

# POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Registraduría Nacional del Estado Civil y su Fondo Rotatorio.  
Vigencia **2026-2027**



**REGISTRADURÍA**  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

# INTRODUCCIÓN

## INSTANCIAS ADMINISTRATIVA

La Ley 2220 de 2022, establece que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial es la instancia administrativa encargada del estudio, análisis y formulación de políticas preventivas (PPDA).

Así mismo la Secretaría Técnica proyecta y somete a consideración del Comité las directrices para la defensa de los intereses de la **RNEC** y su **FRR**.

## REDUCCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD

Busca reducir de manera progresiva, las reclamaciones administrativas, extrajudiciales y judiciales que surgen con ocasión de la acción u omisión en el ejercicio de las competencias de la **RNEC** y su **FRR**

## FINALIDAD

- Fortalecer la gestión jurídica y administrativa, evitando que el actuar institucional sea susceptible de revisión judicial.
- Proteger los recursos públicos destinados a la misión de registrar e identificar a los colombianos y garantizar los procesos democráticos del país.

## LITIGIOSIDAD

Según el diagnóstico de litigiosidad del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, la entidad presenta un promedio de **961** procesos judiciales que fueron admitidos en este periodo.



# OBJETIVO

Establecer  
lineamientos

Establecer los lineamientos para la formulación de una política de prevención del daño antijurídico en la RNEC y su FR

Identificar el  
Origen

Identificando su origen a través de la actividad litigiosa.

Causas y  
Subcausas

Conforme a las causas y subcausas que la producen.

# METODOLOGÍA

Implementación de  
lineamientos

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (**ANDJE**) sugiere unos parámetros o lineamientos para la formulación de la **PPDA**, a través de la circular externa N° 7 del 10 de septiembre de 2025

Identificación de  
Causas y Subcausas

La **ANDJE** parametriza a través del sistema **EKOGUI** un listado de Causas (factores que generan litigiosidad).  
  
Para la **RNEC** y su **FR** no se encuentran causas y subcausas de manera específica.

Causas y subcausas  
**RNEC**

Para este diagnóstico y posterior formulación de la **PPDA**, se establecieron hechos generadores del daño antijurídico basados en la actividad litigiosa propia de la entidad.

Fondo Rotatorio  
**RNEC**

Los insumos empleados en el diagnóstico, diseño y formulación incluyen las conciliaciones y demandas que recaen sobre el **FR** en atención al art 18 del **D/to** 1060 de 1986

# DIAGNOSTICO



## INSUMOS

- Informe de litigiosidad **RNEC** y su **FR** remitido por la **ANDJE**
- Informe de litigiosidad del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025 de conformidad con los formatos RJFT03 y RJFT04 de la **RNEC** y su **FR** (Demandas admitidas)
- Solicitudes de conciliaciones extrajudicial en donde la **RNEC** y el **FR** fueron convocados entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025 de conformidad con el formato RJFT08.

## ANÁLISIS DE INSUMOS

Para la formulación de la **PPDA**, se realizó un análisis de las temáticas más recurrentes para las vigencias 2024 y de enero a septiembre de 2025 de acuerdo con la información suministrada por la Coordinación de Defensa Judicial, la Coordinación de Conciliaciones grupos de trabajo adscritos a la Oficina Jurídica y Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la **RNEC** y su **FR**.

En este sentido, se pudo establecer que los medios de control y acciones más frecuentes interpuestas en contra de la entidad, dentro de las solicitudes de conciliación y los procesos judiciales admitidos en el periodo de evaluación (tanto en la jurisdicción ordinaria como en la contenciosa administrativa), corresponden a:

CONCILIACIONES CONVOCADAS 1/01/2024 - 30/09/2025	
MEDIO DE CONTROL	NÚMERO DE SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN RECIBIDAS POR LA RNEC Y SU FRR
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	98
Reparación directa	66
Controversia contractual	3
Ejecutivo	1
TOTAL	168

DEMANDAS EN CONTRA DE LA RNEC Y SU FRR 1/01/2024 - 30/09/2025	
MEDIO DE CONTROL / ACCIÓN	NÚMERO DE DEMANDAS EN CONTRA DE LA RNEC Y SU FRR
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	133
Reparación directa	61
Ejecutivo	4
Controversia contractual	3
TOTAL	201

# DIAGNOSTICO

## ANÁLISIS DE INSUMOS – NULIDADES ELECTORALES

Ahora bien, a las **Nulidades Electorales** para el periodo de evaluación suman un total de **508** demandas admitidas; sin embargo, para el presente análisis se tuvo en cuenta las acciones admitidas durante los años 2023, 2024 y hasta el 30 de septiembre de 2025.

Lo anterior conforme a los procesos electorales llevados a cabo durante esta vigencia y que impactan directamente en el porcentaje de litigios conocidos por la entidad, donde la entidad actúa como como sujeto procesal demandado o tercero interesado:

MEDIO DE CONTROL	CANTIDAD
NULIDAD ELECTORAL	662

NULIDADES ELECTORALES 2023-2024y 2025	
PERIODO/ AÑO	DEMANDAS PRESENTADAS
2023	154
Trim.1 (Ene-Feb-Mar)	4
Trim.2 (Abr- May-Jun)	3
Trim.3 (Jul -Agt -Sep)	2
Trim.4 (Oct -Nov -Dic)	145
2024	491
Trim.1 (Ene-Feb-Mar)	411
Trim.2 (Abr- May-Jun)	48
Trim.3 (Jul -Agt -Sep)	26
Trim.4 (Oct -Nov -Dic)	6
2025	17
Trim.1 (Ene-Feb-Mar)	5
Trim.2 (Abr- May-Jun)	9
Trim.3 (Jul -Agt -Sep)	3
TOTAL	662

# DIAGNOSTICO

## Identificación de las causas

En atención a las causas identificadas en este análisis se tomo como guía las causas del aplicativo EKOGUI, para establecer cuáles de ellas generaron mayor índice de litigiosidad en la entidad en sentido se analizaron las solicitudes **de conciliación extrajudicial**, en la vigencia 2024 – a 30 de septiembre de 2025, tal como se observa en los siguientes cuadros:

CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES 1/01/2024 - 30/09/2025			
MEDIO DE CONTROL	CAUSA RNEC	FRECUENCIA	VALOR DE LA PRETENSION DEFINIDA POR EL CONVOCANTE
REPARACIÓN DIRECTA	Anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía	37	\$ 51.930.268.340
	Prestación inadecuada de la función electoral (Causa Ekogui)	11	\$ 21.329.848.694
	Finalización del periodo de nombramiento de los funcionarios vinculados conforme al régimen especial de carrera definido en la ley 1350 de 2009	8	\$ 1.286.189.577
	Gestión contractual	3	\$ 227.756.833
	Motivación de los actos administrativo de nombramiento como jurados de votación	3	\$ 1.540.900.000
	Vulneración al debido proceso	2	\$ 1.137.300.000
	Acto administrativo que declara la insubsistencia del funcionario en libre nombramiento y remoción	1	\$ 26.568.128
	Indebida liquidación de prestaciones sociales	1	\$ 100.000.000
	TOTAL	66	\$ 77.764.166.848

CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES 1/01/2024 - 30/09/2025			
MEDIO DE CONTROL	CAUSA RNEC	FRECUENCIA	VALOR DE LA PRETENSION DEFINIDA POR EL CONVOCANTE
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Finalización del periodo de nombramiento de los funcionarios vinculados conforme al régimen especial de carrera definido en la ley 1350 de 2009	72	\$5.281.435.031
	Prestación inadecuada de la función electoral (Causa Ekogui)	9	\$2.961.251.239
	Acto administrativo que declara la insubsistencia del funcionario en libre nombramiento y remoción	5	\$300.884.070
	Motivación de los actos administrativo de nombramiento como jurados de votación	5	\$1.618.164.526
	liquidación de prestaciones sociales	3	\$ 10.429.630.174
	Anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía	2	\$ 401.536.650
	Gestión contractual	1	\$ 30.000.000
	Vulneración al debido proceso	1	\$ 211.002.457
TOTAL		98	\$ 21.233.904.147

CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES 1/01/2024 - 30/09/2025			
MEDIO DE CONTROL	CAUSA RNEC	FRECUENCIA	VALOR DE LA PRETENSION DEFINIDA POR EL CONVOCANTE
CONTROVERSIAS CONTRACTUAL	Gestión contractual	3	\$512.857.395
EJECUTIVO	Gestión contractual	1	\$ 23.381.450
TOTAL		4	\$ 536.238.845

# DIAGNOSTICO

## Identificación de la actividad litigiosa

Dentro del proceso de análisis general realizado por el Comité de Conciliación, se pudo establecer que las mayores causas de litigiosidad de la Entidad en la vigencia 2024 – a 30 de septiembre de 2025, fueron:

DEMANDAS ADMITIDAS 1/01/2024 - 30/09/2025			
MEDIO DE CONTROL	CAUSA RNEC	FRECUENCIA	VALOR DE LA PRETENSIÓN DEFINIDA POR EL DEMANDANTE APROX
REPARACIÓN DIRECTA	Anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía	49	\$ 9.545.901.164
	Vulneración al debido proceso	6	\$ 4.491.623.474
	Prestación inadecuada de la función electoral (Causa Ekogui)	4	\$ 3.573.052.179
	Finalización del periodo de nombramiento de los funcionarios vinculados conforme al régimen especial de carrera definido en la ley 1350 de 2009	1	\$ 352.910.533
	Acto administrativo que declara la insubsistencia del funcionario en libre nombramiento y remoción	1	\$5226215
	TOTAL	61	\$ 17.968.713.565

DEMANDAS ADMITIDAS 1/01/2024 - 30/09/2025			
MEDIO DE CONTROL	CAUSA RNEC	FRECUENCIA	VALOR DE LA PRETENSIÓN DEFINIDA POR EL DEMANDANTE APROX
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Finalización del periodo de nombramiento de los funcionarios vinculados conforme al régimen especial de carrera definido en la ley 1350 de 2009	113	\$ 31.013.437.718
	Acto administrativo que declara la insubsistencia del funcionario en libre nombramiento y remoción	6	\$ 311.986.251
	Prestación inadecuada de la función electoral (Causa Ekogui)	6	\$ 367.000.000
	Anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía	5	\$ 498.225.000
	Vulneración al debido proceso	3	\$ 320.000.000
TOTAL		133	\$32.510.648.969

DEMANDAS ADMITIDAS 1/01/2024 - 30/09/2025			
MEDIO DE CONTROL	CAUSA RNEC	FRECUENCIA	VALOR DE LA PRETENSIÓN DEFINIDA POR EL DEMANDANTE APROX
Ejecutivo	Gestión contractual	4	\$ 23.381.450
Controversia Contractual	Gestión contractual	3	\$ 30.845.695.000
TOTAL		7	\$ 36.276.132.000

Respecto a las controversias contractuales, 2 de las 3 demandas relacionadas en el cuadro anterior corresponde a litigios contenciosos donde el Fondo Rotatorio de la RNEC actúa como demandado. Y respecto a los ejecutivos en donde la RNEC actúa como sujeto procesal responde a 2 donde la entidad fue llamada como tercero interviniente, 1 por incumplimiento contractual en el pago de servicios públicos y 1 que obedece al retraso en el pago de factores de liquidación salarial.

# DIAGNOSTICO

## Identificación de las causas y subcausas

De acuerdo con la información relacionada, y habida cuenta de la frecuencia con la que se presenta, se priorizan cinco causas generales, cada una con su respectiva subcausa, teniendo en cuenta el origen litigioso de la entidad y las causas parametrizadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el aplicativo Ekogui, así:

CAUSAS Y SUBCAUSAS CON MAYO FRECUENCIA LITIGIOSA		
CAUSA EKOGUI	CAUSA RNEC	SUBCAUSA (HECHO GENERADOR)
Prestación Inadecuada Del Servicio Notarial Y Registral	Anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía	Cancelación de cédula por muerte, Error o anulación en la inscripción del registro civil, Error por orden judicial, Tardía expedición de la cédula, Falsa identidad
Prestación inadecuada de la función electoral	Prestación inadecuada de la función electoral (sujeta a modificación)	Indebida inscripción de candidatos. Irregularidades en los escrutinios, Nulidad del acto administrativo que declara la elección.
ilegalidad del acto administrativo que declara la terminación de la vinculación del personal provisional/ super numerario  ilegalidad del acto administrativo que declara la insubsistencia del funcionario en libre nombramiento y remoción	Finalización del periodo de nombramiento de los funcionarios vinculados conforme al régimen especial de carrera definido en la ley 1350 de 2009	No renovación de la relación labora
Violación al debido proceso	Motivación de los actos administrativos de nombramiento como jurados de votación	Debida Motivación de los actos administrativos que sancionan a los jurados de votación

Si bien el cuadro anterior, evidencia las principales causas y subcausas , se debe reiterar que dentro del listado de causas que establece la agencia a través del aplicativo EKOGUI, no se encuentran opciones que permitan identificar plenamente los factores que generan litigiosidad para la Registraduría y el FR



# DIAGNOSTICO

## Hechos potencialmente generadores de daño antijurídico.

Ahora bien, en atención al análisis cuantitativo realizado previamente, se pudieron identificar circunstancias tanto externas como internas que generan un impacto relevante en la litigiosidad de la entidad al genera un daño antijurídico resarcible:

### ANULACIÓN DE REGISTROS CIVILES Y CANCELACIÓN DE CÉDULAS DE CIUDADANÍA

La implementación del procedimiento conjunto para la **anulación de registros civiles** y la consecuente **cancelación de cédulas** establecido en la Resolución 7300 de 2021 genero el incremento en los litigios par esta causa **a diciembre 1 de 2025 se contaban con 22** solicitudes de conciliación y en el periodo evaluado con 87 demandas vigentes (Reparación Directa y Nulidad y Restablecimiento del Derecho). Cuyas decisiones judiciales en primera instancia son positivas para la entidad, con **43 fallos a favor** y 3 en contra.

A pesar de esto, existen situaciones judiciales que reiteran el daño antijurídico ocasionado por esta causa:

**Sentencia T-183 de 2023 (Corte Constitucional):** Identificó fallas estructurales en la **notificación y motivación** de las anulaciones masivas, ordenando un plan de contingencia para garantizar el debido proceso.

**Tribunal Administrativo de Cundinamarca (TAC):** Ha revocado sentencias favorables a la RNEC, reconociendo **perjuicios morales** a los ciudadanos afectados.

Ahora bien la Oficina Jurídica ha interpuesto 5 acciones de tutela contra decisiones judiciales adversas:

El **Consejo de Estado** falló a favor de la RNEC en un asunto, determinando un **defecto fáctico** en el reconocimiento de perjuicios morales y el desconocimiento del precedente judicial. Esto ha permitido que el Tribunal de Cundinamarca deba adecuar sus motivaciones, aunque para el caso mantenga la decisión de fondo.

### PRESTACIÓN INADECUADA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

la mayoría de los asuntos por reparación directa de origen electoral, no se encuentran íntimamente relacionados con las competencias de la entidad frente su misionalidad (organización de procesos electorales), no obstante la sección tercera del Consejo de Estado, ha advertido que la entidad hace parte del a organización electoral y que conforme a esta estructura orgánica de origen constitucional la responsabilidad frente a un daño antijurídico es compartida.

Sin embargo la jurisprudencia Reciente de la Corte Constitucional (T-141/25 ) y la sección Quinta del Consejo de estado (Montes de Oca/ Senado – Felipe Villamizar Ortiz/ Cámara Bogotá, delimito la responsabilidad de la entidad

La función de la Registraduría se limita estrictamente a la **verificación formal** (autenticidad de documentos y participación en consultas).

La entidad **no tiene competencia** para rechazar candidaturas por **dobles militancias**. Por lo tanto, no se le puede atribuir responsabilidad por fallas en la verificación de requisitos sustanciales que no le corresponden legalmente.

Toda vez que El tiempo en que un candidato no ocupó su curul (mientras se resolvía la nulidad del otro candidato) se considera una **mera expectativa** y no un derecho adquirido. Y El derecho subjetivo a ocupar el cargo y percibir sus emolumentos solo surge a partir de la **firmeza del acto de elección y la posesión efectiva**, no de forma retroactiva al inicio del periodo constitucional.

En consecuencia días decisiones tiene un efecto directo en la mitigación del riesgo financiero.

### FINALIZACIÓN DEL PERIODO DE NOMBRAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS VINCULADOS CONFORME AL RÉGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DEFINIDO EN LA LEY 1350 DE 2009

siendo esta una de las constantes fuentes de litigio para la entidad, tiene como origen la no renovación del contrato laboral, si bien esta disposición administrativa obedece a una prerrogativa legal las decisiones de los órganos judiciales de cierre no son pacíficas, esto depende en gran medida de la interpretación y la aplicación que el juez dé a las normas que rigen la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil (o a la exclusión de estas).

Esta falta de homogeneidad fue confirmada durante el encuentro realizado en junio de 2025 con los abogados encargados de la representación judicial de las delegaciones departamentales. En dicho encuentro se constató que los Tribunales Administrativos de cada distrito se apartan de decisiones unánimes, lo que impide a la entidad identificar con claridad una línea de defensa única y consolidada frente a los litigios relacionados con el talento humano de la Registraduría

# METODOLOGÍA

## PLAN DE ACCION

En atención a la metodología propuesta por la **ANDJE**, se incluyen las medidas (que hacen para prevenir la causa) y mecanismos (como cumpla la medida) y se define el área responsable de estas.

## APROBACION

De conformidad con la Ley 2220 de 2022 y la Resolución 4530 de 2023 esta decisión se encuentra a cargo del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad. Se cuenta hasta el 31 de diciembre de 2025 para ser cargada en el sistema EKOGUI

## IMPLEMENTACIÓN

De conformidad los planes de acción propuesto se llevan a cabo las actividades durante el periodo de vigencia de la PPDA adicionalmente conforme al procedimiento interno de la entidad se cuenta con 10 días contados a apartita de la aprobación para socializar con toda la entidad la PPDA

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La matriz metodológica de al ANDJE, cuenta con 3 indicadores que permite valorar y medir las medidas y mecanismos establecidos por la entidad (Gestion, Resultado e Impacto)

Adicionalmente las oficinas de Planeación y Control interno serán las encargadas de acuerdo a su competencias de la inclusión en PAI y la evaluación y seguimiento de la PPDA

# DIAGNOSTICO

## CONCLUSIONES GENERALES

Una vez realizado el presente análisis es posible concluir que con el propósito de mitigar el impacto económico y administrativo que tiene origen en la litigiosidad de la entidad se deberán tener en cuenta como acciones a implementar:

### UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

dentro de la entidad, de modo que se guarde relación estrecha entre la defensa judicial, las actuaciones administrativas y la respuesta dadas a los ciudadanos de acuerdo con la materia de conocimiento de cada área. En este sentido tanto los abogados que ejerzan la defensa de la entidad (sedes centrales y descentralizadas) y quienes integran los grupos jurídicos de cada área misional y de apoyo, en conjunto, deberán realizar protocolos y procedimientos identificando las líneas de defensa de la entidad que permitan subsanar las causas que dan origen a las demandas y a las acciones constitucionales.

**Actualizar las causas y subcausas** que dan origen a las demandas, acciones constitucionales y reclamaciones administrativas, en conjunto, con las áreas misionales y de apoyo con el fin de identificar las circunstancias fácticas que más se presentan frente a la litigiosidad de la entidad.

**Realizar un autodiagnóstico** de los procedimientos y manuales internos que fijan las líneas y directrices en cuanto a las actuaciones administrativas propias de las competencias de la RNEC y su FRR; diagnóstico que permitirá actualizar y ajustar el cumplimiento normativo vigente.

**Implementar un sistema de información** que permita el adecuado control y seguimiento de las conciliaciones y los procesos judiciales de los cuales la RNEC y su FRR es sujeto procesal; con el fin de contar con un monitoreo continuo en tiempo real que genere un diagnóstico frente al daño antijurídico soportado por la entidad que permita acoger estrategias que incrementen el nivel de éxito y reducir los costos asociados a los litigios, reclamaciones y acciones constitucionales.



**REGISTRADURÍA**  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

# GRACIAS

Registraduría Nacional del Estado Civil