



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

CIRCULAR EXTERNA No. 02

PARA: Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores, Gerentes, Jefes de Oficina Jurídica y apoderados de las entidades públicas del orden nacional.

DE: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO

ASUNTO: Lineamientos de defensa jurídica sobre aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – CPACA.

CIUDAD Y FECHA: Bogotá D.C., 13 MAYO 2014 de de

1. Alcance de la circular

1.1. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el marco de las funciones asignadas por la Ley 1444 de 2011 y desarrolladas por el Decreto Ley 4085 de 2011, especialmente las referidas a la prevención de conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, es competente para expedir lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional y sus abogados, dirigidos a fortalecer y ejercer la defensa jurídica del Estado de manera adecuada (inciso 2 del numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011).

1.2. En cumplimiento de tales funciones, la Agencia considera necesario que las entidades públicas del orden nacional y los apoderados dentro de los procesos judiciales a su cargo, implementen sin mayores dilaciones las transformaciones que a la dinámica procesal incorporó la Ley 1437 de 2011, *“por la cual se expide el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, en adelante CPACA.

1.3. Para la presente Circular, la Agencia fija lineamientos básicos frente a aspectos puntuales de la reforma procesal contenida en la Ley 1437 de 2011, elaborados a partir de la información recaudada de entidades públicas del orden nacional y de algunos despachos judiciales en relación con los principales problemas que la entrada en vigencia del nuevo Código está generando y que impactan el ejercicio de la defensa jurídica del Estado de manera persistente, relacionados con el derecho de petición, la conformación de expedientes administrativos, la asistencia a las audiencias y la dirección para notificación electrónica.



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

PROSPERIDAD
PARA TODOS

2. Derecho de petición

2.1. La Agencia ha identificado que un alto porcentaje de la litigiosidad de las entidades públicas, especialmente en lo referido a las acciones de tutela, continúa derivándose de la vulneración al derecho de petición. Son reiterados los casos de falta de respuesta, de respuestas evasivas e insuficientes e incluso fuera de término, circunstancias que claramente generan desconocimiento del derecho fundamental de petición y de la finalidad y principios que inspiran y rigen el CPACA.

2.2. Cabe resaltar en el nuevo Código el mandato perentorio dirigido a las autoridades públicas de dispensar protección efectiva a los derechos y libertades de las personas en sede Administrativa, y la manera como el derecho de petición se constituye en el principal instrumento de relación entre las autoridades y los particulares.

2.3. Si bien los artículos 13 a 33 del CPACA regulatorios del derecho de petición ante las autoridades públicas y organizaciones privadas fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 2011, con fundamento en que la reglamentación íntegra de aspectos esenciales de un derecho fundamental sólo puede realizarse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria, como ocurrió con la Ley 1437 de 2011, los efectos de dicha declaratoria fueron diferidos a partir del 31 de diciembre de 2014. Esto con el fin de que el Congreso de la República expida la correspondiente ley estatutaria. En consecuencia, es deber de las entidades acatar y aplicar al trámite de los derechos de petición, bien sea en defensa del interés particular o general, las normas vigentes sobre la materia.

2.4. En este orden, tal y como lo prevé el ordenamiento jurídico colombiano, el ejercicio del derecho de petición no exige formalidades especiales y no se agota con el cumplimiento del deber por parte de las autoridades públicas y de los particulares que ejercen funciones administrativas de recibir las peticiones, supone también que se de a los peticionarios respuesta de fondo, y que esta además de oportuna, sea clara, precisa, completa y congruente con lo solicitado. La falta de competencia orgánica o funcional, no exonera del deber de dar respuesta, caso en el cual, se debe informar al peticionario sobre tal circunstancia y remitirla al funcionario competente.

2.5. Concretamente, corresponde a las entidades públicas y a los particulares que ejercen funciones públicas adelantar las siguientes acciones:

2.5.1. Identificar las causas que les originan mayor y frecuente litigiosidad a efectos de garantizar, a partir de la radicación de los derechos de petición correspondientes, una gestión adecuada de las solicitudes desde el momento mismo de su recepción y hasta su contestación.



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

2.5.2. Elaborar con la oficina jurídica o dependencia encargada de la defensa de los intereses litigiosos de la entidad y con la participación del área misional involucrada, respuestas debidamente fundamentadas tanto argumentativa como probatoriamente.

2.5.3. Recopilar y consolidar los antecedentes administrativos que reposen en la entidad como presupuesto no solo para dar adecuada respuesta a los derechos de petición que coincidan con las causas frecuentes y reiteradas que originan condenas en contra de las entidades, sino porque también son necesarios para tomar decisiones debidamente fundamentadas en la diligencia de conciliación prejudicial y sustentar una eventual contestación de la demanda.

3. Expedientes administrativos

3.1. Las entidades públicas y/o el particular que ejerce funciones públicas, demandados, tienen el deber de allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder en el término para contestar la demanda, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA.

3.2. Para el cumplimiento del deber legal antes citado, el legislador amplió el término de diez (10) a treinta (30) días, con el fin de que la Administración adelante todas las gestiones necesarias para allegar en oportunidad al despacho judicial competente el expediente administrativo o la copia de la historia clínica y/o los demás medios de prueba, conforme a las previsiones del artículo 175 del CPACA.

3.3. El artículo 36 del CPACA fijó los parámetros que deben observarse para la formación y examen de expedientes, lineamientos que deben seguir las entidades públicas no sólo en los trámites propios del procedimiento administrativo, sino también en los posteriores litigios a los cuales resulten convocadas. Al respecto efectúa las siguientes previsiones:

3.3.1. Todos los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se deben organizar en un solo expediente, al cual deben acumularse de oficio o a petición de interesado, los que se tramiten ante la misma autoridad.

3.3.2. Cuando las actuaciones se tramiten ante distintas autoridades, la acumulación debe efectuarse en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de las autoridades se opone a la acumulación, el conflicto debe resolverse por el mecanismo de definición de competencias administrativas.



3.3.3. Con los documentos que tengan el carácter de reservados por mandato de la Constitución Política o de la ley, y obren dentro de un expediente, se debe hacer un cuaderno separado.

3.4. Con el fin de optimizar la defensa jurídica de las entidades, facilitar el desarrollo normal y sin dilaciones de los procesos judiciales y prevenir las consecuencias disciplinarias señaladas por el legislador, las entidades públicas del orden nacional y los particulares que ejercen funciones públicas deben adelantar adicionalmente las siguientes acciones:

3.4.1. Establecer los mecanismos necesarios e idóneos para que exista una adecuada coordinación entre las áreas misionales, las oficinas jurídicas o grupos encargados del ejercicio de la defensa jurídica y los abogados contratistas o externos.

3.4.2. Asegurar la debida gestión documental y la correcta organización y manejo de los archivos¹ a través del archivo técnico de toda la documentación y del cumplimiento del deber legal de conservar y proteger los archivos, e incluso, en caso de pérdida o deterioro, proceder a su reconstrucción en el menor tiempo posible (Ley 594 de 2000 y Acuerdos 48 y 50 de 2000 del Archivo General de la Nación).

3.4.3. Garantizar la conservación y consulta de los archivos de las entidades públicas en liquidación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 del Decreto Ley 254 de 2000.

4. Asistencia a la audiencia inicial

4.1. Una de las principales novedades del CPACA es el desarrollo del proceso contencioso administrativo por audiencias, en la que prevalecen las actuaciones orales y un nuevo rol para los apoderados encargados del ejercicio de la defensa jurídica del Estado.

4.2. El desarrollo del proceso por audiencias requiere, además de una adecuada preparación, la presencia física de las partes, por lo cual el numeral 3 del artículo 180 del CPACA se refiere al aplazamiento de la audiencia inicial en la que se fija el litigio, únicamente si se acredita siquiera de manera sumaria una justa causa. La excusa tiene unos términos para ser presentada, con anterioridad a la audiencia, o incluso con

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación: 500012331000199901304 01 No. Interno: 28704, dos (2) de septiembre de 2013.



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

posterioridad, dentro de los tres (3) días siguientes, a manera de justificación de la inasistencia por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

4.3. El adecuado seguimiento procesal en los distintos despachos judiciales permitirá que los apoderados conozcan con antelación la programación de audiencias pendientes, y en caso de que se crucen, deben con la suficiente anticipación reprogramar sus actividades y evitar inasistencias injustificadas que generen la imposición de multas a los apoderados judiciales.

4.4. Así, las Entidades Públicas y sus apoderados judiciales deben implementar una adecuada planeación y gerencia de la defensa de los procesos a cargo de cada apoderado judicial y de los grupos encargados de la defensa en el interior de las entidades, para prevenir la inasistencia a las audiencias judiciales y en caso del surgimiento de causas que hagan imposible acudir cumplidamente, presentar oportunamente las excusas o justificaciones de inasistencia, debidamente soportadas.

5. Dirección electrónica para efectos de notificaciones

5.1. Tiene notoria relevancia en el CPACA, la implementación y uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, TIC, debido a las transformaciones que ello implica en términos de perseguir una mayor eficacia en las actuaciones procesales.

5.2. En materia de notificaciones, el artículo 197 del CPACA ordena a las entidades públicas de todos los niveles y a los particulares que cumplen funciones públicas, disponer de un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales, cuya administración corresponde a cada entidad.

5.3. En relación con la creación y administración del buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, las entidades públicas del orden nacional y los particulares que cumplen funciones públicas, deberán:

5.3.1. Crear una única cuenta de correo electrónico para facilitar tanto el envío como la recepción de las notificaciones judiciales, y garantizar el conocimiento oportuno de los autos y providencias judiciales.

5.3.2. Impartir a los apoderados la instrucción de suministrar en las diferentes actuaciones judiciales la dirección que corresponde al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales de la entidad que apoderan y no la de sus correos personales, sean estos de dominio privado o institucional y garantizar el acceso oportuno de los mismos a esta información.



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

5.4. Generar los mecanismos tecnológicos que permitan redireccionar al buzón de correo electrónico de que trata el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011, las notificaciones que los despachos judiciales erroneamente remitan a otros correos de la misma entidad.

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO
Directora General

Proyectó: CPP – LARM - CALP
Revisó: Diana Fajardo Rivera