CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil doce (2012).

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Ref.: Expediente núm. 2007-00333-00.
ACCIÓN DE NULIDAD.
Actor: WILFREN OCHOA MESA.

Se decide en única instancia la acción de nulidad interpuesta por el ciudadano **WILFREN OCHOA MESA**, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A., contra el Decreto núm. 1795 de 23 de mayo de 2007, expedido por el Gobierno Nacional.

I.- LA DEMANDA.

I.1- Solicita el actor que se declare:

- Petición principal: La nulidad del Decreto núm. 1795 de 23 de mayo de 2007, por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de

2006, y se adopta el sistema único de información para la gestión jurídica del Estado.

- Petición subsidiaria: la nulidad de los artículos 1°, en la parte que dice *"El sistema se denominará Litigob, pudiendo el nombre ser modificado por Resolución del Ministerio del Interior y de Justicia"*, 2°, 3° inciso 2°, 4° y 5° parágrafo.

I.2- El actor señala que el Decreto demandado excedió la potestad reglamentaria, vulneró la autonomía que constitucionalmente ha sido reconocida a las entidades de derecho público, faculta a otras entidades públicas para modificar designaciones de sistemas de información y, además, incurre en una indeterminación.

I.3- Considera que el Decreto núm. 1795 de 2007 viola los artículos 69, 76, 77, 121, 150 numeral 7°, 189 numeral 11, 257 numeral 3°, 267, 287, 298, 371, 372 y 373 de la Constitución Política y 5°, 40, 41 inciso 2°, 44, 71, 73 inciso 2° y 86 de la Ley 489 de 1998; alega violación de la ley e incompetencia del Gobierno para su expedición.

Estima que el Presidente de la República, so pretexto de

reglamentar los artículos 15 de la Ley 790 de 2002 y 13 de la Ley 1105 de 2006, establece sistemas de información judicial y de litigios y conciliaciones no previstos en ninguna de dichas normas.

Que el artículo 15 de la Ley 790 de 2002 hace referencia a los pleitos de la Nación, mientras que el Decreto demandado alude a los organismos estatales, *"cualquiera que sea su naturaleza jurídica"*, con lo que se pretende hacer obligatoria su observancia por parte de entidades a las cuales la misma Constitución dotó de autonomía, dentro de las que pueden citarse las Universidades Públicas, la Comisión Nacional de Televisión, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Contraloría General de la República, las entidades territoriales y el Banco de la República, cuya autonomía proviene de los artículos 69, 76, 77, 150 numeral 7°, 267, 287, 298 y 371 de la Carta; que igualmente se violó el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, que consagró que esos entes están sujetos a regímenes especiales previstos en la ley, por lo que hubo una indebida intromisión por parte del Ejecutivo.

Señala que el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, reemplazó al artículo 25 del Decreto Ley 254 de 2000 y determinó obligaciones para los liquidadores de entidades públicas, sin que se haga relación

al establecimiento de un sistema único de información para la gestión jurídica del Estado, por lo cual aparece claro el exceso en el ejercicio de las facultades reglamentarias.

Considera que el inciso 2° del artículo 3° del acto acusado, y el parágrafo del artículo 5°, determinan responsabilidades y obligaciones para los apoderados de las entidades públicas, constituyéndolos como responsables directos del reporte oportuno y actualización de los procesos judiciales y conciliaciones en trámite, con lo cual se están determinando obligaciones no previstas por la Ley 80 de 1993, además de estarse generando funciones y responsabilidades públicas a particulares, por fuera de lo previsto en la potestad reglamentaria del Presidente, pues las Leyes 790 de 2002 y la 1105 de 2006, hacen referencia a procesos judiciales sin incluir conciliaciones, mientras que el acto cuestionado incluye procedimientos conciliatorios como parte de la obligación de reportar y actualizar por parte de los apoderados externos.

Que la parte final del artículo 1° y el artículo 4° del Decreto demandado facultan al Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia), para modificar el propio Decreto que en la presente se impugna, cambiar el nombre del sistema de

información y reglamentarlo, determinando la forma de llevar dicha información.

Según el demandante, el Decreto acusado vulnera la competencia reglamentaria de otros organismos, como la Junta Directiva del Banco de la República, según lo dispuesto por los artículos 257-3, 372 y 373 de la Carta Política, para lo cual menciona la sentencia del Consejo de Estado de 20 de mayo de 1994 (Expediente núm. 5185).

Que resulta ilegal e inconstitucional determinar una intromisión indebida del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia), en la actuación de entidades pertenecientes a otros sectores y de contratistas de entes descentralizados, violando el principio de especialidad consagrado en los artículos 5°, 41 inciso segundo, 44 y 73 de la Ley 489 de 1998.

Finalmente, afirma que el acto demandado conlleva la violación de la autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, quienes actúan conforme a las normas que los crean o autorizan su funcionamiento y a sus estatutos internos, no pudiendo un Decreto

Reglamentario modificar la actuación de esos entes, por lo que se infringieron los artículos 71 y 86 de la Ley 489 de 1998.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Ministerio de Justicia y del Derecho (hoy Ministerio de Justicia), se opuso a las pretensiones de la demanda.

Explicó que el Decreto núm. 1795 de 2007 fue expedido por el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, en orden a reglamentar los artículos 15 de la Ley 790 de 2002 y 13 de la Ley 1105 de 2006, para adoptar el Sistema Único de Información de la gestión jurídica del Estado.

Explica que conforme se expresa en los considerandos de la norma acusada, en su expedición se tuvo en cuenta el Documento CONPES 3250 de 2003, en el cual se señalaron las líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y la valoración de pasivos contingentes, en cuyo desarrollo se dictó la Directiva Presidencial núm. 01 de 2004, en la que se sentaron las bases de lo que debía ser el sistema de información de la actividad litigiosa del Estado. En dicho sentido, se adujo la importancia de que la

información de la actividad litigiosa del Estado se viera reflejada en un sistema único de información que además garantizara la centralización y unificación de las cifras de la actividad litigiosa del Estado, y en general, de la gestión jurídica de las entidades de la Administración Pública, mediante la adopción de medidas de actualización permanente y uso adecuado de la información, administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia), conforme a la competencia asignada por el artículo 15 de la Ley 790 de 2002.

Explica que el soporte legislativo del mencionado documento CONPES, fue la Ley 812 de 2003, mediante la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 – Hacia un Estado Comunitario, en cuyo capítulo II, artículo 8°, literal A, en el aparte referente al fortalecimiento del servicio de justicia, se estableció claramente que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP, se adelantaría una política única de defensa judicial de la Nación, para lo cual se llevarían a cabo estudios de evaluación de los procesos judiciales en contra de la Nación, de las fallas comunes de los diferentes procesos tanto en su atención como en los procedimientos para adelantar procesos de repetición, fortaleciendo la defensa legal del Estado y la correcta

valoración de los pasivos contingentes, para lograr un Estado gerencial que administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados.

Señala que el documento CONPES referido, también tuvo como fundamento la Ley 819 de 2003, sobre normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, que ordenó al Gobierno Nacional presentar un marco fiscal de mediano plazo, que contuviera, entre otros, una relación de los pasivos contingentes que afectaran la situación financiera de la Nación, dentro de los cuales se encuentran las sentencias y las conciliaciones en su contra.

Anota que en consonancia con lo anterior, la Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que tiene como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan Nacional 2002-2006, contempló dentro de las políticas relacionadas con el sistema de justicia, que se consolidarán los avances relativos a la defensa judicial de la Nación, y se promoverán estrategias para mejorar el manejo y provisión de recursos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de

sentencias, conciliaciones y arreglos amistosos en procesos judiciales nacionales e internacionales.

Que la existencia de un Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado encuentra respaldo constitucional, entre otros, en sus artículos 2°, 90, 209, 339 y 346, en la medida en que a través de dicho sistema se busca evaluar las contingencias del Estado y proteger el patrimonio público.

Expresa que el acto acusado está compuesto por ocho artículos relacionados con la definición y denominación de dicho sistema, ámbito de aplicación, responsables de la información, modo de registro, garantía de acceso al sistema, acceso a la información por otras entidades, información litigiosa vigente y vigencia, e hizo un resumen del contenido de sus normas.

Sobre los cargos que el actor formula en la demanda, considera que la expedición del acto acusado se hizo en ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria.

Aduce que la Ley 790 de 2002, por la cual se dictan disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración

Pública y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, en su artículo 15, relativo a la defensa judicial de la Nación, dispuso que el Gobierno fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, para coordinar, hacer seguimiento y control de las actividades del Estado, entre otras, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales del Estado; luego, el Decreto 1795 de 2007 por el cual se adopta el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado, constituye el desarrollo directo y estricto de la disposición legal, y en manera alguna se excede la potestad reglamentaria.

Que de igual forma, la Ley 1105 de 2006, por la cual se modifica el Decreto Ley 254 de 2000, sobre el procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones, en su artículo 13, respecto del inventario de los procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual, ordena al liquidador de la entidad presentar al citado Ministerio un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, lo que es obvio y

natural, teniendo en cuenta que un Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado, debe contar inclusive con la información litigiosa de las entidades en liquidación, pues ello indiscutiblemente tiene incidencia en el patrimonio del Estado, por todo lo cual no resulta acertado afirmar que el acto impugnado excede en esta materia la Ley.

Insiste en el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo tiene ejecución en todo el territorio nacional y a él se deben sujetar todos los organismos, entidades territoriales y por servicios de todos los órdenes.

Frente al cargo de violación del principio de autonomía administrativa y financiera y del principio de especialidad, hizo referencia a la sentencia C-114 de 2003 de la Corte Constitucional sobre la autonomía de los entes territoriales, para señalar que el principio de autonomía no tiene carácter absoluto, y que debe ponderarse, en cada caso, con el principio de República unitaria, decisión que le corresponde al legislador.

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó

la denegatoria de las pretensiones de la demanda, porque, a su juicio, el acto acusado no viola la potestad reglamentaria ni la autonomía de las entidades mencionadas por el actor, porque ésta no es absoluta y encuentra sus límites en la Constitución y la Ley, lo que significa que una vez adoptado el Plan de Desarrollo, éste tiene cobertura nacional y uno de sus fines es fortalecer la defensa judicial de la Nación a través del Ministerio del Interior y de Justicia para la prevención del daño antijurídico, profesionalizar la defensa de los intereses litigiosos del Estado y recuperar los dineros que con ocasión de la conducta dolosa y gravemente culposa de sus funcionarios o exfuncionarios haya pagado el Estado, así como la coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado, independientemente de si son o no entes autónomos, para efectos de adelantar la gestión jurídica pública y consolidar los avances relativos a la defensa judicial de la Nación.

Que, además, el Sistema Único de Información responde a los principios que orientan la función pública, como son los de moralidad, eficacia, economía y celeridad a través del establecimiento de una política pública para evitar que el patrimonio del Estado se afecte en mayores cuantías, por la reparación de los

daños causados por el Estado directamente o a través de sus agentes.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Pretende el actor que se declare la nulidad del Decreto núm. 1795 de 23 de mayo de 2007, expedido por el Gobierno Nacional, por considerarlo violatorio de la potestad reglamentaria, así como de la autonomía administrativa y financiera de ciertas entidades, y por desconocimiento del principio de especialidad.

Dispone el acto administrativo demandado:

"DECRETO 1795 DE 2007
(mayo 23)
Diario Oficial No. 46.637 de 23 de mayo de 2007

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, y se adopta el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 15 de la Ley 790 de 2002 asignó competencia al Ministerio del Interior y de Justicia para administrar un sistema de información sobre la actividad litigiosa del Estado;

REF: Expediente núm. 2007 00333 00. Actor: WILFREN OCHOA MESA.

Que el Documento Conpes 3250 de 2003, líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes, en cuyo desarrollo se expidió la Directiva Presidencial 01 de 2004, sentó las bases de lo que debería ser el sistema de información de la actividad litigiosa del Estado;

Que es importante que toda la información de la actividad litigiosa del Estado se vea reflejada en el sistema único de información litigiosa que debe por ley administrar el Ministerio del Interior y de Justicia;

Que el sistema de información debe garantizar la centralización y unificación de las cifras de la actividad litigiosa del Estado y en general de la gestión jurídica que desarrollan las entidades de la administración pública, mediante la adopción de medidas que garanticen la actualización permanente y uso adecuado de la información,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DEL SISTEMA UNICO DE INFORMACIÓN DE GESTIÓN JURÍDICA DEL ESTADO. El sistema de información de la actividad litigiosa y de la gestión jurídica del Estado creado por la Ley 790 de 2002, y cuya definición técnica y administración general está a cargo de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, será el sistema único de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional, del Estado. **El sistema se denominará Litigob, pudiendo el nombre ser modificado por resolución del Ministerio del Interior y de Justicia.**

ARTÍCULO 2o. **AMBITO DE APLICACIÓN. El Sistema de Información Litigob deberá ser utilizado y alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza jurídica.**

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio del Interior y de Justicia determinará cuáles entidades públicas de los órdenes departamental, distrital y para los municipios capitales de departamento, así como para los entes descentralizados de los mismos niveles, incluyendo a las entidades de que trata el literal b) del numeral 1) del artículo 2o de la Ley 80 de 1993, y el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, estarán obligadas a reportar su información litigiosa en los términos previstos en los artículos 10 y 11 del Decreto 1214 de 2000, a través del

REF: Expediente núm. 2007 00333 00. Actor: WILFREN OCHOA MESA.

Sistema de Información Litigob. Esta determinación podrá ordenarse de manera gradual.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos del artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, la información de los procesos y reclamaciones de las entidades públicas en liquidación, sólo podrá ser reportada al Ministerio del Interior y de Justicia a través del Sistema de Información Litigob.

ARTÍCULO 3o. RESPONSABLES DE LA INFORMACIÓN. El representante legal de cada una de las entidades de las que trata el artículo anterior, deberá designar a la persona responsable de vigilar el registro oportuno y la constante actualización de la información que debe reposar en el Sistema de Información Litigob. Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de publicación del presente decreto, las entidades destinatarias de la norma deberán enviar comunicación al Ministerio del Interior y de Justicia informando el funcionario designado. Mientras se hace esta designación, el responsable será el jefe de la oficina jurídica, o quien haga sus veces.

Los apoderados de las entidades públicas que actúan dentro de cada proceso judicial, o que la representan dentro de un trámite conciliatorio, son responsables directos del reporte oportuno y de la actualización de la información de los procesos judiciales y de las conciliaciones en trámite.

PARÁGRAFO. Los jefes de control interno de cada entidad verificarán el cumplimiento de esta obligación a través de los procedimientos internos que establezcan, y que puede ser por muestreo selectivo, ordenando los ajustes pertinentes, y enviarán semestralmente al Ministerio del Interior y de Justicia certificación sobre el resultado de la verificación.

ARTÍCULO 4o. **MODO DE REGISTRO. La información que están obligadas a reportar las entidades de que trata este decreto, deberá ser registrada, actualizada y vigilada de conformidad con las instrucciones y los manuales de usuario que para tal efecto proporcione la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia.**

ARTÍCULO 5o. GARANTÍA DE ACCESO AL SISTEMA DE INFORMACIÓN LITIGOB. Cada una de las entidades destinatarias de este decreto deberá garantizar a sus abogados y demás responsables de registrar y actualizar la

información, los medios tecnológicos y de comunicaciones necesarios para acceder al Sistema Litigob.

El Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, deberán garantizar la custodia y seguridad del almacenamiento de la información reportada, así como la capacidad de tráfico permanente para que las entidades puedan acceder al sistema.

PARÁGRAFO. Cuando las entidades destinatarias de este decreto seleccionen abogados externos para adelantar su representación judicial, deberán exigir contractualmente el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del sistema de información.

ARTÍCULO 6o. ACCESO A LA INFORMACIÓN POR OTRAS ENTIDADES COMPETENTES. Con el propósito de racionalizar la pertinencia y uniformidad de la información y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos relacionadas con los datos contenidos en Litigob, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asegurará el acceso de la información y reportes en él contenidos a las entidades públicas que tienen obligación o competencia para recaudar y producir información al respecto, tales como, la Contraloría General de la República, la Contaduría General, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de la Judicatura. Para tal efecto, se deberán suscribir los convenios interadministrativos correspondientes.

ARTÍCULO 7o. INFORMACIÓN LITIGIOSA VIGENTE. Los datos sobre gestión jurídica del Estado que reposan en los distintos sistemas de información vigentes, deberán ser correctamente migrados a Litigob en un plazo no mayor a dos meses contados desde la entrada en vigencia de este decreto, con el asesoramiento de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia. Vencido este plazo los jefes internos de control deberán enviar un informe sobre la verificación que hayan hecho sobre el cumplimiento de esta obligación.

ARTÍCULO 8o. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación". (La parte resaltada fuera de texto corresponde a las pretensiones subsidiarias del actor).

El artículo 15 de la Ley 790 de 2002[1], *"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"*, fundamento del acto acusado, dispone:

> "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 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.(resalta y subraya la Sala)

Y el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, *"Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan*

---

[1] Modificada por la Ley 1444 de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo 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'*

otras disposiciones", que también sirvió de fundamento al acto acusado, consagra:

> "ARTÍCULO 13. El artículo 25 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:
>
> Artículo 25. Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. **El liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia.**
>
> PARÁGRAFO 1o. El archivo de procesos y de reclamaciones y sus soportes correspondientes, será entregado al Ministerio del Interior y de Justicia debidamente inventariado con una técnica reconocida para tal fin, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.
>
> PARÁGRAFO 2o. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término". (resalta y subraya la Sala)

La Ley 812 de 26 de junio de 2003, *"Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario"*, dispuso que *"En desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública* ***se adelantará una política única de defensa judicial de la Nación.*** *Con este fin, se llevarán a cabo estudios para evaluar el origen de los procesos judiciales en contra de la Nación, las*

fallas comunes en los diferentes procesos y en su atención, así como en los procedimientos para adelantar procesos de repetición. Igualmente, se tomarán las medidas necesarias para evitar llevar a la jurisdicción los conflictos que se generen entre órganos públicos, los cuales deberán ser conciliados en forma preferente".

Por su parte, el documento CONPES 3295 de octubre 20 de 2003, *"Líneas de Acción para el Fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y para la Valoración de Pasivos Contingentes"* recomendó *"Aprobar el programa para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y la valoración de pasivos contingentes",* decisión que se materializó con la expedición del Decreto 1795 de 2007, que adoptó el Sistema Único de Información para la Gestión Jurídica del Estado, para dar cumplimiento también a la Ley 819 de julio 19 de 2003, *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, que ordenó presentar un marco fiscal de mediano plazo que, entre otros, relacionara los pasivos contingentes que afectaran la situación financiera de la Nación, dentro de los cuales se encuentran las sentencias y conciliaciones en su contra.

En efecto, la Ley 819 de 9 de julio de 2003, consagra:

> "ARTÍCULO 1°. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional,

> presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.
> ... .
>
> h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación."

Al tenor del artículo 3°, ibídem, los pasivos contingentes son los que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones.

Dentro del anterior contexto normativo, la Sala entrará en el estudio de los cargos, a saber: violación de la potestad reglamentaria y de los principios de autonomía y especialidad.

Para la Sala, las citadas normas de carácter legislativo deben interpretarse de manera armónica, pues todas tienen por objeto defender los intereses de la Nación, cuyo patrimonio se ve menoscabado o afectado por las demandas en las cuales resulta condenada mediante sentencia judicial, o por las conciliaciones que realizan sus entidades.

En esa medida es claro que el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, asignó competencia al Gobierno Nacional para fortalecer la

Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia para implementar y consolidar un **sistema de información sobre la actividad litigiosa del Estado**, norma que no solo se refirió a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, sino a la actividad litigiosa de todos los entes públicos.

La facultad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República busca facilitar el cumplimiento de la ley y crear mecanismos para hacerla efectiva; la Jurisprudencia ha precisado que es facultativo del titular de la potestad reglamentaria definir cuáles disposiciones de la ley requieren reglamentación o desarrollo y en qué forma.

Precisamente, mediante el documento CONPES 3250 de 2003, el Gobierno Nacional sentó las bases de lo que debería ser el Sistema Único de Información de la actividad litigiosa de que trata el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, que se plasmó en la Resolución acusada, que permite que dicha información sirva para efectos de que el Gobierno Nacional cumpla con la obligación que tiene de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003.

Bajo los parámetros anteriores se expidió el Decreto núm. 1795 de 2007, para garantizar la centralización y unificación de la

información litigiosa, que permita una actualización permanente por parte de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, para que pueda cumplir sus funciones en cumplimiento de la Ley.

Solicita la actora, de manera subsidiaria, que se declare la nulidad parcial del Decreto 1795 de 2007, en los siguientes apartes:

1. La parte final del artículo 1° que dice *"El sistema se denominará Litigob, pudiendo el nombre ser modificado por resolución del Ministerio del Interior y de Justicia".*

Considera la Sala que el hecho de que el acto acusado denomine LITIGOB al Sistema de la Información Litigiosa del Estado y que esta denominación se pueda cambiar, no constituye extralimitación de la orden legal de implementar y consolidar un sistema integral de información litigiosa del Estado. Es decir, que frente al querer del legislador, resulta irrelevante la denominación que se adopte.

2. El artículo 2° en su totalidad. Esta norma dispone que el sistema de información litigiosa del Estado, deberá ser utilizado y alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza jurídica, lo cual está acorde con lo ordenado en el artículo 15 de Ley 790 de 2002, que

hace referencia a todas las eventualidades judiciales a que se expone el Estado.

De conformidad con la misma Ley, el parágrafo 1° del artículo en comento, también acusado, dispone que la información litigiosa de las entidades mencionadas en esta norma, se exigirá gradualmente y se debe presentar bajo el Sistema de información Litigob; los entes que se mencionan son de naturaleza pública, tales como las entidades territoriales y las que trata el literal b) del numeral 1° del artículo 2° de la Ley 80 de 1993[2] y el artículo 40 de la Ley 489 de 1998[3], que en todo caso son entidades públicas.

La sentencia de 20 de mayo de 1994, dictada dentro del expediente 5185, cuyo Consejero Ponente fue el Doctor Guillermo Chahin Lizcano, señaló la independencia que tiene el Banco de la República como suprema autoridad monetaria, cambiarla y crediticia y anotó

---

[2] 1o. Se denominan entidades estatales.

....

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

[3] ARTICULO 40. ENTIDADES Y ORGANISMOS ESTATALES SUJETOS A REGIMEN ESPECIAL. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.

"Obsérvese que el artículo 189 numeral 25, no incluye entre las facultades del Presidente ninguna facultad de regulación o de señalamiento en materia de cambios internacionales. Por el contrario, esa norma sí da al Presidente facultades en todos los demás asuntos a los que se refiere el numeral 19 del artículo 150", de manera que dicha autonomía no es absoluta, mucho menos en materias en las cuales el legislador no ha hecho excepciones, como en este caso, en el que lo que se pretende es tener un sistema único de información para que la entidad que tiene la función de defender los intereses litigiosos de la Nación, pueda hacerlo.

Es de observar que mediante la adopción del Sistema Único de Información Litigiosa del Estado, se está desarrollando la política de justicia para la seguridad jurídica, contemplada en los Planes de Desarrollo vigentes para el cuatrienio 2002-2006 y 2006-2010, aprobados, respectivamente, mediante las Leyes 812 de 2003[4] y 1151 de 2007, que denotan la importancia de acometer una política única de defensa judicial de la Nación, mediante estudios para evaluar el origen de los procesos en su contra.

---

[4] Dice el Plan de Desarrollo 2003-2006 *"En desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública se adelantará una política única de defensa judicial de la Nación. Con este fin, se llevarán a cabo estudios para evaluar el origen de los procesos judiciales en contra de la Nación, las fallas comunes en los diferentes procesos y en su atención, así como en los procedimientos para adelantar procesos de repetición. Igualmente, se tomarán las medidas necesarias para evitar llevar a la jurisdicción los conflictos que se generen entre órganos públicos, los cuales deberán ser conciliados en forma preferente".*

Ahora, el parágrafo 2° del artículo 2° del Decreto acusado, obliga a que la información litigiosa de las entidades públicas en liquidación se envíe a través del Sistema de Información Litigob. Si bien es cierto que el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, modificó el Decreto- Ley 254 de 2000, referente al procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para exigir al liquidador *"un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia"*, no lo es menos que, también resultan cobijadas bajo la normativa del artículo 15 de la Ley 790 de 2002, todas las entidades públicas en liquidación, aún las que no pertenezcan a la Rama Ejecutiva del orden nacional, en el sentido de que deben presentar la información litigiosa a través del Sistema Litigob, pues ello tiene incidencia en el patrimonio del Estado.

3. El inciso 2° del Artículo 3°. Esta norma exige a los apoderados de las entidades públicas que actúan dentro de cada proceso judicial, o que la representan en un trámite conciliatorio, que reporten oportunamente y actualicen la información de los procesos judiciales y conciliaciones en trámite.

A juicio de la Sala, esta disposición es apenas obvia para que las entidades públicas puedan a su vez cumplir oportunamente con su obligación de presentar la información litigiosa al Ministerio de Justicia, a través del Sistema Litigob.

4. El artículo 4° en su totalidad. Sobre esta norma que dispone que la información litigiosa deberá ser registrada, actualizada y vigilada de conformidad con las instrucciones y los manuales de usuario que para tal efecto proporcione la Dirección de Defensa Judicial, el actor no explica concepto de violación, ni se puede deducir de los cargos generales formulados.

5. El parágrafo del artículo 5°. Esta disposición exige que cuando las entidades destinatarias del Decreto acusado seleccionen abogados externos para adelantar su representación judicial, deberán exigir contractualmente el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del sistema de información.

En relación con esta disposición, cabe advertir, como se observó en el ítem 3, que para que las entidades cumplan con su obligación de enviar la información litigiosa por el sistema de información Litigob,

indudablemente deben exigir que quienes tienen la información actualizada, la presenten oportunamente.

Para la Sala es claro que mediante el Decreto acusado, se dio cumplimiento a la Ley y se consideró que la información sobre actividad litigiosa del Estado, debía estar reflejada en un sistema único para recaudarla y administrarla y así fortalecer las funciones de la Dirección de Defensa judicial de la Nación, lo que le permitía al Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia), fijar políticas, proponer leyes e instrumentos normativos y/o impartir instrucciones, con el objeto de profesionalizar la defensa de los intereses litigiosos del Estado, prevenir el daño antijurídico imputable a éste y recuperar los dineros que haya pagado por condenas judiciales o por conciliaciones por conductas dolosas o gravemente culposas, imputables a funcionarios y exfuncionarios, mediante acciones de repetición, lo que responde, contrario a lo expresado por el actor, a los principios que orientan la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía y celeridad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

El actor cuestiona concretamente el ámbito de aplicación del Decreto acusado a entidades u organismos que gozan de autonomía

territorial, administrativa y financiera, que se rigen por el principio de especialidad, sobre lo cual tanto la Corte Constitucional como esta Corporación han señalado que dicha autonomía no es ilimitada y debe adecuarse a los términos de la Constitución y la Ley, y, en este caso, es la Ley la que ordena que las entidades públicas envíen su información litigiosa a través de un sistema que la centralice, que sirva para avanzar en las políticas de defensa judicial de la Nación, por lo que su inconformidad es respecto de la Ley y no del Decreto acusado, que se expidió en cumplimiento de ésta.

En sentencia de 8 de noviembre de 2001 (Expediente núm. 2000-6345-01(6345), Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), que la Sala prohíja en esta oportunidad, la Sección se refirió a la autonomía de las entidades territoriales, criterio que bien puede extenderse en general a la autonomía de todas las entidades públicas. En efecto, dijo la Sala en la precitada sentencia:

> "En un Estado Social de Derecho organizado como Estado Unitario, ese tipo de facultades "sin limitación alguna", contrarían y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brinden mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada uno de ellos, la concentración de las mismas,

> y, principalmente, las consecuencias indeseables del manejo aislado, errático y desarticulado de asuntos que simultáneamente son de incumbencia nacional y local. No en vano el artículo 1º. de la Constitución Política dispuso que el Estado Colombiano "... es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...". Y el inciso final del artículo 113 C.P. preceptúa que «los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines». A ello se agrega el mandato del inciso segundo del artículo 288 C.P. a cuyo tenor «Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

El acto acusado, como lo estimó la entidad demandada, al adoptar el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado, no limita, restringe o vulnera las atribuciones y competencias propias de las entidades territoriales y por servicios, ni de aquellas que se encuentran sujetas a regímenes únicos y especiales por gozar de autonomía constitucional o legal, pues, se repite, la implantación de dicho sistema lo que pretende es centralizar en el Ministerio de Justicia, una información de trascendencia para el Estado, en orden a proveer los recursos para el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de sentencias, conciliaciones y arreglos amistosos en procesos judiciales nacionales e internacionales del Estado, en cumplimiento y desarrollo de la política trazada en materia de gestión jurídica pública.

REF: Expediente núm. 2007 00333 00. Actor: WILFREN OCHOA MESA.

Al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que ampara al Decreto acusado, las pretensiones del actor no tienen vocación de prosperidad, y así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 7 de junio de 2012.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO