

Bogotá D.C., junio 18 de 2013

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**  
Bogotá D.C.



**Asunto:** 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."

**Honorables Magistrados:**

Yo, <sup>Protegido por Habeas Data</sup>, ciudadana colombiana mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía <sup>Protegido por Habeas Data</sup> obrando en nombre propio, con domicilio en la ciudad de Bogotá, respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política, con el fin de interponer acción de inconstitucionalidad contra los **incisos 6 y 7 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012**, al considerarlos violatorios del artículo 29 Superior.

### 1. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1564 de 2012.

### 2. NORMA DEMANDADA

En negrillas y subrayas se transcribe el texto demandado del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 (incisos 6 y 7):

**"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. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

La acción de inconstitucionalidad se ejerce en esta ocasión al considerar que los incisos 6 y 7 del artículo 612 del Código General del Proceso, vulneran el artículo 29 de la Constitución Política, esto es, el derecho fundamental al debido proceso.



#### 4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

##### 4.1. Antecedentes y alcance de los incisos 6 y 7 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012

La Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación fue creada por el párrafo del artículo 5 de la Ley 1444 de 2011<sup>1</sup> como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como objetivos de la Agencia, el legislador le señala (i) la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, y (ii) 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. En desarrollo de este propósito, se le adjudicó la misión de planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, con el fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

A través del Decreto Ley 4085 de 2011,<sup>2</sup> el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades atribuidas por el legislador en el artículo 18, literal f, de la Ley 1444 de 2011,<sup>3</sup> estableció los objetivos específicos y estructura de la Agencia, y reguló los siguientes aspectos: (i) la definición de los intereses litigiosos de la Nación; (ii) el alcance de la defensa jurídica del Estado; (iii) el domicilio, (iv) el patrimonio, (v) las funciones en relación con sus tres campos de acción; la definición de las políticas, la coordinación de la defensa y el ejercicio de la representación judicial, y (vi) la estructura y funciones de sus dependencias.

El párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 4085 de 2011, definió como intereses litigiosos de la Nación, los siguientes asuntos:

- a) Aquellos en los cuales esté comprometida una entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso,

<sup>1</sup> "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."

<sup>2</sup> "Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado."

<sup>3</sup> Ley 144 de 2011, "Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado." **ARTÍCULO 18. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para: // [...] f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado; // [...]."



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.

Por su parte, el artículo 3 del mismo Decreto Ley, desarrolla el alcance del concepto defensa jurídica de la Nación e incorpora en él todas las actividades relacionadas con:

(a) La identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y del daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado.

(b) La administración, control y procesamiento de la información relativa a la Defensa Jurídica del Estado.

(c) La utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

(d) La participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir.

(e) La definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas.

(f) La evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

(g) La recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.

Finalmente, la Ley 1564 de 2012, "por la cual se expide el Código General del Proceso" en sus artículos 610 a 616, que hacen parte del Título II, denominado "Disposiciones relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado", regula la participación de la Agencia en los procesos que se tramitan ante cualquier jurisdicción.

Allí se establece que la entidad podrá 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. Esta participación puede producirse

bajo dos modalidades, ya sea como interviniente o como apoderada judicial de entidades públicas (artículo 610).

La intención de intervenir en los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción manifestado por la Agencia mediante escrito presentado ante el juez de conocimiento, genera su suspensión automática para todas las partes por el término de treinta (30) días desde el momento en que se radique el escrito respectivo, siempre y cuando la Agencia no haya actuado previamente en el proceso y este se encuentre en etapa posterior al vencimiento del término de traslado de la demanda (art. 611). Adicionalmente, regula la forma de notificación del auto admisorio y del mandamiento de pago a las entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas, a los particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (art. 612); la participación de la Agencia en la conciliación extrajudicial (art. 613); la intervención de la Agencia mediante concepto previo en las peticiones que le formulen a las entidades públicas respecto de la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho (art. 614); la competencia atribuida a la Agencia para solicitar el cambio de radicación de un proceso o actuación por las causales previstas en la norma (art. 615); y la obligación de dar traslado a la Agencia del escrito mediante el cual se solicita la extensión de los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado a terceros (art. 616).

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."*<sup>4</sup>

Para estos efectos, el artículo 612, numeral 6 del Código General del Proceso establece la obligación de notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el 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,<sup>5</sup> acompañado de copia de la providencia a notificar y de la demanda. La

<sup>4</sup> Gaceta del Congreso No. 250 del 11 de mayo de 2011, pp. 7 y 8.

<sup>5</sup> Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." **ARTÍCULO 197. DIRECCIÓN ELECTRÓNICA PARA EFECTOS DE NOTIFICACIONES.** Las





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.

#### 4.2. Violación del artículo 29 de la Constitución Política

4.2.1. De la normativa que crea y regula la Agencia (Ley 1444 de 2011, Decreto Ley 4085 de 2011 y Ley 1564 de 2012) en sus diferentes aspectos, se deduce que la competencia que le ha sido asignada para intervenir en los procesos en que las entidades del Estado del orden nacional hayan sido demandadas, es facultativa, en el sentido que no está obligada a intervenir en todos, y en esa medida, la instancia competente debe definir los criterios de intervención, de conformidad con los parámetros fijados por el legislador.

A pesar de que la Agencia no está obligada a intervenir en todos los procesos, el inciso 6 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 ordena notificarla de todos aquellos, sin importar la jurisdicción, en donde el demandado sea una entidad pública, con las mismas formalidades que deben seguirse en la notificación personal de tales entidades, generando al menos una doble notificación al Estado.

4.2.2. De conformidad con la jurisprudencia Constitucional, el artículo 150, numerales 1 y 2, de la Carta, le otorga al legislador una potestad amplia para regular los procesos judiciales.<sup>6</sup>

Una competencia extensa en materia de diseño de los procedimientos judiciales se fundamenta en que la Constitución no prevé un modelo específico para ello, y cuando una situación como esta se presentan, se entiende que compete al órgano legislativo, legitimado en el principio democrático representativo, regular la materia a partir de los

---

*entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúa ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. // Para los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico."*

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencias C-038 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-032 de 1996 (MP. Fabio Morón Díaz); C-081 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-327 de 1997 (MP. Fabio Morón Díaz); C-470 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-198 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-680 de 1998 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-131 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-204 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-965 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-886 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-591 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-210 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-124 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas); C-127 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa); C-543 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras.



criterios que considere más convenientes.<sup>7</sup> De ahí ha surgido una regla general, de acuerdo con la cual, *"todo cuanto concierne a los procedimientos judiciales, a menos que lo haya establecido directamente la Constitución, corresponde al legislador (...)."*<sup>8</sup>

En relación con el alcance de la potestad de configuración normativa atribuida al legislador en el diseño de los procedimientos y etapas judiciales, la jurisprudencia ha precisado que además de establecer las reglas y condiciones para acceder a los jueces en búsqueda de la adecuada administración de justicia (artículos 29 y 229 de la Carta), en términos más concretos, el legislador puede *"fijar nuevos procedimientos,<sup>9</sup> determinar la naturaleza de actuaciones judiciales,<sup>10</sup> eliminar etapas procesales,<sup>11</sup> requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales,<sup>12</sup> imponer cargas procesales<sup>13</sup> o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.<sup>14</sup> De tal manera que, por regla general, la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador que debe responder a las necesidades de la política legislativa, para lo cual evalúa la conveniencia y oportunidad de los mecanismos o instrumentos procesales para hacer efectivos los derechos, libertades ciudadanas y las garantías públicas respecto de ellos.<sup>15</sup>"*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-124 de 2011. En similar sentido las sentencias C-652 de 1997 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-1335 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-570 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-1264 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-471 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

<sup>8</sup> Sentencia C-570 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>9</sup> Por ejemplo, la sentencia C-510 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Araújo Rentería), declaró la exequibilidad de la norma que establecía un nuevo procedimiento y términos para los cobros o las reclamaciones ante el FOSYGA, por cuanto consideró, entre otras cosas, que el legislador es libre para establecer condiciones previas al acceso a la justicia.

<sup>10</sup> Por ejemplo, en sentencia C-163 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), la Corte consideró ajustada a la Constitución la consagración de la figura de la parte civil en el proceso penal, a pesar de que la naturaleza de sus pretensiones podrían ser únicamente pecuniarias. De igual manera, en sentencia C-1149 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis), la Corte dijo que, dentro de la libertad de configuración normativa, era válido que la ley autorice la intervención de la parte civil en el proceso penal militar.

<sup>11</sup> La sentencia C-180 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería) declaró la exequibilidad de la eliminación del recurso extraordinario de súplica en los procesos contencioso administrativos, por cuanto la Constitución confiere al legislador *"libertad de configuración amplia en materia de procedimientos judiciales."*

<sup>12</sup> Por ejemplo, en la sentencia C-1264 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte se refirió a la libertad de configuración normativa del legislador para regular la forma cómo debe adelantarse la notificación personal en el procedimiento civil.

<sup>13</sup> En este asunto, entre otros casos, se recuerdan las sentencias C-316 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), respecto de la caución en el proceso penal; C-043 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería) que declaró la exequibilidad del pago de condena en costas y C-641 de 2002, en cuanto consideró ajustado a la Carta el término de ejecutoria de las sentencias como carga procesal a las partes.

<sup>14</sup> En sentencia C-1232 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte Constitucional dijo que el legislador goza de amplio margen de configuración normativa para consagrar el término de prescripción de las acciones derivadas del fuero sindical.

<sup>15</sup> Sentencia C-210 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Nilson Pinilla Pinilla).



No obstante lo anterior, la jurisprudencia también 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:<sup>16</sup>

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, de manera que la potestad normativa debe ser ejercida dentro del respeto de los valores y principios fundantes de nuestro ordenamiento, como la justicia y la igualdad.

El segundo límite tiene que ver con "*la vigencia de los derechos fundamentales intermeditados 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.<sup>17</sup>

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 resulta excesiva y desproporcionada frente al resultado que con su uso se pretende obtener.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencias C-1104 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-482 de 2002 (MP. (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-973 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-886 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-1264 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-692 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-124 de 2011 (Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencias C-652 de 1997 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-047 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C-428 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-570 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-1264 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-471 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1512 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-555 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1512 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-555 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).



4.2.3. En la norma examinada, incisos 6 y 7 del artículo 612, se encuentra que el legislador incurre en violación de la garantía al debido proceso, prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, porque la obligación de notificar personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado del auto admisorio de la demanda de todos los procesos de cualquier jurisdicción que se adelanten contra cualquier entidad pública, resulta excesiva y desproporcionada.

La creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado obedece a un doble propósito: la reducción del daño antijurídico y la defensa efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, con el fin de disminuir la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa de las entidades públicas del orden nacional.

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 sean ellos los que establezcan los criterios de selección de los procesos que debe revisar.

El cumplimiento de estas funciones exige 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 procesos 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 de 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. Téngase 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 secretaría 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.

El desconocimiento de dicha regla jurisprudencial se observa además al comprender que la norma genera un resultado contrario a la eficiencia y acceso a la administración de justicia al recargar a los despachos judiciales con actuaciones que no tienen efecto alguno; e igualmente contradice principios constitucionales de la función administrativa. La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública; en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4º, 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. Ha dicho la Corte Constitucional: *En efecto, dentro del esquema trazado por la Constitución, las normas confieren a las autoridades un poder reglado, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho (artículos 3º, 6º, 121, 122 y 123, inciso 2º, de la Constitución colombiana), pero en ciertas materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que el Estado, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo -carácter social del Estado de Derecho, artículos 1º, 2º y 209 de la Carta-<sup>29</sup>.*

Además, se recalca la importancia del principio de eficiencia para la gestión pública en un Estado Social de Derecho. El Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto y de sus actividades de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad. A la eficiencia, como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como las contenidas en los artículos 48, 49 y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución Política. La Corte Constitucional afirma: *En el terreno de las relaciones que los entes públicos establecen con sus servidores, se refleja necesariamente esta tendencia a la operación eficiente de la actividad estatal, que -se repite- es hoy principio constitucional de ineludible acatamiento, pero, no tratándose ya de "un recurso más", sino*

<sup>29</sup> Sentencia SU-086 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

de la incorporación de la persona humana al desarrollo de las tareas que le corresponden<sup>21</sup>.

Los preceptos acusados claramente no están orientada por estos principios constitucionales, si se tiene en cuenta que cerca del 40% de los autos 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 la que se encuentren involucradas entidades públicas del orden nacional.

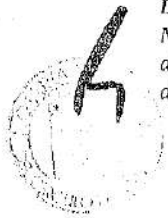
Pero esto no es todo, el 60% restante, que se refiere a autos admisorios de demanda y solicitudes de conciliación extrajudicial en las que esté vinculada una entidad del orden nacional, no representa necesariamente casos en que la Agencia deba intervenir, pues muchos de esos asuntos no representan intereses 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. Lo anterior, sin dejar de lado, la posible desatención de los procesos por quienes en su calidad de demandados están procesalmente obligados, confiados en la notificación que se ha efectuado a una entidad especializada en la defensa del Estado.

El mecanismo para determinar en cuáles procesos debe intervenir la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no debe partir entonces de la notificación personal de todos y cada uno de los procesos dirigidos contra las entidades públicas, porque existen mecanismos más efectivos, con sus propios sistemas de alertas y prevenciones, que facilitan el manejo de la información. Tal papel, 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,<sup>22</sup> encargado del recaudo y administración de la

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República." **ARTÍCULO 15. DEFENSA JUDICIAL DE LA NACIÓN.** El Gobierno Nacional fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex



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. Además, no se debe ignorar la previsión del artículo 89 del Código General del Proceso, de conformidad con el cual, es exigible la presentación de la demanda como mensaje de datos, mecanismo que facilita la alimentación de Litigob o del sistema que esté llamado a cumplir tales funciones.

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 demandada 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 indispensables 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.

Por todo lo anterior, la norma analizada desconoce el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, al que se le ha reconocido aplicación extensiva a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

#### NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Carrera 7 No. 75-66, piso 3, en la ciudad de Bogotá D.C.  
Tel. 2558955 Ext. 111

---

*funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes."*



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. Además, no se debe ignorar la previsión del artículo 89 del Código General del Proceso, de conformidad con el cual, es exigible la presentación de la demanda como mensaje de datos, mecanismo que facilita la alimentación de Litigob o del sistema que esté llamado a cumplir tales funciones.

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 demandada 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 indispensables 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.

Por todo lo anterior, la norma analizada desconoce el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, al que se le ha reconocido aplicación extensiva a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

## NOTIFICACIONES

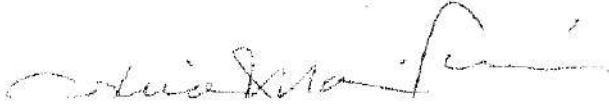
Protegido por Habeas Data

---

*funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes."*



Atentamente,



Protegido por Habeas Data


**DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO**

Protegido por Habeas Data

Protegido por Habeas Data *Begato*

8 JUN 2013

*[Signature]*



15 *[illegible]*