

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de mayo de 2023

## Las entidades territoriales, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), pueden solicitar concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (SCSC), con el fin de precaver un litigio o poner fin a uno existente cuando se trate de controversias jurídicas entre tales entidades

La SCSC dilucidó el alcance de la función prevista en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA, y el alcance de la intervención de la ANDJE para mediar en controversias jurídicas entre entidades territoriales.

### 1

#### ¿Qué pasó?

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho formuló consulta a la Sala, por solicitud de la directora de la ANDJE, sobre:

- I) Las facultades que tiene esa Agencia para mediar en las controversias jurídicas entre entidades del orden nacional y territorial, y entre entidades territoriales
- II) pedir concepto a la Sala con el fin de precaver un litigio o poner fin a uno existente entre entidades del orden territorial, según lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA, y
- III) el alcance de la noción «interés litigioso de la Nación».



### ¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

### 2

En materia de mediación la Ley 2220 de 2022 no establece disposiciones contrarias a las normas anteriores que habilitaban ese mecanismo, incluso el de carácter institucional autorizado para la ANDJE. El alcance de esa ley es regular las funciones de los comités de conciliación, y una de tales funciones es autorizar la mediación cuando les sea solicitada bajo criterios de eficacia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad.

En consecuencia, las normas vigentes habilitan a los órganos, entidades y organismos del Estado en todos los órdenes y niveles para acudir a la mediación como mecanismo de solución de conflictos, bien sea ante la ANDJE o ante la Procuraduría General de la Nación. La finalidad de la mediación adelantada por la ANDJE es la garantía de los derechos de la «Nación y del Estado» y la protección efectiva del patrimonio público, en los términos de los artículos 3 y 6 del D.L. 4085 de 2011.

En cuanto a la función de la Sala prevista en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA, corresponde a un mecanismo alternativo de solución de controversias, que resulta plenamente concordante con las nuevas disposiciones de la Ley 2220 de 2022, que concede a los comités de conciliación de los órganos, organismos y entidades del Estado en los que estos existen, funciones más amplias para autorizar la solución de los conflictos por vías diferentes a la judicial.

Si la nueva ley habilita de manera general a las entidades territoriales para acudir a otros medios alternativos de solución de conflictos es claro que pueden activar, por intermedio de la ANDJE y previa autorización de los comités de conciliación de tales entidades, la función de la Sala de emitir concepto para precaver un litigio o poner fin a uno existente entre entidades del orden territorial, según lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 112 del CPACA. Se fortalece de esta manera el fin constitucionalmente valioso del arreglo amistoso de las controversias que surjan entre esas entidades, en defensa del patrimonio público.

Respecto de la noción de defensa del «interés litigioso de la Nación», la interpretación sistemática de los artículos 1, 2 y 3 del D.L. 4085 de 2011 permite sostener que no es un concepto estático sino dinámico cuyo efecto útil es identificar los procesos en que puede intervenir la ANDJE para su defensa jurídica de acuerdo con la relevancia de estos para el Estado colombiano.

La interpretación armónica de la noción «interés litigioso de la Nación» permite comprender que no se alude en rigor a su condición de persona jurídica, sino que en determinados procesos la defensa jurídica del interés litigioso a cargo de la ANDJE está radicado en el Estado, otras veces el acto que debe defender ha sido expedido por alguna de las ramas del poder público o de órganos autónomos e independientes en cumplimiento de su función estatal, o incluso dicho interés litigioso puede corresponder a las entidades territoriales o a sus órganos pertenecientes al sector central o a entidades descentralizadas de ese nivel.

Por su parte, la SCSC consideró que la noción de «patrimonio público» es más amplia y general que la de «patrimonio del Estado», y que la defensa de aquel es una de las funciones a cargo de la ANDJE, según lo dispuesto en el artículo 3 de del D.L. 4085 de 2011 y se reitera en el artículo 610 del CGP. En consecuencia, la mencionada facultad de intervención de la ANDJE también puede darse para defender los intereses patrimoniales de las entidades territoriales, pues estos por definición están incluidos dentro de la noción de patrimonio público.



### 3

#### ¿Qué conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil?

En vigencia de la Ley 2220 de 2022, se reitera para la ANDJE la facultad de mediación entre entidades del orden territorial, la cual también se autoriza para la Procuraduría General de la Nación, si el comité de conciliación de la respectiva entidad así lo decide.

La ANDJE puede solicitar concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, con el fin de precaver un litigio o poner fin a uno existente, cuando se trate de controversias jurídicas entre entidades del orden territorial para la defensa del patrimonio público, previa autorización de los comités de conciliación de las entidades correspondientes.

La noción «interés litigioso de la Nación» no tiene un alcance restrictivo y habilita a la ANDJE para intervenir en procesos administrativos y judiciales en defensa de este, e incluye a entidades territoriales cuando el Consejo Directivo de la Agencia lo determine.

El concepto de interés litigioso de la Nación incluye el de interés patrimonial del Estado.

**i** información importante



**Normas asociadas:**  
Artículos 113, 209, 236, 237 y 286 de la Constitución Política  
Artículos 1, 2, 3 y 6 del Decreto Ley 4085 de 2011  
Artículo 610 del Código General del Proceso  
Artículo 112, numeral 7, del CPACA.  
Artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998.



**Ponente:** Óscar Darío Amaya Navas  
**Expediente:** 11001-03-06-000-2022-00290-00(2494).