

CIRCULAR EXTERNA 1 DE 2017

(febrero 17)

Diario Oficial No. 50.155 de 22 de febrero de 2017

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Bogotá, D. C., 17 de febrero de 2017

PARA: JUZGADOS, TRIBUNALES, ALTAS CORTES, PROCURADORES JUDICIALES, APODERADOS DEL ESTADO, APODERADOS DE DEMANDANTES EN CONTRA DE ENTIDADES PÚBLICAS, CENTROS DE ARBITRAJE Y PARTICULARES CON INTERÉS

DE: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

ASUNTO: **Intervención facultativa de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en procesos judiciales o arbitrales, acciones de tutela, extensión de jurisprudencia en vía judicial, conciliaciones extrajudiciales y citaciones a audiencias de procuradores judiciales, cuando se accione o vincule a una entidad pública distinta de la Agencia.**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante la Agencia) expidió la Circular 007 del 25 de julio de 2013 en relación con la recepción y gestión de documentos de procesos judiciales y arbitrales, allegados mediante notificación o comunicación por los despachos judiciales o centros de arbitraje. Sin embargo, algunas normas que se citan se encuentran derogadas y se han expedido otras que necesariamente la complementan.

Teniendo en cuenta lo anterior y la necesidad de ampliar su contenido y alcance para atender las competencias y objetivos de la ANDJE, se considera pertinente **Revocar** la Circular 007 del 25 de julio de 2013 a partir de la fecha de expedición de esta circular, y en su lugar, expedir la presente.

1. OBJETIVOS Y COMPETENCIAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue creada por la Ley 1444 de 2011 y sus objetivos fueron enunciados en el parágrafo del artículo 5o: “(...) *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 entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa (...)*”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2o del Decreto ley 4085 de 2011, que contempla los objetivos de la entidad, estableció lo siguiente: “*La Agencia tendrá como objetivo 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; 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 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*”.

Por otra parte, en relación con el ejercicio de la representación, el artículo 6o, numeral 3 del Decreto ley 4085 de 2011, atribuye a la Agencia la defensa jurídica de las entidades y organismos de la administración pública, como demandante, interviniente, apoderado, agente o cualquier otra condición que prevea la ley, sin embargo, siempre condiciona el ejercicio de esta facultad a que estén involucrados los intereses litigiosos de la Nación y a que se cumplan los criterios de intervención que señala el mismo Decreto ley 4085 de 2011 y que desarrolla el Consejo Directivo de la entidad en virtud del artículo 10 numeral 13 del mismo cuerpo normativo.

Actualmente mediante el Acuerdo número 001 de 2013, se fijan el alcance y la participación de la Agencia en las controversias contra entidades públicas y los criterios para establecer los casos en los cuales deberá intervenir en los procesos judiciales, de conformidad con los criterios de complejidad y recurrencia de las demandas, mientras que la Resolución número 044 de 2014 de la Agencia, establece el procedimiento para la selección de casos en que se interviene.

Se enfatiza en el párrafo 3o, numeral 4, artículo 6o del Decreto ley 4085 de 2011, que la Agencia *“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”* y que *“En ningún caso (...) asumirá las obligaciones patrimoniales de las entidades públicas en cuyo nombre actúe”*. (Negrilla fuera de texto)

Aunado a lo anterior, el artículo 2.2.3.2.1 <sic, 2.2.3.2.1.1> del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015, *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*, señala que la Agencia *“podrá intervenir en los procesos que se tramiten en cualquier jurisdicción, siempre que en ellos se controviertan intereses litigiosos de la Nación y el asunto cumpla con los criterios establecidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”*. (Negrilla fuera de texto).

Debe entenderse entonces que el ámbito de actuación facultativa y excepcional de la Agencia se circunscribe a procesos y/o actuaciones que **involucren intereses litigiosos de la Nación**, los cuales han sido definidos en el párrafo del artículo 2o del Decreto ley 4085 de 2011 y en el artículo 2.2.3.2.2. <sic, 2.2.3.2.1.2> del Decreto 1069 de 2015.

2. INTERPRETACIÓN ARMÓNICA DE LAS COMPETENCIAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO Y LAS DISPOSICIONES PROCESALES.

De la interpretación armónica e integral de las disposiciones procesales contenidas en la Ley 1564 de 2012 (en adelante C.G.P.), la Ley 1437 de 2011 (en adelante C.P.A.C.A), y de los objetivos y competencias especiales de la Agencia enunciados en el numeral 1 de esta Circular, así como de otras normas que le atribuyen facultades, se desprende la orientación dada por esta entidad frente a la notificación, comunicación y citación que realizan los juzgados, tribunales, altas cortes, procuradurías judiciales, centros arbitrales o personas con interés, cuando sea accionada o convocada una **entidad pública distinta a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**.

2.1. NOTIFICACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO QUE ACCIONAN O VINCULAN A OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

2.1.1. Procesos contra entidades y organismos públicos del orden nacional

Los incisos 6o y 7o del artículo 612 del C.G.P. disponen lo siguiente:

“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”.

Los incisos citados ordenan la notificación a la Agencia del auto admisorio de la demanda y de sus anexos, la cual es adicional a la notificación que realiza el despacho judicial a las entidades públicas, para que sean ellas, en primer término, quienes ejerzan el derecho de defensa.

Teniendo en cuenta los objetivos y competencias de la Agencia señalados en el numeral 1 de esta Circular y, particularmente lo previsto en el párrafo 3o, numeral 4 del artículo 6o del Decreto ley 4085 de 2011, en los procesos judiciales que se adelanten contra organismos, entidades o autoridades públicas no puede tenerse a la Agencia como demandada ni mucho menos imponérsele que comparezca, intervenga o se vincule a ningún título, ya que la entidad por expresa disposición legal, *“en ningún caso tendrá la condición sustancial de parte demandada en los procesos que se adelanten contra las demás entidades públicas”*.

En consecuencia, en virtud de la notificación prevista en el artículo 612 ya citado, tampoco resulta Indispensable que la Agencia remita una comunicación al despacho judicial para todos y cada uno de los procesos judiciales que le notifiquen en contra de entidades públicas para reiterar sus objetivos o sus competencias especiales o, eventualmente, para solicitar su desvinculación del proceso.

En este orden de ideas, la notificación a la Agencia ordenada en el artículo 612 del C.G.P. cumple la **finalidad de una comunicación**, mediante la cual la entidad conoce de las demandas contra entidades públicas del orden nacional y registra la información en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado –eKogui–, que utilizan y alimentan las entidades y organismos públicos del orden nacional.

Con base en la información del eKogui, la Agencia determinará en qué proceso va a intervenir, recordando que su participación ha sido prevista por el legislador de forma facultativa cumpliendo con unos criterios de intervención estipulados en el Decreto ley 4085 de 2011 y en los Acuerdos de Consejo Directivo de esta entidad, tal como lo dispone el artículo 2.2.3.2.1 <sic, 2.2.3.2.1.1> del Decreto 1069 de 2015 -Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho-, ya citado en el numeral 1 de esta Circular.

Adicionalmente, el artículo 610 del C.G.P. ratificó el carácter facultativo de la participación de la Agencia en los procesos judiciales promovidos contra las entidades públicas, en los siguientes términos:

“Artículo 610. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:

Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.

Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar (...).”

2.1.2. Entidades u organismos públicos del orden territorial

En los procesos judiciales en que se encuentre involucrada una entidad del orden territorial, es claro que la Agencia no está llamada a intervenir ni a representarla judicialmente, en virtud de los postulados y competencias especiales enunciados en el numeral 1 de esta Circular, especialmente en razón a que no involucran intereses litigiosos de la Nación, requisito indispensable que recuerda el artículo 2.2.3.2.1.<sic, 2.2.3.2.1.1>, del Decreto 1069 de 2015.

Sin embargo, de manera excepcional, mediante “la suscripción de convenios interadministrativos y el correspondiente otorgamiento de poder”, la Agencia podrá ejercer la representación judicial de la entidad territorial, tal como lo prevé el párrafo 1o, numeral 3, artículo 6o del Decreto ley 4085 de 2011.

Por consiguiente, cuando en virtud del artículo 612 del C.G.P. se notifique a la Agencia de un proceso en contra de una entidad del orden territorial, tendrá carácter meramente informativo y no será indispensable que se remita una comunicación al despacho judicial para reiterar las competencias especiales de la Agencia como tampoco se procederá a su registro en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado –eKogui– o en el Sistema de Gestión Documental de la entidad. Esta información será gestionada de conformidad con las decisiones que adopte el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo (CIDA) de la Agencia.

2.1.3. Procesos judiciales en contra del Extinto DAS

Los procesos judiciales contra el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que tengan como sucesor procesal a las entidades públicas receptoras de funciones de conformidad con el artículo 3 del Decreto 4057 de 2011, y que por expresa disposición de los artículos 7o y 9o del Decreto 1303 de 2014 deben ser asumidos por dichas entidades, se tendrá en cuenta lo señalado en el numeral 2.1.1 de la presente circular.

En consecuencia, cuando los despachos judiciales notifican a la Agencia en virtud del artículo 612 del C.G.P. la notificación de estos procesos cumplirá de igual forma la finalidad de comunicación, reservándose la Agencia la facultad de intervenir de acuerdo con los criterios señalados en el numeral 1 de la presente circular.

2.2. NOTIFICACIÓN DE ACCIONES DE TUTELA A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO CUANDO SE ACCIONA O VINCULA A OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

De conformidad con el artículo 5o del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos constitucionales fundamentales, de acuerdo con las disposiciones previstas en este reglamento.

Respecto de las personas contra quienes se dirige la acción de tutela, dispone el artículo 13 del citado Decreto que: *“La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...).”* Adicionalmente señala que: *“Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”.*

A pesar de las citadas disposiciones, los despachos judiciales frecuentemente invocan el artículo 612 o el 610 del C.G.P. para vincular a la Agencia en acciones de tutela donde otras entidades públicas presuntamente han sido generadoras de la amenaza, puesta en peligro o vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

En estos eventos, de acuerdo con los objetivos y competencias de la Agencia referidos en el numeral 1 de la presente Circular y especialmente lo previsto en el artículo 610 del C.G.P., la Agencia revisa la tutela notificada y procede a solicitar su desvinculación del proceso. No obstante, se reserva la facultad de intervenir en defensa de las entidades públicas del orden nacional, cuando lo considere oportuno para defender los intereses litigiosos de la Nación.

2.3. ACREDITACIÓN DE SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CUANDO SE CONVOQUE A ENTIDAD PÚBLICA

La solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (artículo 161 del C.P.A.C.A), debe dirigirse por parte de los convocantes únicamente a los procuradores judiciales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 640 de 2001: *“Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción”*.

Sin embargo, en relación con dichas solicitudes, las funciones y competencias de la Agencia están previstas en el artículo 613 del C.G.P. que dispone:

“Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente”.

Adicionalmente, el artículo 2.2.3.2.4 <sic, 2.2.3.2.1.4> del Decreto 1069 de 2015 señala que: *“(...) en desarrollo del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, el peticionario que solicite conciliación extrajudicial deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia cuando el asunto involucre intereses litigiosos de la Nación, en los términos previstos en el parágrafo del artículo 2o del Decreto ley 4085 de 2011 y el presente capítulo”*. (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, cuando una entidad del orden nacional sea convocada, le corresponde al convocante informar al agente del Ministerio Público que radicó en la Agencia copia de la solicitud de conciliación extrajudicial. La Agencia, por su parte, conforme a las competencias asignadas en el Decreto ley 4085 de 2011, incorporará la información en el Ekogui, y posteriormente, de manera facultativa, decidirá sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente.

De lo expuesto también se concluye que no es necesaria la acreditación prevista en el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 para aquellas solicitudes de conciliación donde son convocadas entidades del orden territorial. Estas solicitudes allegadas a la ANDJE son solamente de carácter informativo y serán gestionadas de conformidad con las decisiones que adopte el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo (CIDA) de la Agencia.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se menciona que la asistencia a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría Judicial es también facultativa para la Agencia, en razón a que no cuenta con la calidad de sujeto pasivo de las pretensiones conciliatorias.

2.4. COMUNICACIÓN A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO SOBRE PROCESOS ARBITRALES CUANDO LA DEMANDADA ES UNA ENTIDAD PÚBLICA

La Ley 1563 de 2012 –Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional–, incisos 3o y 4o del artículo 12, dispone lo siguiente:

“(...) Tratándose de procesos en los que es demandada una entidad pública, el centro de arbitraje correspondiente deberá remitir comunicación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, informando de la presentación de la demanda”.

“(...) La remisión de la comunicación a que se refiere este inciso, es requisito indispensable para la continuación del proceso arbitral”.

La comunicación a que hace referencia el citado artículo 12 tiene un carácter meramente informativo para la Agencia y contribuye al Registro de Arbitramentos Públicos, mientras que su intervención en dicho proceso siempre será facultativa de acuerdo con lo expuesto en el numeral 1 de la presente circular.

Por otra parte, el Presidente de la República expidió la Directiva 03 del 23 de diciembre de 2015, que instruye sobre asuntos en materia de la celebración de pactos arbitrales y designación de árbitros para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Particularmente para dichas entidades, en el numeral 5, estableció la obligación de enviar a la Agencia documentación con información necesaria para ser incluida en el Registro de Arbitramentos Públicos. Para estos efectos, la Agencia expidió las Circulares Externas número 13 de 2014 y número 4 de 2015, y su actividad se circunscribe a la recepción y publicación de la información de carácter público en el Registro, sin entrar a calificar dicha información ni efectuar una interpretación de las normas que rigen los procesos arbitrales en Colombia.

2.5. TRASLADO A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO DE SOLICITUDES DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Se debe correr traslado a la Agencia del escrito presentado por el interesado para iniciar el procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 616* del C.G.P., modificatorio del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

Notas del Editor

* Tener en cuenta que el texto referenciado correspondiente al artículo 269 del CPACA fue modificado por el artículo 77 de la Ley 2080 de 2021, 'por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción', publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021.

“Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este Código”.

Por su parte, atendiendo los objetivos y competencias mencionados en el numeral 1 de esta Circular, la Agencia intervendrá de manera facultativa en este procedimiento judicial cuando se involucre una entidad pública del orden nacional y podrá oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de dicho Código, plasmadas en el concepto previo de extensión de jurisprudencia emitido por la Agencia a la entidad pública del orden nacional.

Por último, se resalta que las precisiones contenidas en la presente circular atienden los principios de transparencia, eficiencia, publicidad, entre otros, referidos en el artículo 3o de la Ley 489 de 1998, al enunciar la orientación dada por la Agencia frente a la notificación o comunicación que realizan los juzgados, tribunales, altas cortes, procuradurías judiciales, centros arbitrales o personas con interés, **cuando sea accionada o convocada una entidad pública distinta a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.**

Ordénese a la Secretaría General de la Agencia disponer lo necesario para dar a conocer a los interesados la presente circular.

La Directora General,

DIANA FAJARDO RIVERA.



