



Al responder cite este número  
MJD-DEF23-000002-DOJ-20300

Bogotá D.C., 23 de enero de 2023

Doctora  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Magistrada  
Consejo de Estado Sección Primera  
Calle 12 No. 7 - 65  
ces1secr@consejodeestado.gov.co  
Bogotá D.C.



Contraseña:lvma4TfnG0

**REFERENCIA:** Expediente 11001032400020100027500  
**ACCIONANTE:** Universidad Nacional de Colombia  
**ASUNTO:** Nulidad del Decreto 1795 de 2007, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 15 de la Ley 790 de 2002 y 13 de la Ley 1105 de 2006 y se adopta el Sistema único de información para la gestión jurídica del Estado.  
**Contestación de demanda**

Respetada Magistrada ponente,

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, presento contestación de demanda en el proceso de la referencia.

### 1. Norma demandada y concepto de la violación.

Como pretensión principal se demanda la nulidad de la totalidad del Decreto 1795 de 2007, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 15 de la Ley 790 de 2002 y 13 de la Ley 1105 de 2006 y se adopta el Sistema Único de Información para la Gestión Jurídica del Estado.

Subsidiariamente, se demanda la nulidad integral de los artículos 2 y 4, y parcialmente los artículos 1, 3 y 5, en lo referente a la modificación por resolución del nombre del sistema adoptado, su ámbito de aplicación por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, la responsabilidad de reporte y actualización por parte de los apoderados de las entidades públicas de la información de cada proceso, el modo de registro y la exigencia contractual de información del sistema para los que actúen como abogados externos de las entidades destinatarias de la norma.



Como concepto de la violación se alega que el decreto excede las facultades reglamentarias, en cuanto vulnera la autonomía constitucional reconocida a las entidades de derecho público, faculta a otras entidades para modificar la designación del sistema de información y, además, incurre en indeterminación general, lo cual justifica retirar del ordenamiento el decreto o por lo menos los apartes de la pretensión subsidiaria.

Se invocan como causales de nulidad, la violación de la ley y la incompetencia de quien expide el acto.

Por lo anterior, se aduce que el decreto impugnado vulnera los artículos 69, 76, 77, 121, 150.7, 189.11, 257.3, 267, 287, 298, 371, 372 y 373 de la Constitución y 40 de la Ley 489 de 1998.

## **2. Consideraciones sobre la pretensión de nulidad del acto acusado**

### **2.1. Antecedentes de expedición del decreto**

En esta oportunidad se reiteran los argumentos sobre antecedentes de expedición del Decreto 1795 de 2007, expuestos en el proceso de nulidad 2007-333, fallado por la Sección Primera de la Corporación mediante sentencia del 7 de junio de 2012, así:

El Decreto 1795 de 2007 fue expedido por el Gobierno nacional, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 189.11 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.

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 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.

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.

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 afectarían la situación financiera de la Nación, dentro de los cuales se encuentran las sentencias y las conciliaciones en su contra.

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.

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.

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.

Respecto de los cargos de la parte actora, se considera que la expedición del acto acusado se hizo en ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria.

En efecto, 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 entonces 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 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.

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 la sentencia C-114 de 2003 de la Corte Constitucional, para señalar que no tiene carácter absoluto, y que debe ponderarse, en cada caso, con el principio de República unitaria, decisión que le corresponde al legislador.

## 2.2. Norma derogada

Previo al análisis respectivo y sin que ello sea óbice para el adelantar el proceso de nulidad respecto de los efectos que produjo la norma durante su vigencia, conforme así lo ha sostenido la jurisprudencia, se advierte que actualmente el Decreto 1795 de 2007, no se encuentra vigente en cuanto fue derogado expresamente por el artículo 17 del Decreto 2052 de 2014, teniendo en cuenta que mediante el artículo 6, parágrafo 4 del Decreto Ley 4085 de 2011, se dispuso la incorporación del Sistema Litigob al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, a cargo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Posteriormente, el Decreto 2052 de 2014, fue compilado en el DUR del Sector Justicia y del Derecho, correspondiente al Decreto 1069 de 2015, artículos 2.2.3.4.1.1 a 2.2.3.4.1.16. Página 4 de 9



### 2.3. Excepción de cosa juzgada en relación con la causa petendi

Como se señaló inicialmente, revisada la jurisprudencia contencioso administrativa se encuentra que respecto del Decreto 1795 de 2007, se profirió sentencia del 7 de junio de 2012 por la Sección Primera de la Corporación, dentro del proceso de nulidad 2007-333, M.P. María Elizabeth García González, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda por considerar que el acto acusado, 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, la implantación de dicho sistema lo que pretendía era centralizar en el entonces Ministerio del Interior y 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.”

En dicha providencia se resaltó 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 anterior Dirección de Defensa judicial de la Nación, lo que le permitía al entonces Ministerio del Interior y 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.”

Se 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 el Consejo de Estado han señalado que dicha autonomía no es ilimitada y debe adecuarse a los términos de la Constitución y la Ley, y, en este caso, señaló la sentencia “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 particular, respecto de la autonomía administrativa de las entidades públicas y la potestad reglamentaria del Presidente, señaló la referida sentencia:

“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.

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.”

Ahora bien, de lo anterior se desprende que tratándose de las mismas disposiciones del decreto objeto de demanda, que ha sido cuestionado por los mismos motivos por los que se negó la nulidad pretendida, se configura la cosa juzgada erga omnes en relación con la causa petendi, por lo cual se solicita estarse a lo resuelto en la sentencia del 7 de junio de 2012 proferida por la Sección Primera dentro del proceso 2007-333.



### 3. Información sobre los antecedentes administrativos del decreto acusado

En este aparte se reitera la comunicación remitida a esa Corporación mediante oficio MJD-OFI23-0000660 del 13 de enero de 2023, en el sentido de señalar que según información de la Secretaría General y del Grupo de Gestión Documental del Ministerio de Justicia y del Derecho, en la entidad no reposan los antecedentes administrativos del Decreto 1795 de 2007, por tratarse de un acto expedido antes de agosto de 2011 cuando se escindieron los ministerios del Interior y de Justicia, quedando los archivos respectivos a cargo del Ministerio del Interior, por lo cual se procedió a solicitar los antecedentes a esa entidad mediante oficio MJD-OFI23-0000014-DOJ-20300 del 2 de enero de 2023, del cual todavía no se ha obtenido respuesta.

Tan pronto sean allegados los antecedentes serán remitidos al Consejo de Estado para que obren dentro del proceso.

De manera subsidiaria y, teniendo en cuenta, que contra el mismo Decreto 1795 de 2007 se adelantó el proceso de nulidad 11001032400020070033300, que fue fallado mediante sentencia del 7 de junio de 2012, M.P. María Elizabeth García González, y en ese proceso aparece que fueron allegados los antecedentes administrativos por el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, solicito se autorice por su despacho el traslado de copia de los antecedentes para que obren en este proceso.

### 4. Petición

Por lo expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al Consejo de Estado **estarse a lo resuelto** en la sentencia del 7 de junio de 2012 proferida dentro del proceso 2007-333 en la que se decidió negar las pretensiones de nulidad respecto del Decreto 1795 de 2007, por los mismos motivos alegatos en este proceso.

### 5. Anexos

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.



- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 1834 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

## 6. Notificaciones

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:  
[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

De la H. Magistrada,

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento  
Jurídico  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C. C. 1.020.747.269  
T. P. 244.728 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.

Con copia:  
[notificaciones\\_juridica\\_bog@unal.edu.co](mailto:notificaciones_juridica_bog@unal.edu.co)

[notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)



[procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)

Elaboró: Ángela María Bautista Pérez, profesional especializada.  
Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, director.

Radicado de entrada: MJD-EXT22-0051463

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=18y7Cif3dZBLEPLt8I52SU0sEn2zQbU2pTcu3s9G5v1%3D&cod=rvJxTyGCXItdc2dcHcN%2FTg%3D%3D>