C-030-14

Sentencia C-030/14

LEY GENERAL DE PROCESO-Modificaciones al Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre notificación del auto admisorio de la demanda a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición por ausencia de cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efectividad del derecho político depende de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

CRITICA A TECNICA LEGISLATIVA EMPLEADA POR EL CONGRESO-No sustenta necesariamente una inconstitucionalidad/ERROR DE TECNICA LEGISLATIVA-No es, per se, una violación del orden constitucional vigente

Referencia: expediente D-9746

Demandante: Adriana María Guillén

Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 6 y 7 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, 'Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones'

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Adriana Guillén Arango presentó acción de inconstitucionalidad contra los incisos 6 y 7 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, 'Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones'. Las demandas fueron acumuladas y repartidas a la Magistrada sustanciadora, quien la admitió para su conocimiento por la Sala Plena.[1]

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma cuyos incisos sexto y séptimo, son acusados, los cuales se resaltan en negrilla.

"LEY 1564 DE 2012 [2]

"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".

[…]

Libro Quinto

Cuestiones varias

[…]

Título II

Disposiciones relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Artículo 612. Modifíquese el Artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 199. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas

que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil en la dirección electrónica por ellos dispuesta para recibir notificaciones judiciales.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar y de la demanda.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

En este evento, las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la secretaría a disposición del notificado y el traslado o los términos que conceda el auto notificado, sólo comenzarán a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación. Deberá remitirse de manera inmediata y a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, sin perjuicio de las copias que deban quedar en el expediente a su disposición de conformidad con lo establecido en este inciso.

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde sea demandada una entidad pública, deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los mismos términos y para los mismos efectos previstos en este artículo. En este evento se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior.

La notificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se hará en los términos establecidos y con la remisión de los documentos a que se refiere este artículo para la parte demandada”.[3]

III. DEMANDA

La Directora de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado presentó acción de inconstitucionalidad en contra de los incisos finales del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto aunque las disposiciones buscan una finalidad adecuada, permitir que la Agencia se enteré de los procesos en contra del Estado, en su criterio pretende alcanzarse, a través de un medio irrazonable y desproporcionado ordenar a los jueces a notificar personalmente a la Agencia dentro de cualquier proceso en contra del Estado. A su parecer, la norma desconoce los derechos al debido proceso, a la defensa y adecuada protección de los recursos del Estado. La demanda presenta sus cargos de la siguiente manera.

1. En primer término, la demanda advierte que los incisos acusados del Código General del Proceso, hacen parte del conjunto de normas que buscan armonizar las disposiciones procesales, con las competencias especiales de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado. No obstante, señala que se trata de dos incisos que fueron introducidos durante el debate parlamentario, pero que no hacían parte del proyecto original. Dice al respecto,

"Los artículos 610 a 616 de la Ley 1564 de 2012 fueron introducidos como artículos nuevos en el pliego de modificaciones que acompañó la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 196 de 2011 Cámara, 159 de 2011 Senado, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como artículos 564 a 570, con el objeto de 'modificar normas actuales de procedimiento para permitir que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, de reciente creación en la Ley 1444 de 2011 que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, pueda cumplir de manera adecuada con las funciones para la cual fue creada. Algunas de las actuales normas procesales, resultan inapropiadas para su cabal funcionamiento, fundamentalmente en lo relativo a la notificación de ciertas actuaciones a dicha Agencia y la necesidad de contar con tiempo suficiente para adoptar las decisiones de coordinación o asunción de la defensa de las distintas entidades públicas.'[4]

Para estos efectos, el artículo 612, numeral 6 del Código del Proceso establece la obligación de notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al auto admisorio de la demanda de todos los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde la demandada sea una entidad pública, en los términos que en los incisos previos se establecen. Al efecto, se señala que la notificación personal debe efectuarse mediante

mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales (art. 197, Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), acompañado de copia de la providencia a notificar y de la demanda. La notificación se entiende surtida cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje, hecho del cual deberá quedar constancia en el expediente, sin perjuicio de las copias que en Secretaría deben quedar del expediente. || Adicionalmente, debe enviarse a la Agencia, de manera inmediata por medio de servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio."

2. La demanda indicó que la jurisprudencia constitucional ha señalado que "[…] el amplio margen de autonomía o discrecionalidad reconocido al legislador en materia procesal no es absoluto, y que existen tres (3) tipos de límites sustantivos al poder de fijar los procedimientos"; a saber:

"El primer límite, se refiere a las normas constitucionales que determinan tanto los fines esenciales del estado, como los propósitos propios de la administración de justicia […]. || El segundo límite tiene que ver con 'la vigencia de los derechos fundamentales intermediados por el trámite judicial', especialmente con el logro efectivo del derecho al debido proceso en sus diferentes componentes (principios de legalidad, contradicción y defensa); el acceso a la administración de justicia; el derecho a la participación; el principio de primacía del derecho sustancial sobre las formas; además, de otros derechos como la igualdad de trato ante las autoridades judiciales, la intimidad, la honra, la autonomía personal y la dignidad humana. || El tercer límite, está relacionado con la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, exigibles de toda actuación pública o de los particulares, de acuerdo con los cuales, las normas procedimentales deben: (i) cumplir con propósitos admisibles desde la perspectiva constitucional, (ii) ser adecuadas para cumplir con esas finalidades y (iii) a no interferir con el núcleo esencial de derechos, principios o valores superiores.

En este orden, la violación del debido proceso tendría lugar no solo por la omisión de una determinada regla procesal o por la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino también, cuando resuelta, cuando resulta excesiva y desproporcionada frente al resultado que con su uso se pretende obtener. || Particularmente, en lo referente a las reglas procesales, como desarrollo del derecho al

debido proceso, la Corte Constitucional ha precisado que deben provenir de regulaciones legales razonables y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas, de manera que permitan la realización del derecho sustancial."

3. Para la demanda, la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado obedece a un doble propósito: (i) la reducción del daño antijurídico y (ii) la defensa efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, con el fin de lograr "la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa". (Ley 1444 de 2011, artículo 5°). El cumplimiento de estas funciones supone coordinación con las entidades del Estado, pero no suplantación en lo que a la defensa del Estado se refiere. Dice al respecto,

"En este contexto, su tarea central es la planeación y coordinación de la defensa del Estado, y complementariamente, la intervención directa en algunos procesos, en los que, el valor económico de las pretensiones o la trascendencia e implicaciones que para la sociedad y el Estado tiene lo que en ellos se debate, hacen indispensable la intervención de la Agencia en la defensa o su participación como apoderada de la parte demandada. Para tales efectos, el legislador facultó a la Agencia para intervenir en cualquier estado del proceso en todos los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado, y atribuyó a sus órganos directivos unas competencias específicas con la finalidad de que sea ellos los que establezcan los criterios de selección de los procesos que debe revisar.

El cumplimiento de estas funciones exigen un trabajo coordinado de la Agencia con las oficinas jurídicas de las entidades públicas, que son las llamadas a ejercer en primer término la defensa del Estado en los proceso iniciados en su contra, no obstante, el artículo 612, incisos 6 y 7, del Código General del Proceso, ordena una notificación adicional a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado del auto admisorio de la demanda y de sus anexos, con la finalidad de que ésta cuente con la información actualizada de las demandas que se presenten contra entidades públicas y cuente con el tiempo suficiente, para adoptar, según el caso, las decisiones de coordinación o de asunción de la defensa de las entidades públicas.

Salvo que la intención del legislador fuese trasladar la representación jurídica de la Nación a la Agencia, que claramente no es el caso, la medida a la que se ha hecho referencia, resulta

irrazonable y desproporcionada porque la Agencia no está en capacidad de revisar todas las demandas con la celeridad y el rigor que tal ejercicio supone, y por el contrario, la pretensión de satisfacer esta titánica tarea, lo único que genera es la distracción de valiosos recursos originalmente comprometidos en la preparación de su actuación en procesos que verdaderamente lo requieren de acuerdo con los criterios que al respecto [se] hayan fijado.

En efecto, el número de procesos que la Agencia está en capacidad de atender directamente como interviniente o apoderada judicial es bastante limitado, razón por la cual, los exiguos recursos con que cuenta deben ser maximizados en la atención de las demandas que por la entidad de sus pretensiones y/o su impacto fiscal, exigen ser priorizadas. Ténganse en cuenta que en los primeros cinco meses del presente año la Agencia ha sido notificada de 41.692 procesos, sólo en mayo fue notificada de 14.820 procesos, es decir, 705 procesos diarios. Según cálculos hechos por la Secretaria General de la Entidad, por cuenta de lo anterior, en los cinco primeros meses de 2013 la Agencia ha recibido 1’879.883 folios.

Los anteriores datos reflejan el costo de tiempo y recursos que debe emplear la administración de justicia, la Agencia y los ciudadanos demandantes para cumplir la norma, sin que ello genere un efecto real en los intereses de cada uno de dichos actores, desconociéndose la regla jurisprudencial antes citada según la cual el debido proceso se vulnera cuando se crean reglas procesales que no cumplen el fin para el que fueron incluidas, generando cargas injustificadas.”

“Los preceptos acusados claramente no está orientada por estos principios constitucionales, si se tiene en cuenta que cerca del 40% de los asuntos admisorios notificados a la Agencia y de las conciliaciones extrajudiciales comunicadas a la Entidad corresponden a asuntos concernientes a entidades territoriales, asuntos en los que la Agencia no estaría llamada a intervenir de acuerdo con la vocación de la Ley 1444 de 2011 y del Decreto 4085 de ese mismo año, que crean y regulan su actividad, de proteger los intereses litigiosos de la Nación, específicamente radicados en las controversias en las que se encuentran involucradas entidades públicas del orden nacional.

Pero esto no es todo, el 60% restante, que se refiere a autos admisorios de demanda y

solicitudes de conciliación extrajudicial en las que esté vinculada una entidad del orden nacional, no representa necesariamente casos en que la Agencia deba intervenir, pues muchos de esos asuntos no representan intereses litigiosos transversales que estén llamados a ser atendidos por la Entidad de conformidad con el marco jurídico que rige sus funciones y competencias que la concibe como ente rector en materia de defensa jurídica del Estado más que abogada de cada una de las entidades públicas (Decreto Ley 4085 de 2011).

En este mismo orden, la obligación de notificación personal que prevé la norma, genera unas expectativas de actuación directa de la Agencia en los jueces, las partes y la ciudadanía que la entidad no tiene la posibilidad de satisfacer, porque su participación además de excepcional, en la mayoría de procesos es innecesaria, si se parte de que las entidades demandadas que son las llamadas en primer lugar a proveer su propia defensa, están en capacidad de hacerlo. […]"

Para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado existen mecanismos más efectivos, como sistemas de alertas y prevenciones, que facilitan el manejo de la información. Tal papel, sostiene, "[…] lo cumple en la actualidad LITIGOB, sistema de información de la Actividad Litigiosa y de la Gestión Jurídica del Estado, creado por la Ley 790 de 2002, encargado del recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional del Estado, sistema que es alimentado y utilizado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza jurídica."

5. Así, concluye la Agencia en la demanda, la medida es inconstitucional por irrazonable, anotándose,

"Así las cosas, la medida consistente en la notificación personal a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de todos los procesos en los que la demanda sea una entidad pública, a pesar de que persigue fines constitucionalmente legítimos e importantes, como lo es la adecuada defensa en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa, y que la Agencia cuente con toda la información sobre los litigios que se inicien contra entidades públicas, el medio empleado, la notificación personal en las condiciones fijadas por la norma, es, en primer lugar, inadecuado para lograr la finalidad

buscada, que no es otra distinta a disponer del tiempo suficiente para adoptar las decisiones de coordinación o asunción de defensa de las entidades públicas. Y esto es así, no solo porque no está obligada a intervenir en todos los procesos, su participación es facultativa, sino también, porque al no estar en capacidad de analizar todas las demandas, no va a poder disponer de los elementos de juicio indispensable para definir su actuación.

Pero además, es una medida innecesaria en cuanto a la finalidad de mantener informada a la Agencia sobre los procesos que se inicien en contra de entidades públicas, dado que LITIGOB, tal como ya se explicaba, cumple esa misma finalidad sin ser una medida lesiva para el derecho constitucional al debido proceso y al acceso a la administración de justicia."

IV. INTERVENCIONES

Se comunicó el inició del presente proceso, para su eventual intervención, al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, a la Universidad Externado de Colombia y a la Corporación Excelencia para la Justicia. Además se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación. El Gobierno Nacional, ni otra entidad de la rama ejecutiva del poder público intervinieron en el proceso para defender las normas legales acusadas. Tampoco el Congreso de la República.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Participó en el proceso a través de uno de sus miembros,[5] para solicitar la inexequibilidad de la norma, pues a su juicio, ésta es irrazonable y desproporcionada.[6] Dijo el respecto en su intervención,

"A la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se le asignan tantas e indiscriminadas funciones dentro de normas del CGP, que no fueron objeto de un estudio mesurado que sólo pueden llevar a dos conclusiones: o se torna en una entidad a la que le es imposible atender el cúmulo de asuntos que inmisericordemente se le asignaron o se le convierte en un leviatán burocrático.

[…] El concepto del debido proceso no solamente puede ser visto desde el aspecto filosófico y teórico, pues siempre es menester verificar que sus directrices puedan ser cumplidas en la diaria realidad y eso es precisamente lo que no ocurre con los dos incisos del artículo 612 del CGP que se acusan, que a más de que no corresponden con los fines y propósitos para los que se creó la Agencia, por ser un imposible práctico que puedan tener cabal cumplimiento, al tratar de, al menos en apariencia por el debido acatamiento a la ley vigente, de observarlos, se ha generado la imposibilidad de que puedan ser cumplidas las funciones que si le corresponden a la entidad, convertida hoy en una oficina de archivo de documentos inútiles, por ser lo cierto que la Agencia razonablemente no puede atender el cúmulo de procesos que a diario le son notificados." (acento del texto original).

2. Universidad Externado de Colombia

La Universidad participó a través de uno de sus docentes[7] del Departamento de derecho procesal de la Universidad, que defendió la constitucionalidad de las reglas legales acusadas.[8] Consideró válida la interpretación que hace la demanda de la disposición normativa parcialmente acusada, pero, sostiene, "[…] resulta totalmente contrario a sus intereses para la declaratoria de inconstitucionalidad. […] a la Agencia hay que notificarle todas las demandas y ella escogerá cuáles contesta y cuáles no. Mal haría la norma en dejarle a los jueces la facultad de decidir en qué casos consideran importante y útil notificar a la Agencia y en cuáles no, pues ese criterio selectivo podría prestarse a omisiones o arbitrariedades. Tampoco puede dejarse al libre albedrío de los demandantes decidir cuándo quieren vincular la Agencia y cuán no habrán de vincularla."

3. Universidad Libre de Bogotá

La Universidad participó a través del Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá,[9] quien intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma.[10] A su juicio, "[…] la Entidad es la que de acuerdo a sus propios criterios selecciona y decide en cuales interviene de acuerdo a su real interés, sin que sobrevenga responsabilidad disciplinaria o administrativa alguna, pues acata plenamente las normas que la regulan, y el hecho de que sea informada de todas las demandas en contra de entidades públicas, no significa que deba necesariamente intervenir en todas ellas, lo que por sustracción de

materia desplaza o deja sin peso los argumentos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad, se duele de situaciones administrativas de las que debe ocuparse el poder ejecutivo para subsanarlas, reducirlas a su mínima expresión, permitir que el sistema y la misión funcional de la agencia de un lado y el fin de la norma demandada de otra, confluyan coordinadamente. || Es decir, la agencia cumple perfectamente su función al recibir la notificación de todos los procesos en contra de la Nación y es ella la que define en cuáles interviene conforme a las prerrogativas procesales que tiene, sin que por la primera circunstancia el deber dado al juez pueda catalogarse como inconstitucional. Ahora bien, las demás dilucidaciones indicadas en la demanda (ejemplo el porcentaje de demandas que se dan contra entidades territoriales y las que requieren o no intervención, o los reclusos financieros, logísticos o humanos necesarios para recibir la notificación) no son del resorte de un análisis constitucional o por lo menos con la causal de violación indicada."

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5625 de agosto 23 de 2013, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare exequibles los incisos finales del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012. Consideró que la norma sí es razonable constitucionalmente, contrario a lo que sostiene la demanda. Dijo el Procurador,

"Aunque prima facie los argumentos de la demanda no son pertinentes desde el punto de vista constitucional,[11] podría aceptarse, en gracia de discusión, que la medida analizada genera un quebranto eventual a ciertos derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia (art. 229 de la Carta Política) y el debido proceso (art. 29 constitucional), porque la notificación personal obligatoria a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado del auto admisorio de las demandas y mandamientos de pago dirigidos contra entidades estatales, implica una actuación adicional en cabeza de los jueces que retrasaría (así sea mínimamente) el desarrollo de los procesos judiciales a su cargo.[12]

Adicionalmente, la medida podría afectar el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público[13] porque, ante la imposibilidad física de que la Agencia analice en detalle todos los expedientes, los intereses litigiosos de la Nación quedarían relativamente desprotegidos, y además de esto, se invertirían recursos estatales escasos en una actuación

procesal que se puede obviar. Finalmente, en tanto que la Agencia formula políticas públicas para prevenir daños antijurídicos con fundamento en la información recibida, se puede decir además que la imposibilidad de analizar todos los procesos judiciales cuya parte demandada sea una entidad pública, tiene la potencialidad de afectar los derechos de las personas que podrían verse perjudicadas con la consolidación de un daño antijurídico cuyo autor sea el Estado y que no pudo preverse por la ausencia de información.

[…] || De la demanda se infiere que la medida acusada, según la accionante, es desproporcionada porque no supera o aprueba el segundo paso del test de proporcionalidad. Como es bien sabido, esta segunda etapa del examen de proporcionalidad exige analizar, en principio, dos elementos. El primero de ellos se refiere a la eficacia, esto es, la aptitud o conducencia que tiene el medio elegido por el legislador para alcanzar la meta propuesta. En segundo lugar, se debe examinar si la medida es necesaria, es decir, determinar si es el medio más eficiente frente a otras posibles medidas, lo cual se traduce en que sea el mecanismo o medida que sea menos perjudicial en términos de afectación de los derechos fundamentales. || Para lograr ese objetivo, esta Vista Fiscal consideró indispensable conocer el medio alternativo propuesto por la ciudadana demandante: el Sistema de Información de la Actividad Litigiosa y de la Gestión Jurídica del Estado (en adelante Litigob). Para esto, uno de los funcionarios de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales realizó una visita a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que fue concertada previamente con algunos servidores de esa entidad para conocer las características del sistema y poder definir si tenía, al menos, igual nivel de eficacia y eficiencia que la medida acusada.[14]

De acuerdo con la información recibida, esta Jefatura concluyó lo siguiente:

(i) El sistema Litigob fue creado por el artículo 15 de la Ley 790 de 2002 ante el aumento anual de procesos que se adelantaban en contra de entidades públicas y debido a la magnitud de las pretensiones que se reclamaban en las demandas.[15]

(ii) En ese sentido, uno de los objetivos de Litigob es ofrecer información oportuna, completa y detallada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación para que pueda tomar decisiones acertadas que le permitan estructurar, formular, aplicar, evaluar y difundir políticas de prevención del daño antijurídico, así como defender y proteger

efectivamente los intereses litigiosos de la Nación (parágrafo del artículo 5 de la Ley 1444 de 2011).

(iii) Litigob es un sistema que contiene algunos datos relevantes sobre los procesos judiciales que se tramitan contra entidades públicas nacionales. Entre otros datos, el Sistema registra los siguientes: el(los) demandante(s), el(los) demandado(s), el despacho judicial que conoce el proceso, la etapa procesal, los hechos y la(s) pretensión(es).

(iv) Litigob recibe la información judicial que administra de dos fuentes principales: alrededor de dos terceras partes de la información proviene de las notificaciones que los despachos judiciales realizan directamente a la Agencia en virtud de la norma acusada. La tercera parte restante tiene origen en los datos que las mismas entidades demandadas aportan al Sistema[16].

(v) Según el Decreto Ley 4085 de 2011 (arts. 5.4 y 20.5) únicamente las entidades públicas del orden nacional están obligadas a "alimentar" el Sistema Litigob. Esta obligación es consistente con el artículo 2 del mismo Decreto, que dispone que la Agencia deberá concentrar sus acciones en la defensa de aquellos intereses litigiosos que sean relevantes para la Nación. A su turno, uno de los criterios para determinar la existencia de un interés litigioso de la Nación, es que una de las partes en el proceso judicial correspondiente sea una entidad pública nacional.

(vi) A pesar de esto, como se observó, tan solo una tercera parte de los procesos judiciales registrados en Litigob provienen de información que suministran las mismas entidades del orden nacional que han sido demandadas. En consecuencia, la gran mayoría de los datos de Litigob se extrae de las notificaciones personales a la Agencia de los autos admisorios, de las demandas y mandamientos de pago dirigidos contra entidades públicas nacionales, notificaciones que a su turno se realizan en razón del artículo parcialmente demandado (art. 612 de la Ley 1564 de 2012).

(vii) Si no se produce la notificación personal a la Agencia del auto admisorio, de la demanda o del mandamiento de pago, la tarea de alimentar el Sistema se dificulta, en tanto que los funcionarios de la Agencia deben monitorear directamente a las entidades públicas del orden nacional para determinar cuáles procesos judiciales se adelantan en su contra y solicitar a la entidad respectiva el diligenciamiento de la información en Litigob. En síntesis,

antes de la entrada en vigencia del artículo demandado, la única información que recogía Litigob era la que las mismas entidades demandadas ingresaban a ese Sistema. La Agencia no podía ingresar información a Litigob porque no tenía conocimiento directo de las demandas o mandamientos de pago.

(viii) Por lo anterior, antes de la existencia de la norma acusada, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado debía desplegar un esfuerzo mayor para obtener los datos que se requerían para mantener actualizado el Sistema Litigob. Además de eso, el control de la información recibida era más complejo, en la medida en que no tenían acceso directo al texto de la demanda. Así las cosas, debían confiar en que, por una parte, la información registrada por la entidad fuera exacta, y por la otra, que la entidad hubiese registrado todas las acciones judiciales iniciadas en su contra.

De conformidad con lo anterior, para esta Vista Fiscal el medio propuesto por la ciudadana demandante (i.e. Litigob) no es más eficaz que el elegido por el legislador por una razón básica: más de la mitad de la información que reposa en el Sistema Litigob proviene de las notificaciones a la Agencia que hacen los despachos judiciales en virtud de la norma demandada. Dicho en otros términos, la medida alternativa propuesta no llevaría al fin que busca la norma -consistente en incrementar la calidad de la defensa jurídica de la Nación por medio del recaudo de una mayor y más precisa información de los procesos judiciales cuya parte demandada sea una entidad del orden nacional-, de la misma manera que lo hace la medida demandada si se tiene en cuenta que (i) más de la mitad de la información del Sistema se origina gracias a la norma acusada; y (ii) el control sobre la exactitud de los datos registrados es mayor con las notificaciones que se hacen a la Agencia en virtud del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, porque esa misma entidad puede tener acceso directo al auto admisorio, a la demanda y al mandamiento de pago.

Así mismo, la mera existencia del Sistema Litigob, sin notificación a la Agencia, y siendo alimentado únicamente por las entidades nacionales, tampoco lleva al cumplimiento adecuado de una de las funciones asignadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica: la intervención discrecional en los procesos judiciales. En efecto, los artículos 610 y 611 de la Ley 1564 de 2012 disponen que ésta “podrá” intervenir en diversas etapas de los procesos judiciales adelantados contra entidades públicas nacionales[17]. Esta facultad discrecional de intervención de la Agencia no podría desarrollarse idóneamente si no existe una

información oportuna y completa que permita tomar una decisión adecuada. En ese orden de ideas, si dos terceras partes de los datos que reposan actualmente en Litigob, no se reciben o llegan tardíamente, esa facultad discrecional quedará librada a la incertidumbre.

Por otro lado, la medida acusada es más eficiente que la mera existencia del sistema Litigob, que es el medio alternativo propuesto por la demandante. Como se vio, sin ese mecanismo (i.e. la notificación personal) los funcionarios de la Agencia deben acudir directamente a las más de doscientas entidades del orden nacional para solicitarles que registren la información de los procesos judiciales. Ese mayor esfuerzo de la Agencia se traduciría en más tiempo invertido en obtener la información, con lo cual las decisiones que debe tomar se retrasarían. En ese sentido, una determinación que se tome inoportunamente puede llevar a una desprotección de los intereses litigiosos de la Nación.

A pesar de todo lo dicho, en la visita informativa también se constató que la Agencia cuenta con, aproximadamente, 110 funcionarios en total (incluyendo personal administrativo). Si a esa entidad le notifican en promedio 105 procesos judiciales diarios (sin contar los dirigidos contra las entidades territoriales), se observa que la capacidad de la Agencia para intervenir en cada uno de ellos es prácticamente imposible. Por lo anterior, y atendiendo a las funciones de la Agencia como defensora de los intereses litigiosos de la Nación, a juicio de esta Jefatura, la notificación no puede ser entendida como una obligación de participar en todos los procesos que se le notifiquen, ni siquiera para señalar que la Agencia no intervendrá. Así las cosas, para esta Vista Fiscal, la facultad discrecional de intervención en cabeza de la Agencia supone que tiene un margen relativo de autonomía para decidir los procesos judiciales en los cuales participará. Para el Jefe del Ministerio Público, esto quiere decir que en los procesos en los que la Agencia considere que no es conveniente intervenir, no es indispensable ni siquiera presentar una comunicación en ese sentido al despacho judicial correspondiente."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política,

la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Controversia planteada por la demanda

En el presente proceso, la Directora de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, en ejercicio de sus derechos políticos ciudadanos, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los incisos finales (sexto y séptimo), del artículo 612 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), por considerar que la obligación impuesta a los jueces, de notificar a dicha agencia el inicio de todos los procesos en contra del Estado, es irrazonable y desproporcionada constitucionalmente. Sustenta sus cargos la demandante sobre la base de que la notificación personal obligatoria a la Agencia del auto admisorio de la demanda y los mandamientos de pago dirigidos contra entidades estatales, implican una actuación en cabeza de los jueces, que retrasa el desarrollo de los procesos judiciales, pero también afecta el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, porque ante la imposibilidad física de que la agencia analice todos los expedientes, los intereses litigiosos de la nación quedarían relativamente desprotegidos.

La violación al debido proceso tendría lugar no sólo por la ineficacia de la regla procesal para alcanzar el fin para el cual fue diseñada, pero además en no pocas ocasiones los despachos judiciales omiten efectuar la notificación a la agencia, lo que implica que deba declararse la nulidad de todo lo actuado. Dice la accionante, que la medida es desproporcionada, en tanto no supera el segundo paso del test de proporcionalidad. No es una medida eficaz, ya que el medio previsto por el legislador para alcanzar la meta propuesta no tiene la aptitud de producir el efecto buscado.

En criterio de la demandante, tampoco la medida es necesaria, porque no es el medio más eficiente frente a los mecanismos existentes. Ninguna entidad del Gobierno Nacional, así como tampoco de la rama legislativa del poder público, participaron para defender la norma. Una de las intervenciones, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, coadyuvó la demanda, por considerar que sí se trata de una regla irrazonable. Las dos intervenciones restantes, de las Universidades Externado de Colombia y Libre de Bogotá, consideraron que la norma es razonable, por cuanto es la Agencia la que decide si participa o no en un proceso determinado, no se le impone una obligación. Finalmente, el Procurador General de

la Nación sostiene que la norma debe ser declarada exequible por cuanto sí la considera razonable, en especial, por cuanto el medio alternativo para alcanzar el fin que se busca con las normas acusadas, no se puede lograr cabalmente con otra opción.

3. Argumentos sobre la inconveniencia de la norma; ausencia de cargos de inconstitucionalidad

Para la Sala, la demanda presentada evidencia problemas de conveniencia de la norma acusada, que pueden ser de gran importancia pero que, de acuerdo con los argumentos presentados, no demuestran de que forma esta inconveniencia de la norma conlleva también una afectación a los límites constitucionales. A continuación se hará referencia (i) a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, (ii) a la obligación de ser notificada por los jueces de los procesos que se adelanten en contra del Estado y (iii) a los argumentos presentados por la demanda.

3.1. Breve alusión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es una institución novedosa dentro del orden constitucional vigente. No se trata de una figura que ya existiera y que se está tratando de reformar. Es una institución que responde a visiones actuales del estado y del manejo del gobierno. Su propósito es responder los retos que supone la defensa del Estado, desde una mirada amplia y general, no restringida y particular a cada uno de los casos, considerados aisladamente. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue creada por el Congreso de la República, mediante la Ley 1444 de 2011 (por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones) en su artículo 5°.[18] El objetivo de la Entidad es doble, la producción de las políticas de prevención del daño antijurídico, para lo cual deberá estructurar, formular, aplicar, evaluar y difundir dichas políticas. Y, además, la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales públicas, con el fin de que se reduzca la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Se trata de funciones generales que no buscan que la agencia realice directamente la defensa del Estado, sino que la estructure de forma amplia y general.[19]

3.1.1. El Gobierno Nacional reguló la entidad, mediante el Decreto Ley 4085 de 2011 (por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado), expedido en ejercicio de la facultades atribuidas por el Congreso de la República en la misma Ley 1444 de 2011 (art. 18, literal f). El Decreto reiteró los objetivos de la Agencia en los siguientes términos: "La Agencia tendrá como objetivo (1) el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; (2) la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y (3) la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación." El artículo 2° del Decreto 4085 de 2011, que contempla el objetivo de la Entidad, trae también un parágrafo en el que establece que, para efectos del Decreto, se deberá entender por 'intereses litigiosos de la Nación' los siguientes: "(a) Aquellos en los cuates esté comprometida una entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso. || (b) Aquellos relacionados con procesos en los cuales haya sido demandado un acto proferido por una autoridad pública o un órgano estatal del orden nacional, tales como leyes y actos administrativos, así como aquellos procesos en los cuales se controvierta su interpretación o aplicación. || (c) Aquellos relacionados con procesos en los cuales se controvierta una conducta de un servidor público del orden nacional. || (d) Aquellos relacionados con procesos en el orden regional o internacional en los cuales haya sido demandada la Nación. || (e) Los demás que determine el Consejo Directivo de esta Agencia dentro de los lineamientos y prioridades señalados por el Gobierno Nacional."

3.1.2. El artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011 consagra las funciones de la Agencia en relación con las políticas,[20] en relación con la coordinación de la defensa del Estado,[21] en relación con la gestión del conocimiento y evaluación de la defensa[22] y en relación con el ejercicio de la representación.[23] Es importante resaltar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no tiene como competencia única y exclusiva la posibilidad de representar a la Nación. También puede ejercer la representación judicial de las entidades territoriales mediante la suscripción de convenios interadministrativos y el correspondiente otorgamiento de poder. Pero, obviamente, se trata de una función extraordinaria, que no hace parte de sus actividades centrales. El artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011, en su

tercer parágrafo establece que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica no será la parte demandada; dispone la norma: “Parágrafo 3°. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en ningún caso tendrá la condición sustancial de parte demandada en los procesos que se adelanten contra las demás entidades públicas, razón por la cual no podrán dirigirse contra ella las pretensiones de la demanda y no podrá ser convocada a tales procesos a ningún título. En ningún caso la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado asumirá las obligaciones patrimoniales de las entidades públicas en cuyo nombre actúe.” Finalmente, se establece el sistema LITIGOB (sistema único de información Litigiosa del Estado Colombiano) como fuente de información.[24]

3.2. Obligación de notificación.

El artículo 612 del Código General del Proceso, hace parte del capítulo dedicado a las disposiciones relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. El artículo 610 del Código se ocupa de establecer que la Agencia podrá actuar, en cualquier estado del proceso sea cual fuere la jurisdicción. Posteriormente, el artículo 611 dispone que el proceso se suspenda por treinta días cuando la Agencia decida intervenir, para luego, en el artículo 612 ocuparse de la notificación del proceso. Para tal fin, se resuelve modificar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo pertinente (el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011). El artículo incluyó dos incisos adicionales a los cinco que originalmente tenía.[25] Para darle a conocer la existencia de un proceso en contra de la Nación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y que ésta pueda decidir si se vincula o no, el legislador decidió modificar el artículo que regula la notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas y demás. El séptimo inciso se ocupa de consagrar los términos en los que debe ser hecha esa notificación que son, básicamente, los mismos que se establecen para la parte demandada.

El propósito de las normas citadas es armonizar las disposiciones de carácter procesal con las competencias de la Agencia en cuestión. Incluir dentro de la nueva legislación procesal de Colombia (el Código General del Proceso, CGP), las reglas básicas que hagan posible la adecuada intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado dentro de los procesos judiciales que se adelanten contra la Nación (y aquellos contra entidades territoriales que, excepcionalmente, decida la Agencia seleccionar). Así, el artículo 610 del

CGP [Ley 1564 de 2012] reconoce una amplia competencia de la Agencia dentro del trámite del proceso, permitiéndole participar en cualquier momento. En el sentido similar, el artículo 612 del CGP busca armonizar la legislación previa (en este caso, el procedimiento Contencioso Administrativo) con las competencias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

3.3. Argumentos presentados e inhibición de la Corte

En virtud del principio pro actione y de los argumentos presentados por la demanda, ésta fue admitida para su estudio. No obstante, al analizarla en detalle, la Sala consideró que los argumentos presentados no establecen de forma pertinente y suficiente el por qué los yerros acusados implican un reproche constitucional. En otras palabras, los argumentos presentados por la demanda están orientados a demostrar la irracionalidad y desproporción de la obligación procesal que se acusa, que ordena a los jueces notificar personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de todos los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, en donde sea demandada una entidad pública. Sin embargo, no se muestra de forma clara como este diseño legal que la agencia estima inconveniente es, a la vez, inconstitucional.

3.3.1. Varias razones da la demanda: (i) Sostiene que la Agencia no requiere la notificación en cuestión por cuanto no tiene la función de participar en todos los procesos judiciales que se adelanten en contra del Estado. No es ese su propósito. Por tanto, se alega, establecer que todos los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, en donde sea demandada una entidad pública, deben notificarse personalmente a dicha entidad, no es una medida legislativa que desarrolle o armonice la legislación procesal con las facultades de dicha Agencia. (2) Aunque podría pensarse que la medida permite que la Agencia se vincule debidamente a aquellos procesos en los que va a participar, la demanda considera que tal norma es inocua puesto que existe otra disposición dentro del propio Código General del Proceso (art. 610) que da esos amplios poderes de intervención. (3) Tampoco puede considerarse adecuada la medida como un medio de información, se sostiene, pues no es racional que para saber cuáles son los procesos en contra del Estado, se tenga que establecer como una obligación procesal vincular una persona jurídica a todas las controversias que se plantean en las distintas jurisdicciones. (4) La demanda sostiene que la medida afecta la defensa del patrimonio público, porque ante la dificultad física de que la

agencia analice todos los expedientes, los intereses de la Nación no estarán adecuadamente protegidos. (5) Finalmente, la obligación de notificación abre la posibilidad de que se dilaten los procesos y haya lugar a nulidades.

3.3.2. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional "la efectividad del derecho político depende […] de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"; aclarando que por pertinencia se entiende "que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado".[26] En tal sentido, la jurisprudencia ha precisado que una crítica a la técnica legislativa empleada por el Congreso en una ley de la República, no sustenta necesariamente una inconstitucionalidad.[27] En otras palabras, un error de técnica legislativa no es, per se, una violación del orden constitucional vigente, un argumento pertinente de constitucionalidad. Se requiere demostrar que ello es así.

3.3.3. En el presente caso se dan argumentos que buscan demostrar la inconveniencia (esto es, una falta de técnica de la ley acusada), pero no se demuestra adecuadamente que tales yerros implican, también, una violación de la Constitución. La demanda hizo alusión a dos referentes constitucionales. El derecho al debido proceso y a al defensa, por una parte, y la obligación de proteger el patrimonio del Estado, por otra. Los argumentos presentados en la demanda muestran por qué para la Agencia es inconveniente e incluso innecesario, atender el trámite de la notificación que se le hace en cada proceso. No obstante, no se muestra claramente por qué esas dificultades son de una entidad tal, que comprometan la defensa misma del patrimonio del Estado. Es una medida que dificulta la labor de la Agencia, se alega, pero no se explica por qué hasta desconocer la Constitución. Tampoco se establece por qué estas medidas afectarían el derecho de defensa. La demanda menciona la posibilidad de que se generen nulidades con ocasión de la falta de notificación por parte del juez a la Agencia, pero no se demuestra que se trate de un riesgo real e inminente que represente una amenaza cierta sobre el derecho. En todo caso, en ese evento la nulidad provendría de que el funcionario no hubiera cumplido la obligación legal, y no de la existencia del deber de notificar. Así, la demanda no logra demostrar porqué, la regla acusada afecta el debido proceso y el patrimonio del Estado.

3.4. Conclusión

En conclusión, la Sala reitera que los cargos presentados con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 6 y 7 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, 'Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones,' no pueden ser evaluados en sede de constitucionalidad, teniendo en cuenta que contienen argumentos que dan razones acerca de la inconveniencia y falta de técnica de una ley, pero no acerca de por qué tales problemas implican, a su vez cuestionamientos de constitucionalidad; la ausencia de cargos pertinentes y suficientes impide a la Corte realizar un examen de fondo en este caso.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los incisos demandados (sexto y séptimo) del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Auto de 9 de julio de 2012.

[2] Diario Oficial 48.489, julio 12 de 2012.

[3] Se resaltan los apartes demandados.

[4] Gaceta del Congreso N° 250 del 11 de mayo de 2011, p. 7 y 8.

[5] El académico Hernán Fabio López Blanco.

[6] Expediente, folios 28 a 30.

[7] Jimmy Rojas Suárez.

[8] Expediente, folios 31 a 36.

[9] Jorge Kenneth Burbano Villamarín.

[10] Expediente, folios 38 a 48.

[11] Cfr. C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[12] Podría pensarse que esa notificación adicional, en tanto que supone una tarea más que debe realizar el juez, llevaría eventualmente a que éste ocupe en esa nueva actividad el tiempo y energía que debe utilizar para atender los demás procesos de su despacho. Como consecuencia de esto, podría decirse que probablemente los demás procesos del despacho serán decididos en un tiempo mayor, con lo cual habría una dilación injustificada prohibida por el artículo 29 de la Carta Política y que sería producto de una actuación estatal (la expedición de la norma que obliga notificar –sin aparente necesidad- a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de todos los procesos que cursen en contra de entidades públicas).

[13] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 4, literal e.

[14] La visita con fines de información, se llevó a cabo con un Asesor de la Dirección de Gestión de Información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el lunes 29 de julio de 2013 de diez de la mañana a doce del día.

[15] Al primer semestre de 2013 se reportaron 67.000 nuevos procesos judiciales adelantados contra entidades públicas.

[16] De acuerdo con las estadísticas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, durante el primer semestre de 2013 Litigob recibió diariamente -en promedio- información de 163 procesos judiciales adelantados contra entidades públicas. De ese número, 105 fueron registrados en el Sistema por la Agencia (el 64.81%), mientras que la información correspondiente a 57 procesos fue almacenada en el sistema por las mismas entidades demandadas (35.19%).

[17] Esta discrecionalidad se desarrolla en el Decreto 1365 de 2013.

[18] Ley 1444 de 2011, Artículo 5°. Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho estará integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo. || Parágrafo. Créase la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, que como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá como objetivo la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

[19] Para lograr los objetivos indicados, y a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales, la norma indica que la Agencia tiene la misión de realizar las acciones que logren la defensa efectiva de la Nación, a saber: coordinarla, ejercerla, monitorearla y evaluarla, a partir de las miradas puntuales y concretas de las defensas judiciales de cada uno de los procesos judiciales en contra del Estado.

[20] Dice el artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011 al respecto: “1. En relación con las políticas. (i) Formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la defensa jurídica pública y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado, así como diseñar y proponer estrategias, planes y acciones en esta materia para la prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, el daño antijurídico y la extensión de sus efectos; (ii) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (iii) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para la participación en procesos judiciales en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; (iv) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para el cumplimiento de sentencias y conciliaciones y la recuperación de dineros

públicos por la vía de la acción de repetición; (v) diseñar e implementar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estrategias, planes y acciones dirigidos a mitigar los efectos negativos asociados a las controversias que por su relevancia fiscal se definan como prioritarias; (vi) diseñar y proponer políticas de aseguramiento de las entidades estatales y de los servidores públicos; (vi) coordinar la implementación de las políticas y estrategias para la prevención del daño antijurídico, la defensa jurídica efectiva del Estado, la reducción de la responsabilidad patrimonial y la recuperación de recursos públicos con las entidades y organismos del orden nacional."

[21] Dice el artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011 al respecto: "2. En relación con la coordinación de la defensa. (i) elaborar protocolos y lineamientos para la adecuada gestión de la defensa jurídica del Estado, cuando haya lugar a ello; (ii) elaborar los instructivos para la aplicación integral de las políticas de prevención y de conciliación, así como los relativos al Sistema Único de Gestión e Información; (iii) difundir los cambios normativos, jurisprudenciales y de políticas de prevención y defensa jurídica que resulten relevantes entre los servidores públicos y contratistas que intervienen en la defensa jurídica del Estado. || Los protocolos y lineamientos para la gestión de la defensa de jurídica del Estado, cuando existan, serán vinculantes para los abogados que ejercen la representación judicial de las entidades del orden nacional, salvo razones justificadas para apartarse de los mismos, de las cuales se deberá dejar constancia. Los instructivos para la aplicación integral de las políticas de prevención del daño y de conciliación, así como los relativos al Sistema Único de Gestión e Información, serán vinculantes para las entidades del orden nacional."

[23] Dice el artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011 al respecto: "3. En relación con el ejercicio de la representación: (i) Asumir, en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente y en cualquier otra condición que prevea la Ley, la defensa jurídica de las entidades y organismos de la Administración Pública, y actuar como interviniente en aquellos procesos judiciales de cualquier tipo en los cuales estén involucrados los intereses de la Nación, de acuerdo con la relevancia y los siguientes criterios: la cuantía de las pretensiones, el interés o impacto patrimonial o fiscal de la demanda; el número de procesos similares; la reiteración de los fundamentos fácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo; la materia u objetos propios del proceso y la trascendencia jurídica del proceso por la creación o modificación de un precedente

jurisprudencia; || (ii) designar apoderados, mandatarios o agentes para el cumplimiento de la función anterior; || (iii) coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante organismos y jueces internacionales o extranjeros, de conformidad con los tratados y acuerdos que regulen la materia, salvo las controversias a las que se refiere el numeral siguiente; || (iv) apoyar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la defensa de las controversias comerciales internacionales del Estado colombiano y en los procesos que se adelanten en instancias internacionales en relación con obligaciones contenidas en tratados internacionales en materia de inversión; || (v) apoyar a las diferentes entidades en la creación y conformación de comités técnicos de apoyo para el mejor desempeño de sus funciones en procesos que se adelanten en instancias internacionales o extranjeras; || (vi) dar instrucciones para interponer, en los casos procedentes y cuando lo estime conveniente, acciones de tutela contra sentencias de condena proferidas contra entidades públicas, así como para coadyuvar las interpuestas por las propias entidades; || (vii) ejercer la facultad de insistencia para la selección de sentencias de tutela para revisión por la Corte Constitucional, en los términos previstos en la ley; || (viii) participar en los Comités de Conciliación de las entidades u organismos del orden nacional, cuando lo estime conveniente, con derecho a voz y voto y actuar como mediador en los conflictos que se originen entre entidades y organismos del orden nacional; || (ix) hacer seguimiento al debido ejercicio de la acción de repetición por parte de las entidades del orden nacional y dar instrucciones a las entidades para que, de conformidad con la ley, instauren acciones de repetición por el pago de sentencias y conciliaciones de carácter indemnizatorio causadas por dolo o culpa grave de los agentes estatales, o interponerlas directamente cuando la entidad u organismo del orden nacional no las ejerzan habiendo lugar a ello. || Parágrafo 1°. Cuando a ello hubiere lugar, la Agencia podrá ejercer la representación judicial de las entidades territoriales mediante la suscripción de convenios interadministrativos y el correspondiente otorgamiento de poder. || Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado precisará los criterios para determinar los casos en los cuales deberá intervenir de manera obligatoria en los procesos judiciales."

[24] Dice el artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011 al respecto: "Parágrafo 4°. El actual sistema LITIGOB se integrará al Sistema Único de Gestión e Información. Para el desarrollo, implementación y administración del Sistema Único de Gestión e información, se contará con la participación permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

[25] Ley 1564 de 2012, Artículo 612. Modifíquese el Artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 199. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código. || En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde sea demandada una entidad pública, deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los mismos términos y para los mismos efectos previstos en este artículo. En este evento se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior. || La notificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se hará en los términos establecidos y con la remisión de los documentos a que se refiere este artículo para la parte demandada".

[26] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[27] Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Humberto Antonio Sierra Porto; SV Jaime Araujo Rentería); en este caso la Corte resolvió inhibirse de conocer algunos de los cargos presentados en la demanda por no ser idóneos; dice la sentencia: "[…] En las condiciones anotadas y en contra del criterio expuesto por el señor Procurador General de la Nación, no procede el estudio del cargo planteado que sirve más para fundar una crítica de la técnica legislativa empleada, que para sustentar una eventual inconstitucionalidad".