

No. 1669

Agosto 25 de 2025

ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

José Ignacio López G.
Presidente

Luz Magdalena Salas B.
Vicepresidente

Andrea Ríos S.
Jefe de estudios
macroeconómicos

Fabián Suárez N.
Jefe de estudios sectoriales

Investigadores
Laura Llano C.
María Carolina Gutiérrez A.
María Paula Campos G.
Thomas Martínez R.
Daniel Aguilar F.
Luis Felipe González R.
Nicole Torres L.
Jorge Andrés Moya A.

www.anif.com.co
E-mail: anif@anif.com.co

 @ANIFCO

 AnifOficial

 ANIF

 @ANIFCO—

 @AnifOficial

 @ANIFCO—

EL PASIVO OCULTO: EL COSTO DE LOS LITIGIOS ESTATALES

- Los litigios contra el Estado han aumentado de manera significativa en los últimos cinco años. Entre 2015 y 2020 se registró un promedio de 13 mil procesos activos por año, pero en 2024 la cifra ascendió a 70 mil procesos activos.
- Según la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las pretensiones de estos litigios alcanzaron \$753 billones a junio de 2025, lo que representa un incremento de \$326 billones (\$133 billones en pesos constantes) frente al total observado al cierre de 2019.
- El aumento de las pretensiones acumuladas constituye un pasivo contingente que, de materializarse, presionaría aún más las finanzas públicas en un contexto de escaso espacio fiscal.
- Aunque la tasa de éxito de la Agencia en estos procesos sigue siendo alta, el incremento en el número de demandas sugiere que el pasivo por sentencias y conciliaciones desfavorables es superior al estimado por el Gobierno y se acercaría a 29 billones de pesos (1,6% del PIB) con relación a los pleitos nacionales.
- Preocupa que el aumento de la inseguridad en el país, los atentados contra la población y decisiones controversiales, como la intervención de las EPS, puedan elevar aún más dicha cifra.
- Este pasivo supera ampliamente los recursos del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, que si bien en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 reporta tener cerca de 6 billones, nuestras cuentas sugieren un saldo menor, y que en la presente vigencia fiscal no ha recibido aportes del Presupuesto General, en línea con lo dispuesto en el Decreto 1523 de 2024.
- El Estado debe reforzar su defensa jurídica, retomar los aportes al Fondo de Contingencias y evitar decisiones que induzcan a inseguridad jurídica. Asimismo, es fundamental realizar pagos oportunos de los fallos desfavorables para mitigar la presión fiscal asociada a los intereses de mora de dichos litigios.

En la actualidad, la estabilidad institucional y económica del país se enfrenta a múltiples desafíos derivados de la interacción entre las decisiones del Ejecutivo y los agentes económicos. Hoy, los pronunciamientos oficiales y no oficiales del Gobierno, en algunas ocasiones contradictorios o poco consistentes, han contribuido a generar un ambiente de inseguridad jurídica. Esto ha generado un clima de incertidumbre que impacta tanto la inversión como la percepción de la estabilidad de las reglas de jue-

Agosto 25 de 2025

go. Esta situación se refleja, entre otros factores, en los litigios y demandas en curso contra el Estado, que no solo constituyen un desafío jurídico, sino que también tienen implicaciones fiscales. A las decisiones controvertidas también se suma un deterioro en las condiciones de seguridad, el cual pone en riesgo la vida de la población civil y aumenta la litigiosidad en reparación directa o por perjuicios causados a un grupo específico, en ausencia de las condiciones de seguridad que debe brindar el Estado.

Esos litigios han adquirido un peso considerable dentro de las finanzas públicas, dado que las decisiones judiciales y las conciliaciones son un pasivo contingente significativo para la Nación y se convierten en una obligación cuando la sentencia es desfavorable para el Estado. Esta preocupación no es nueva; en 2003 se expidió el CONPES 3250 que estableció el Programa de Fortalecimiento de la Defensa Legal del Estado. Posteriormente, en 2011, se creó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) que estableció el marco legal para los procesos en contra del Estado, unificando las regulaciones preexistentes e integrando la parte administrativa y jurisdiccional en un solo cuerpo de normas. Algunos de los avances más importantes contemplan, por ejemplo, un periodo de 10 meses posterior al fallo para que las entidades públicas condenadas procedieran el pago, causando los intereses acorde a la tasa DTF dentro del periodo y, posteriormente, la tasa de usura. Además, el fortalecimiento del Fondo de Contingencias a través de una programación adecuada de las provisiones de litigios por parte de las entidades estatales. El espíritu del código buscó no solo mejorar la capacidad de defensa jurídica, sino anticipar riesgos y reducir la exposición estatal a demandas millonarias.

De vuelta al presente, las controversias judiciales, especialmente en torno a conflictos laborales, el sector educativo y las disputas por decisiones administrativas, amplían continuamente el espectro de los riesgos financieros. La materialización de estos pasivos puede afectar las cuentas fiscales, limitar la política económica y deteriorar la credibilidad del Estado frente a inversionistas y ciudadanos. Por ello, resulta interesante entender cuál es el panorama actual de estos litigios.

Ahora bien, en el análisis de los litigios y demandas en contra del Estado se deben tener en cuenta algunas salvedades. En primer lugar, dada las etapas de los procesos judiciales, es natural que la mayor parte de las demandas activas se concentren en los años más recientes, pues el cierre de los procesos, en muchos casos, toma varios años. De ahí que su análisis deba tener en cuenta esta consideración. En segundo lugar, para reflejar de manera más cercana el estado de las pretensiones económicas de cada año, es importante analizar los datos publicados a cierre de cada vigencia.

Este informe aborda el estado de los litigios contra el Estado en Colombia, destacando su evolución reciente y los desafíos que esto plantea para la sostenibilidad fiscal y la gestión pública del país.

¿Qué es un litigio? Algunos ejemplos

Un litigio contra el Estado surge cuando particulares o entidades entran en conflicto con instituciones públicas por considerar que sus derechos legales o económicos han sido perjudicados. Los demandantes

Agosto 25 de 2025

acuden a los tribunales, tanto nacionales como internacionales, buscando reparaciones por afectaciones causadas por acciones u omisiones estatales, incluyendo decisiones administrativas, expropiaciones, incumplimientos contractuales o medidas regulatorias.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)¹ al cierre del primer semestre de 2025, documentó 43 procesos judiciales activos donde empresas mineras han demandado a diferentes entidades estatales, incluyendo a Ecopetrol, por pretensiones que ascienden a \$3,82 billones. Los demandantes alegan planificación inadecuada, decisiones erróneas y modificaciones unilaterales de normativas que alteran las condiciones originales de títulos y licencias. De manera similar, la intervención de la EPS Sanitas llevó a los accionistas del grupo Keralty a demandar al Estado por perjuicios derivados de esta medida regulatoria, en su criterio, contraria a la ley.²

¿Qué está pasando?

En este contexto, las demandas admitidas contra el Estado han experimentado un crecimiento en los últimos años. De acuerdo con los registros de la ANDJE, mientras que entre 2015 y 2020 se mantiene un promedio anual de 13,3 mil demandas activas, esta cifra

en 2024 escaló a 69,9 mil. En 2025, tan solo a corte de junio, las demandas ya alcanzaron las 28,7 mil, muy por encima del promedio histórico (Gráfico 1). De mantenerse este comportamiento en lo que resta del año, el número de casos podría alcanzar los 57,4 mil al cierre de 2025. Esta estimación depende de que los casos que concluyen con fallo definitivo y dejan de estar activos, además de los admitidos adicionalmente mantengan el mismo patrón de comportamiento registrado hasta la fecha. Con lo anterior, la mayoría de los procesos activos (248.953 casos, equivalentes al 76,1% del total) han sido admitidos a partir de 2020. Destaca particularmente el aumento de litigios no laborales, que pasaron de 3,2 mil demandas en 2015 a 14,5 mil en 2024.

Respecto a las controversias internacionales de inversión³ en contra del Estado colombiano, referentes a las disputas que involucran inversionistas extranjeros por presuntas vulneraciones a compromisos adquiridos en tratados o contratos de inversión, entre 2023 y el primer semestre de 2025 el panorama sugiere igualmente un deterioro (Gráfico 2). En la etapa pre-arbitral, correspondiente a la fase de cumplimiento de requisitos, notificación de las partes y negociación previa, los casos se mantuvieron en 12 durante 2023 y 2024, aunque en 2025 han incrementado (11), si se tiene en cuenta que solo se contabilizan las cifras del primer semestre. Esta cifra resulta significativa si se tiene

¹ La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) publica trimestralmente el Informe de Litigiosidad contra el Estado, donde se evidencia el estado procesal de los litigios y las pretensiones detalladas por sector y entidad. Sin embargo, estas cifras pueden variar de las consolidadas en el balance de la Contaduría General de la Nación en materia de las provisiones de estos litigios, debido a diferencias en la consolidación y reporte de la información.

² Centauro Capital SLU y Natanor XXI, accionistas del Grupo Keralty, instauraron una demanda de arbitraje de inversiones contra el Estado colombiano por aproximadamente \$5 billones de pesos. Esta demanda se suma a otras pretensiones en controversias internacionales que suman \$59 billones, siendo la más grande la de Sea Search Armada por \$37 billones, relacionada con la compensación por la búsqueda del Galeón San José, que a nuestro modo de ver tiene poco fundamento.

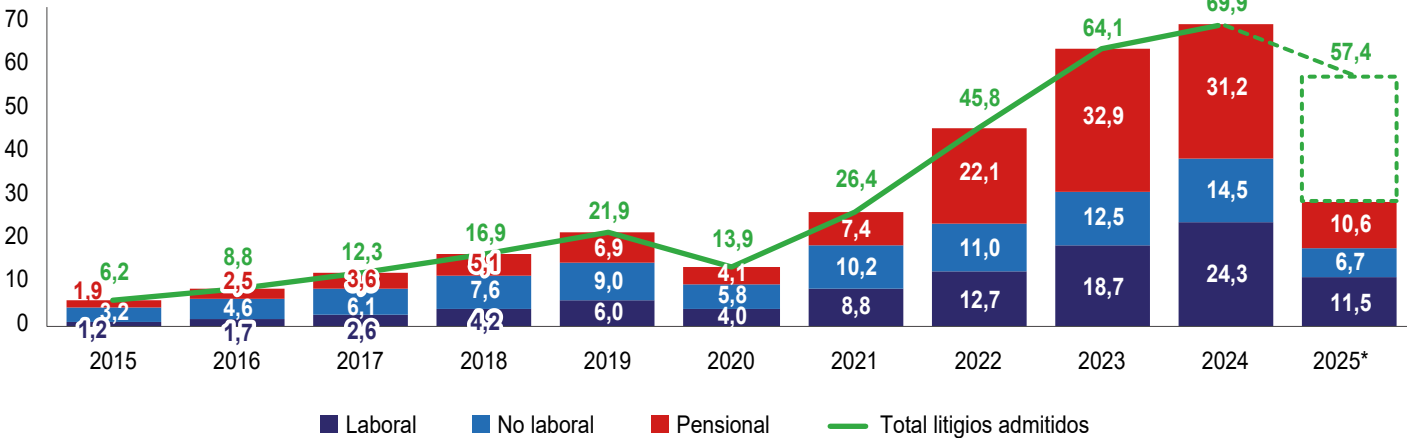
³ Corresponde a litigios por controversias iniciadas por inversionistas extranjeros bajo tratados bilaterales de protección de inversión o tratados de libre comercio.

Agosto 25 de 2025

en cuenta que, entre 2020 y 2022, el promedio anual era de 8 controversias, lo que refleja un incremento reciente en el uso de estos mecanismos preventivos. Por su parte, en la etapa arbitral, cuando los procesos ya se encuentran formalmente radicados ante tribu-

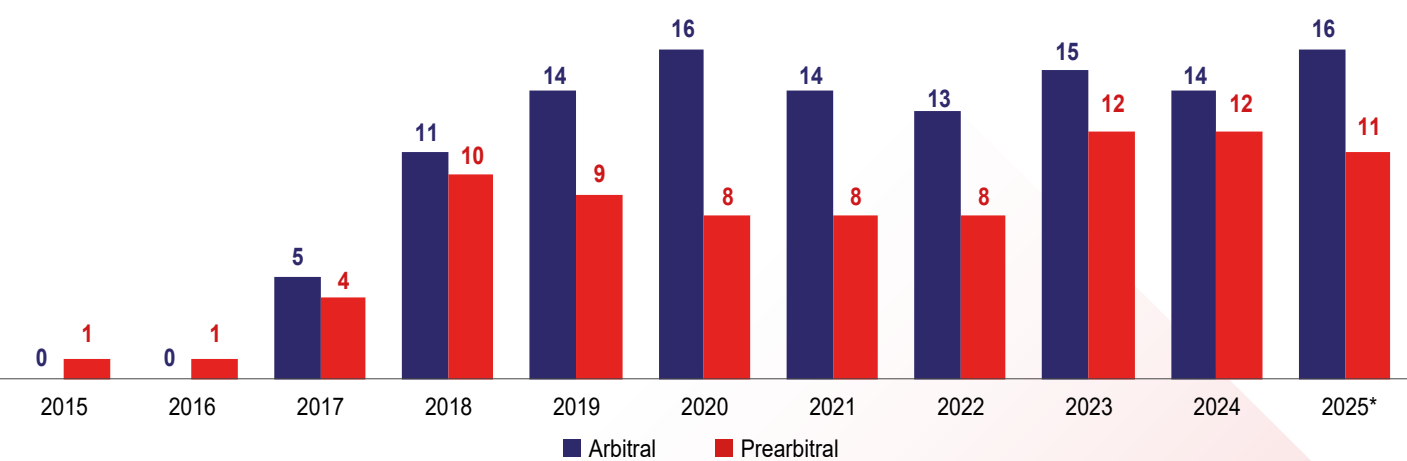
nales internacionales, el número de casos pasó de 15 en 2023 a 16 en lo corrido de 2025, en línea con la tendencia observada desde 2019, periodo en el que el volumen de controversias ha oscilado alrededor de 14 disputas activas.

Gráfico 1. Total demandas admitidas por año y tipo de proceso (número de procesos judiciales activos, cifras en miles)



*Los datos de 2025 corresponden únicamente al primer semestre. La línea punteada corresponde a la proyección de casos totales esperados bajo el actual ritmo de recepción.
Fuente: cálculos ANIF con base en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

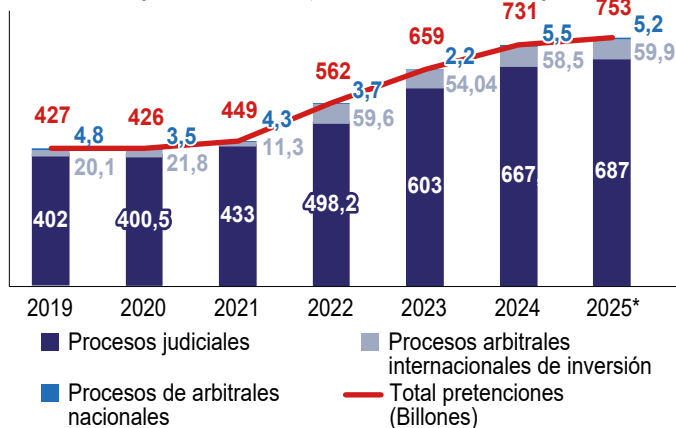
Gráfico 2. Número de demandas en controversias internaciones de inversión (número de casos)



*Los datos de 2025 corresponden únicamente al primer semestre.
Fuente: cálculos ANIF con base en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

Agosto 25 de 2025

Gráfico 3. Acumulación de pretensiones por litigiosidad en contra del Estado (pretensiones, billones de pesos)



*Los datos de 2025 corresponden únicamente al primer semestre.

Nota: El acumulado de las pretensiones se tomaron de los informes de litigiosidad a cierre del 31 de diciembre de cada año publicados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Fuente: cálculos ANIF con base en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

En conjunto, el aumento en la litigiosidad contra el Estado ha llevado a que las pretensiones acumuladas hayan aumentado significativamente (Gráfico 3). En detalle, los datos publicados en 2019 muestran que las pretensiones totales alcanzaron los \$427 billones ese año, que a precios de junio de 2025 equivaldrían aproximadamente a \$620 billones. Por su parte, de acuerdo con lo reportado por la ANDJE, las pretensiones alcanzaron un acumulado de \$753 billones a corte del primer semestre de 2025. Con base en lo anterior, se estima un incremento equivalente de \$133 billones en términos reales, lo que representa un adicional del 22%. En el caso puntual

de las pretensiones arbitrales en los litigios de inversión internacionales, estas se han mantenido prácticamente inalteradas en los últimos tres años, al pasar de \$59,6 billones de pesos en 2023 a cerca de \$60 billones en el primer semestre de 2025, lo que sugiere un nivel de riesgo estable pero aún relevante para las finanzas públicas. Sin duda, estas cifras sobrepasan las capacidades fiscales del Estado. De hecho, si bien el Fondo de Contingencias fue creado y fortalecido bajo la idea de provisionar al Estado ante futuros fallos desfavorables, nuestros estimativos sugieren que cuenta con un saldo menor al reportado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 de tan solo 6 billones de pesos, contando los aportes, rendimientos, egresos y retiros. Preocupa además que durante la presente vigencia fiscal dicho Fondo de Contingencias no ha tenido aportes del Presupuesto General, siguiendo los lineamientos del Decreto 1523 de 2024.⁴

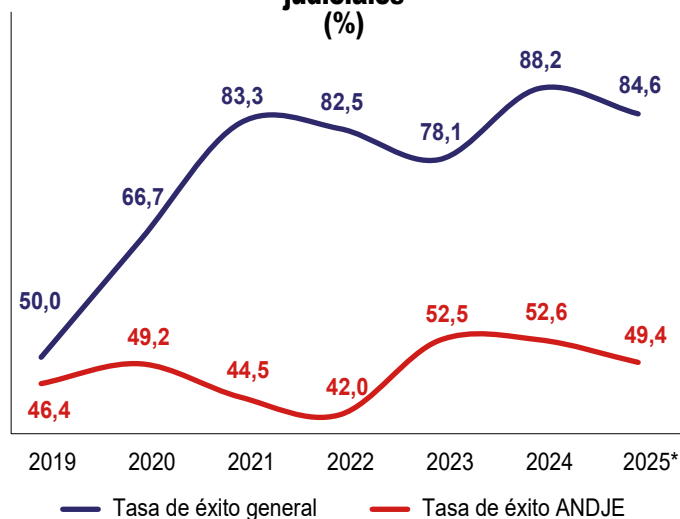
Es fundamental destacar que, si bien el Estado genera provisiones contables para estas pretensiones, no en todos los fallos judiciales la Nación resulta perdedora, aspecto que depende críticamente de la calidad y efectividad de la defensa jurídica estatal. La tasa de éxito general, que involucra la defensa por parte de las entidades públicas sin contar la intervención de la ANDJE, mejoró del 46,4% en 2019 al 52,6% en 2024, aunque en el primer semestre de 2025 se ubicó en 49,4% (Gráfico 4). En los casos donde interviene la ANDJE, la tasa de éxito alcanzó el 88,2% de fallos favorables para el Estado en 2024, ci-

¹ El parágrafo del artículo 35 del Decreto 1523 de diciembre 18 de 2024 dice explícitamente: “Durante la presente vigencia fiscal, no se efectuarán aportes del Presupuesto General de la Nación al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales de los que tratan los numerales 1 y 2 del artículo 5 de la Ley 448 de 1998 relacionados con los pasivos judiciales descritos en el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011”

Agosto 25 de 2025

fra significativamente superior al 50% registrado en 2019. Lo anterior indica un mayor éxito relativo de la ANDJE, derivado de su vocación litigante en los procesos de defensa o de la intervención activa en casos que la agencia considera de mayor interés y favorabilidad para el Estado.

Gráfico 4. Tasa de éxito en procesos judiciales (%)



*Los datos de 2025 corresponden únicamente al primer semestre.
Fuente: cálculos ANIF con base en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Analizando la distribución de pretensiones económicas de los litigios (gráfico 5), se observa que existen 979 demandas con pretensiones por caso superiores a \$50 mil millones de pesos, para un total de \$576 billones; 32 mil casos con montos entre \$1.000 millones y \$50 mil millones, por una pretensión agregada de \$127 billones; y 246 mil casos con reclamaciones por caso inferiores a \$100 millones, que suman en total \$30 billones.

El año pasado, la ANDJE atendió 958 procesos con una tasa de éxito cercana al 80%. Si tenemos en cuenta que, en los últimos cinco años —sin contar 2023, que tuvo un registro atípico—, el valor de las condenas jurídicas en los procesos desfavorables a la Nación tuvo un fallo de solo 5% frente a las pretensiones iniciales, un estimativo a la baja sugiere que las demandas de mayor valor representarían un pasivo cercano de al menos \$5 billones.

Para los casos de menor monto, que son la mayoría, la tasa de éxito es menor (51%), y los valores de condena para el período 2019-2025 promedian 31,4%. Bajo estos supuestos, las demandas entre el rango de \$1.000 millones y \$50 mil millones de pesos podrían alcanzar un monto de pretensiones totales de \$19 billones.

Con estos supuestos —que obviamente son susceptibles de mejora—, el pasivo de litigiosidad para casos nacionales alcanzaría al menos \$29 billones de pesos, equivalentes al 1,6% del PIB.

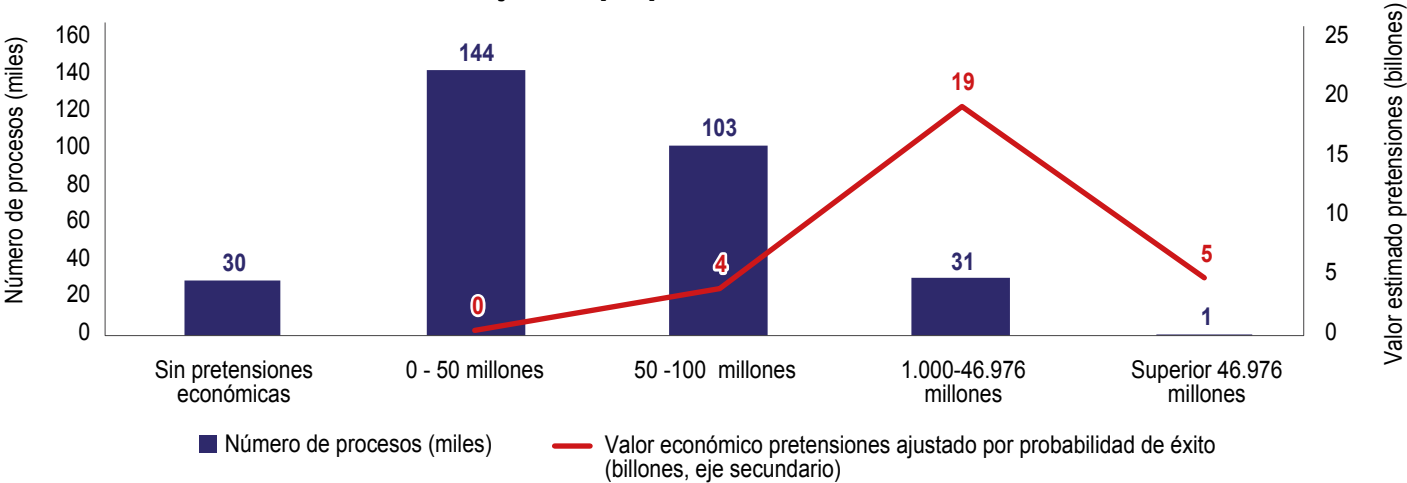
Aunque estas obligaciones no requieren pagos inmediatos, crean compromisos futuros que superan las capacidades fiscales actuales y del Fondo de Contingencias, montos que podrían incrementarse por intereses de mora bajo las condiciones ya descritas. Incluso con los nuevos casos, si bien no representan una pérdida en sí mismos en una primera etapa, la constitución de un pasivo contingente, reflejado en las provisiones contables de las entidades, limita su margen de maniobra presupuestal.

Por tanto, resulta relevante no solo que el Estado fortalezca sus capacidades de defensa jurídica, sino más importante, que entienda el marco jurí-

Agosto 25 de 2025

dico sobre el cual se establecen los acuerdos contractuales actuales, con el fin de respetar las reglas de juego establecidas, y con ello reducir los riesgos jurídicos y fiscales que el país enfrenta.

Gráfico 5. Demandas según el rango de valor económico y valor estimado de pretensión ajustado por probabilidad de éxito*



*Datos a julio de 2025.
Fuente: cálculos ANIF con base en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Agosto 25 de 2025

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		8 agosto 2025	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		207.342	14,8	15,7	15,7	7,3
2. Base monetaria (B)		180.195	15,7	16,8	12,7	12,9
3. Efectivo		137.669	21,0	21,4	21,8	10,1
4. Cuentas corrientes		69.673	4,2	6,1	6,0	2,8
5. Cuasidineros		677.863	11,4	10,7	9,9	8,5
6. Total ahorro bancos comerciales		330.909	11,0	10,5	9,1	10,7
7. CDTs		346.954	11,8	10,8	10,7	6,5
8. Bonos		20.034	-16,6	-23,5	-23,8	-19,6
9. M3		931.148	11,5	10,2	10,2	7,0
10. Cartera total		665.082	5,8	5,5	4,7	1,4
11. Cartera moneda legal		649.620	6,1	5,7	4,6	1,5
12. Cartera moneda extranjera		15.462	-5,2	-2,3	10,1	-1,0
13. TES(2)	15Aug	651.581	18,6	16,0	16,0	12,5
14. I.P.C.	Jul		4,92	4,82	5,16	6,86
15. IPC sin alimentos	Jul		4,89	4,94	5,29	7,24
16. IPC de alimentos	Jul		4,94	4,31	4,61	5,18
17. TRM (\$/US\$)	Ago25	4.008,70	-0,54	0,39	7,41	-1,14

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales(3)		65.243	64.993	64.389	62.226
19. Saldo de TES (\$MM)		649.438	639.609	613.062	546.989
20. Unidad de Valor Real (UVR)	Ago25	\$ 393,5	\$ 392,9	\$ 389,8	\$ 375,3
21. DTF efectiva anual	25/31Ago	8,80	8,93	8,92	9,95
22. Tasa interbancaria efectiva	Ago21	9,22	9,26	9,25	10,75

FECHAS CLAVE
Agosto 25 al 29 de 2025

LUNES 25
BRASIL: Confianza del Consumidor, ago.
MARTES 26
EE.UU: Confianza del Consumidor, ago.
JUEVES 28
EE.UU: PIB 2T2025. Japón: Inflación, ago. Zona Euro: Confianza del Consumidor, ago. México: Tasa de desempleo, jul.
VIERNES 29
EE.UU: Inflación PCE, jul. COL: Tasa de desempleo, jul. Alemania: Inflación, ago. Brasil: Tasa de desempleo. Chile: Tasa de desempleo, jul.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 15 de agosto, último corte disponible.
La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.