del concepto de "Total Devengado" y se ajustaron las herramientas (Papel de Trabajo y/o Sustanciador) utilizadas para realizar los cálculos del Ingreso Base de Cotización (IBC) para los aportes a Seguridad Social.

Para los procesos judiciales vigentes donde el cálculo se hubiera hecho con el lineamiento antiguo (anterior al 1 de agosto de 2023), no presentaran ninguna discusión y apelación y se acogerá a la decisión de la sentencia, conforme al pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la exoneración de aportes al SENA, ICBF y salud.

7.2.3 INDICADOR DE RESULTADO

El seguimiento de sentencias terminadas y ejecutoriadas para el año 2025 demostró ser efectivo frente a la tipología del silencio administrativo, ya que para dos (2) fallos con sentido de nulidad parcial, la tipología resulto a favor, y en tres (3) fallos donde esta tipología era el cargo principal demandado, tuvimos sentido del fallo a favor.,

La UGPP logró adaptar su estrategia legal estructurando un nuevo lineamiento de defensa: se estableció que es indispensable revisar las particularidades de

cada caso para desvirtuar el silencio positivo, argumentando que la UGPP cuenta con una norma especial (artículo 180 de la Ley 1607 de 2012) que no contempla dicha figura y que no hay remisión normativa directa al Estatuto Tributario en esa materia.

Se ha mantener el plazo establecido en la ANS JRU-002 de 10 meses para que el traslado de los proyectos de fallo a la Dirección de Parafiscales. Con este margen de 2 meses se ha garantizado que dicha Dirección tenga el tiempo suficiente para realizar la notificación al aportante antes de que se cumpla el plazo legal de 1 año.

Frente a la Se evidenció la efectiva implementación del nuevo lineamiento en el proceso de determinación de obligaciones.

Como resultado directo en la defensa judicial, en sede judicial ya no se presenta discusión alguna sobre el tema y los demandantes se acogen a la decisión del juez de conocimiento que ratifica la fiscalización efectuada por la UGPP en la que se aplica este nuevo lineamiento.

7.2.4 INDICADOR DE IMPACTO

Se refleja un impacto positivo hacia la disminución de condenas por causa de la aplicación del silencio administrativo en los litigios en curso, se ha logrado que los despachos judiciales den la razón a la UGPP en segunda instancia, al demostrar con éxito que la resolución y la notificación sí se realizaron dentro del periodo de un año que exige la norma mitigando así el daño antijurídico.

Impacto Jurídico y Operativo en interpretación de total devengado**,** el mayor impacto de la política es la **alineación definitiva de la entidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado** (evidenciada en sentencias de casos como Siemens, Brigard & Urrutia y Accenture) que se presentaron en la formulación de la política, la UGPP aceptó y aplicó la regla judicial que establece que el cálculo de la exoneración para trabajadores que devenguen hasta 10 SMMLV **debe realizarse únicamente sobre los pagos que tienen naturaleza salarial**, excluyendo la parte prestacional en los casos de salario integral.

Esto favoreció la optimización en la expedición de actos administrativos y fortaleció la solidez jurídica en línea con los criterios unificados del Consejo de Estado, promoviendo una sinergia institucional activa.

7. 3 CONCLUSIONES GENERALES PPDA 2024-2025

Durante las vigencias 2024–2025 se ejecutaron las medidas programadas en el marco de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en materia pensional y parafiscal, alcanzando el 100 % de cumplimiento en aquellas actividades bajo control institucional. En varios casos, la ejecución superó la meta inicialmente prevista.

La política no se limitó a la realización formal de actividades, sino que implicó la expedición de lineamientos, la unificación de criterios probatorios, el fortalecimiento de la motivación de los actos administrativos y la articulación entre dependencias, generando transformaciones reales en la línea de decisión de las subcausas intervenidas.

Del análisis acumulado durante el periodo de vigencia de la política, se observa que, aunque la mayoría de las subcausas priorizadas presentan una reducción en el número de demandas, existen dos escenarios en los que la litigiosidad aumentó: Indemnización sustitutiva (+31,63 %) y No acredita calidad de hijo (+10,14 %).

En el caso de Indemnización sustitutiva, el incremento responde a una decisión institucional deliberada de mantener el criterio jurídico vigente, sustentado en riesgos fiscales asociados a entidades públicas liquidadas, ausencia de cálculo actuarial y dificultades operativas para el ingreso a nómina a través de FOPEP.

Respecto de la subcausa Hijos y hermanos en condición de discapacidad, su aumento debe analizarse a la luz de la temporalidad de la medida implementada, dado que el Lineamiento 243 fue emitido en el segundo semestre de 2025. Por tanto, el efecto del nuevo criterio aún no es verificable estadísticamente, dado que su impacto en la reducción de demandas se reflejará en vigencias posteriores.

En ese sentido, los resultados obtenidos durante la implementación de la PPDA 2024–2025 fueron considerados como insumo fundamental para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2026–2027.

Con la política 2024-2025 se adelantaron ajustes sustanciales en los criterios de decisión y en la unificación de criterios jurídicos conforme a la jurisprudencia vigente, en el nuevo ciclo de política es importante reconocer que la

sostenibilidad del impacto depende de su apropiación efectiva y aplicación uniforme por parte de los funcionarios.

En ese sentido, la PPDA 2026–2027 orienta sus esfuerzos hacia la profundización, aprehensión y consolidación de los criterios ya definidos, fortaleciendo el pilar del conocimiento en materia pensional

8. PLAN DE ACCIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL (PAC 2025).

En la sesión presencial del Comité de Conciliación y Defensa Judicial desarrollado el 23 de diciembre de 2024, se presentó y se aprobó el Plan de Acción del Comité para la vigencia 2025, en cumplimiento al numeral 20 del artículo 4 de la Resolución UGPP 2978 de 2023, que contempla el Reglamento de Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

El PAC hace parte del plan de acción institucional PAI, en atención a lo dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el artículo 3.3. de la Circular 9 y la Sección 1.4, numeral 4 (pg. 17) del Protocolo de funcionamiento de Comités de Conciliación, en consonancia con el artículo 206 del Plan Nacional de Desarrollo que creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado -SDJE.

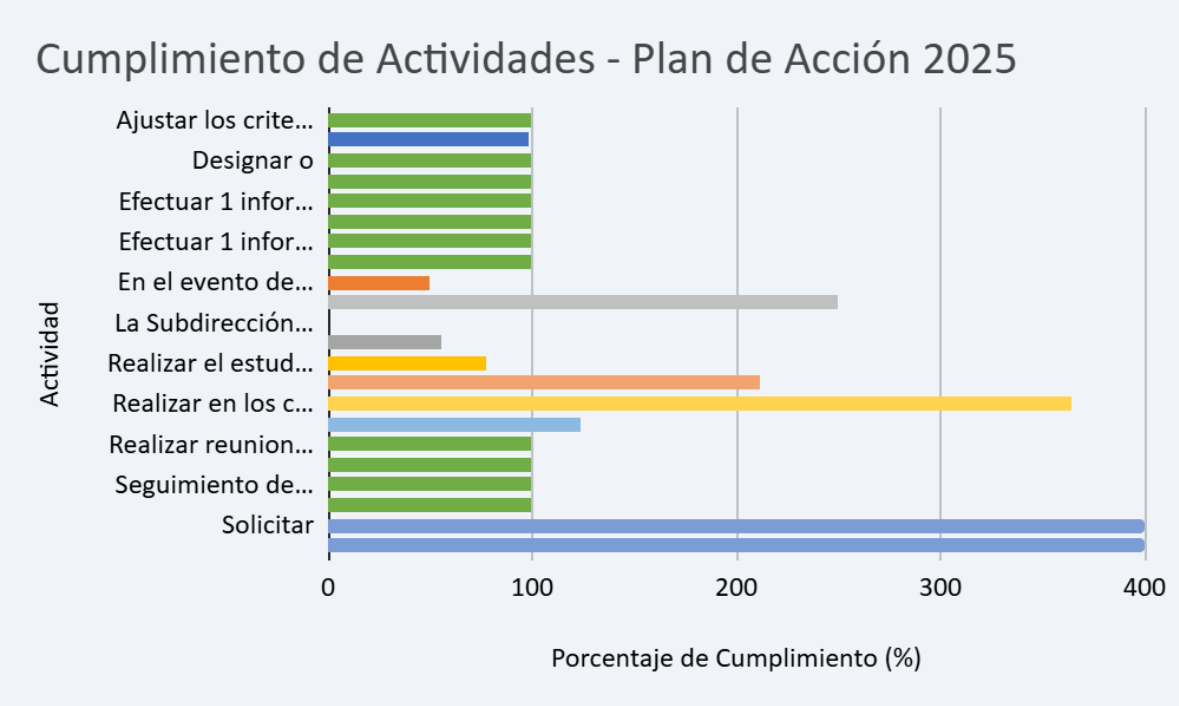
8.1 SEGUIMIENTO AL PAC:

El Plan de Acción Anual (PAC) proyectó 3740 actividades, de las cuales se reporta 3573 al corte del 31 de diciembre de 2025, que representa un 95,5% de cumplimiento total del PAC en razón a que algunas de las actividades propuestas duplicaron lo proyectado y otras como Acción de Repetición y Conciliaciones (parafiscales) no lograron superar la meta. .

A continuación, se presenta la tabla resumen con los datos de cumplimiento por función:

Función del Comité	Actividad	Proyectado	Cumplido	% Cumplimiento
Prevención del daño antijurídico	Seguimiento PPDA (Parafiscales/Pensiones)	15	15	100%
Defensa de intereses	Formular Política de Defensa Judicial	2	5	250%

Función del Comité	Actividad	Proyectado	Cumplido	% Cumplimiento
Estudio de procesos	Revisión de condenas 2021-2023	2	2	100%
Conciliaciones (Pensionales)	Análisis de viabilidad en comités	1,665	2,067	124%
Conciliaciones (Parafiscales)	Análisis de viabilidad y beneficios	25	91	364%
Acción de Repetición	Estudio de procedencia de acción	1,040	582	56%
Llamamiento en Garantía	Estudio de procedencia	822	635	77%
Gestión Administrativa	Informes de gestión semestrales	4	4	100%
Sesiones del Comité	Convocatoria de sesiones ordinarias/extra.	145	142	98%



El plan muestra un desempeño sólido en la mayoría de las áreas estratégicas, destacando especialmente las actividades misionales de estudio de conciliaciones.

Sobrecumplimiento en Actividades Misionales: Varias actividades clave superaron ampliamente las metas proyectadas. Por ejemplo, el **estudio de conciliaciones para asuntos parafiscales** alcanzó un **364%** de cumplimiento (91 casos cumplidos frente a 25 proyectados) y la **formulación de la Política de Defensa Judicial** llegó al **250%**.

Gestión de Conciliaciones Pensionales: Esta es la actividad con mayor volumen operativo, logrando un **124%** de cumplimiento con **2,067 casos estudiados**, superando la meta de 1,665.

Áreas con porcentaje inferior al 100%: El valor seleccionado del 56%, 77% y 98% corresponden a actividades donde se proyectaron más actividades de las que realmente se requirieron, en tal sentido se debe tener claridad que se cumplió a cabalidad con las funciones encomendadas al comité.

Cumplimiento Administrativo: Las actividades de gestión interna, como la elaboración de informes semestrales, la designación de secretaría técnica y la realización de sesiones del comité, se encuentran mayoritariamente al **100%** de cumplimiento.

9. OTRAS ACTIVIDADES

9.1 CAPACITACIONES REINDUCCIÓN CIRCULARES ANDJE

La Dirección Jurídica atendiendo a sus funciones de Coordinación e implementación de las políticas y estrategias para la prevención del daño antijurídico así como la de Diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para la participación en procesos judiciales, a través del GIT de la Secretaría Técnica organizó la capacitación de los más importantes lineamientos expedidos por la ANDJE a fin de que sean tenidos en cuenta por todos los funcionarios dado que estos lineamientos son vinculantes para la entidad.

Se ratifica que, durante los meses de abril, junio y julio del año 2025 se realizaron las siguientes capacitaciones:

1. Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica.
2. Lineamientos sobre derecho de petición - Gestión óptima para la prevención del daño antijurídico y Protocolo para la gestión óptima de las peticiones en el marco de la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial.
3. Lineamiento sobre buenas prácticas en las comunicaciones y notificaciones de las actuaciones administrativas.
4. Lineamiento contrato realidad
5. Lineamientos para la solución temprana de conflictos entre entidades públicas.
6. Lineamiento sobre el uso adecuado del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.
7. Lineamientos y recomendaciones para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionario en provisionalidad y Lineamiento para la prevención del daño antijurídico generado por ilegalidad del acto administrativo que declara insubsistente a funcionarios(as) de libre nombramiento y remoción.
8. Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición y el medio de control de repetición.
9. Lineamiento con recomendaciones para el ejercicio de una representación judicial respetuosa de los derechos humanos.

Igualmente el GIT-ST participó en las actividades de reinducción a funcionarios que ingresaron a la entidad capacitando en lo referente a las funciones de la Dirección Jurídica.

9.2 AUDITORÍAS

Se informa que para la vigencia 2025 la Oficina de Control Interno realizo auditoría a las funciones del Comité de Conciliación y Defensa Judicial. Este proceso fue atendido por la Secretaría Técnica con el apoyo de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional, la Subdirección de Defensa Judicial Pensional y la Subdirección Jurídica de Parafiscales.

Los resultados, reportados mediante el memorando 20250100000355793 del 13 de noviembre de 2025, concluyeron lo siguiente:

- *"Se observa que la Secretaría Técnica del Comité tiene manejo y ejerce control sobre las funciones a su cargo, haciendo seguimiento por medio del plan de acción que se diseña de forma anual.*

- *Se detectó un hallazgo por estudio extemporáneo de la acción de repetición en el 6,1% de los casos revisados (39 de 639 pagos), lo que representa incumplimiento del artículo 125 de la Ley 2220 de 2022. Esta situación se originó por demoras en la elaboración de ponencias.*
- *Se observó el estudio extemporáneo de tres (3) solicitudes de conciliación extrajudicial, superando el término de 15 días previsto en el artículo 119 de la Ley 2220 de 2022. Aunque no generó consecuencias jurídicas, se recomienda prevenir recurrencia mediante mecanismos de alerta y control.*
- *El Comité ha acatado las directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, garantizando coherencia con la Política de Prevención del Daño Antijurídico y el fortalecimiento de la defensa judicial de la Entidad.*
- *Si bien la Secretaría Técnica presenta el informe semestral que da cuenta de la ejecución de las actividades a su cargo, se observa que en el reglamento no se estableció un plazo para su presentación, por lo que dicha actividad esta tomando hasta 4 meses."*

Frente al hallazgo generado, se aclara que esta situación derivó de limitaciones operativas y falta de personal en las áreas de apoyo, resaltando que la Secretaría Técnica cumple con la revisión oportuna de las ponencias sin tener injerencia en las demoras externas presentadas.

Frente al estudio extemporáneo de 3 casos presentados en comité que superaron los 15 días previstos en el artículo 119 de la Ley 2220 de 2022.

Actualmente, se mantiene un control estricto para asegurar el cumplimiento de los términos legales y prevenir recurrencias.

Frente a la elaboración los informes fueron subsanados con la presentación de informes actualizados y cada 6 meses acorde a lo señalado en la Ley 2220 de 2022

9.3 PUBLICACIONES

Durante el segundo semestre de 2025 se cumplió con las labores de publicación de los informes del Comité de Conciliación y Defensa Judicial y la Política de Prevención del Daño antijurídico, estas tareas resultan ser importantes para los

efectos de las auditorías que se realizan al Comité como de los informes que se presentan al FURAG.

10. CONCLUSIONES

La gestión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial durante la vigencia 2025 se caracterizó por una consolidación estratégica en la prevención del daño antijurídico y la defensa de los intereses de la UGPP.

Gestión Operativa: Se alcanzaron 140 sesiones, demostrando una alta capacidad de respuesta ante los 2.742 casos tramitados. La virtualidad se mantuvo como el pilar operativo (80%), permitiendo agilidad en la toma de decisiones.

Eficiencia en la Defensa: El indicador de gestión de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) 2024-2025 alcanzó el 100% en mecanismos internos, destacando la expedición de 6 lineamientos estructurales que unificaron criterios en pensiones (gracia, sobrevivientes, convencionales) y parafiscales.

Desafío Financiero: Se identificó que el 76.6% de los pagos realizados en el marco del estudio de procedencia de acciones de repetición corresponde a intereses moratorios, a pesar de que el comité determinó no repetir al no encontrar dolo ni culpa grave.

Ante esta situación, se sugiere continuar con el impulso ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lograr la reglamentación del artículo 338 de la Ley 2294 de 2022, con el fin de que estos pagos pasen a ser una deuda pública.

Logro en Litigiosidad: Se observó una reducción estructural en la litigiosidad de causas críticas como 'Pensión Gracia' (-51.6%) y 'No acredita calidad de cónyuge' (-35.29%), validando la eficacia de los lineamientos unificados.

Hoja de Ruta 2026: El Comité transita hacia una etapa de consolidación y aplicación. El éxito futuro no radicará en la emisión de más directrices, sino en la aplicación rigurosa y uniforme de los criterios ya definidos, con especial énfasis en el control de calidad administrativo.

11. FUENTES:

1. INFORME SIRECI ACCIONES DE REPETICIÓN 1ER y 2º SEMESTRE 2025
2. COPIA DE RESOLUCIÓN N 2978
3. CONTROL DE ACTAS COMITÉS
4. COPIA DE PLAN DE ACCIÓN ANUAL SEGUIMIENTO AÑO 2025
5. INFORME PAGO DE SENTENCIAS
6. INFORME GIT CONCILIACIONES
7. INFORMES RESULTADO PPDA SACP Y SJP
8. INFORME CONSOLIDADO APODERADOS EXTERNOS

En los anteriores términos se presenta el informe de gestión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en caso de que no se presenten observaciones dentro de los 10 días siguientes a la presentación, se entenderá aprobado y será publicado en atención a lo dispuesto en el artículo 29 de la Resolución No. 2978 de 2023.

La Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, estará atenta a resolver las inquietudes.

Cordialmente,

BERENICE CORTÉS RINCÓN
SECRETARIA TÉCNICA
COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL

Elaboró: Berenice Cortés Rincón GIT-ST
Revisó: GIT ST