

Resolución Número 202

(Junio 26 de 2018)

“Por la cual se adopta el Manual de Defensa Judicial del Instituto para la Economía Social - IPES”

LA DIRECTORA DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas en el Acuerdo 257 de 2006, los Acuerdos 01 de 2007 y 05 de 2011 de la Junta Directiva del IPES, el Decreto de nombramiento no. 008 de 2016 y el Acta de Posesión no. 25 de 2016,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia incorpora los principios con los cuales se desarrolla la función administrativa.

Que los artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998 prevén los principios y finalidades de la función administrativa; de igual forma lo hace el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Que el Decreto 654 de 2011 *“Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital.”* estableció como una línea de acción la *Defensa Judicial, entendida como la “Estructuración de estrategias unificadas y calculadas, coordinación interinstitucional para la materialización de dichas directrices, seguimiento de procesos judiciales y elaboración de estadísticas confiables, asesoría e investigación de la gestión jurídica, y tecnificación de labores de archivo y seguimiento.”*

Que el Decreto 1499 de 2017 *“Por medio del cual se modifica el Decreto número 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”* previó la adopción de la versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, el cual *“es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.”*

Que el mencionado Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG dispuso en su dimensión número 3 *“Gestión con valores para resultados”* la *Política de Defensa Jurídica, la cual tiene como finalidad que las Entidades públicas protejan “los intereses litigiosos en sus actuaciones judiciales a fin de reducir la responsabilidad patrimonial. En todo momento debe defender los derechos e intereses de la Nación y, en particular, de cada entidad en los procesos judiciales en que sea parte o lo sean otras entidades estatales en temas atinentes a la función pública, a través de intervenciones oportunas y pertinentes.”*

Que en consecuencia, es fundamental para el Instituto para la Economía Social-IPES estándar y protocolizar la defensa judicial, adelantando todas las gestiones necesarias para amparar, librar y proteger a la Entidad de toda agresión o acción nociva interna o externa, con base en una actuación administrativa de calidad que aumente la probabilidad de éxito cuando acaezca el peligro, así como hacer valer las propias razones y argumentos, controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, ejercitar los recursos que la ley otorga en cualquier juicio o procedimiento administrativo en el que la entidad sea parte.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. Adoptar el Manual de Defensa Judicial del Instituto para la Economía Social – IPES.

ARTÍCULO 2º. Las disposiciones del Manual de Defensa Judicial son de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos y contratistas del Instituto para la Economía Social – IPES.

ARTÍCULO 3º. La presente resolución rige a partir de su expedición.

PÚBLIQUESE, Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D, C; a los veintiséis (26) días del mes de junio de dos mil dieciocho (2018).

MARÍA GLADYS VALERO VIVAS

Directora General



202

IPES

MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL

SUBDIRECCIÓN JURÍDICA Y DE CONTRATACIÓN

BOGOTÁ, 2018

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

TABLA DE CONTENIDO **MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL** **INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL**

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

OBJETIVO

TÍTULO 1. DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL

1. CONCEPTO DE DEFENSA
2. ALCANCE DE LA DEFENSA
3. DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL
 - 3.1. DEFENSA JUDICIAL
 - 3.2. DEFENSA EXTRAJUDICIAL
4. ¿POR QUÉ IMPLEMENTAR POLITICAS DE DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL?
5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL
6. MARCO NORMATIVO QUE RIGE AL ABOGADO

TÍTULO 2. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL IPES

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL IPES Y SU UBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL
2. ACTUACIÓN COORDINADA Y COLABORATIVA CON LAS DEMÁS ENTIDADES DEL DISTRITO
3. COMPETENCIA EN DEFENSA JUDICIAL DEL IPES
 - 3.1. Representación judicial del IPES
 - 3.2. Lineamiento en materia de restitución.
4. SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN - PROCESO DE GESTIÓN JURÍDICA
 - 4.1. REGLAMENTACIÓN INTERNA – PROCESO DE GESTIÓN JURÍDICA

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

CAPÍTULO II. PARTE ESPECIAL – DEFENSA INTEGRAL DE LA ENTIDAD

TÍTULO I

1. ASPECTOS PROCESALES APLICABLES A TODOS LOS PROCESOS

- 1.1. Excepciones previas
- 1.2. Nulidades
- 1.3. Incidentes
- 1.4. Medidas cautelares

2. ASPECTOS PROCESALES APLICABLES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

- 2.1. Aplicación de la ley 1564 de 2012 en la Jurisdicción Contencioso Administrativa:
- 2.2. Medios de control
- 2.3. Requisitos de Procedibilidad
- 2.4. Requisitos generales de la demanda
- 2.5. Anexos de la demanda
- 2.6. Trámite de la demanda
- 2.7. Etapas del proceso

2.8. RECURSOS

3. ASPECTOS PROCESALES APLICABLES EN ACCIONES DE TUTELA

4. PROCEDIMIENTO PENAL

- 4.1. GENERALIDADES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO
- 4.2. PROCEDIMIENTO PENAL ESPECIAL ABREVIADO
5. QUERELLAS POLICIVAS

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

TITULO II

ASPECTOS SUSTANCIALES

A. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

1. GENERAR PROBLEMA JURÍDICO
2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS
3. PRETENSIONES
4. VERIFICACIÓN DE LA CADUCIDAD DE LA ACCION
5. ANÁLISIS Y SOLICITUD DE PRUEBAS

B. EXAMEN DE LAS FUENTES DEL DERECHO

1. CONSTITUCIÓN
2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD
3. LEY
4. COSTUMBRE
5. DOCTRINA
6. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO
7. JURISPRUDENCIA

C. ESTRUCTURACIÓN DE LA DEFENSA

D. HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS QUE INTERVIENEN EN LA DEFENSA

1. SIPOJWEB.
2. Página web de la Entidad: Información general de la misionalidad.
3. Páginas de entidades públicas.
4. SIAFI – Sistema De Información Administrativa Y Financiera

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202
CAPÍTULO III
CAPÍTULO FINAL

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
2. CONTROL DE CAMBIOS

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

OBJETIVO

El Manual de Defensa Judicial del Instituto para la Economía Social IPES, es un documento elaborado por la Subdirección Jurídica y de Contratación como herramienta de consulta, orientación y mejora continua de las actividades desarrolladas en el marco de la Defensa Judicial expuestas posteriormente en este documento.

En suma, el objetivo principal de este manual unificar y actualizar las disposiciones normativas y demás herramientas jurídicas y técnicas en aras de prevenir el daño antijurídico. Lo anterior con el propósito de brindar una visión más amplia del concepto de Gestión Jurídica como herramienta esencial de los abogados, servidores públicos y colaboradores que prestan sus servicios de asesoría, conceptualización y defensa judicial, en las diferentes áreas misionales y de apoyo.

TÍTULO 1. DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL

1. CONCEPTO DE DEFENSA

Para plantear un concepto de defensa, bajo el contexto y el análisis que amerita el Manual de Defensa Judicial del Instituto Para la Economía Social – IPES, es menester partir de las definiciones del diccionario de la Real Academia, analizar algunas esbozadas por la doctrina y la jurisprudencia, para proceder a adoptar un concepto propio que esté acorde con las finalidades del Instituto.

Dentro del diccionario de la Real Academia existen tres acepciones que son aplicables al manual respecto a la definición de defensa: a) *“Acción y efecto de defender o defenderse. (1. tr. Amparar, librar, proteger. U. t. c. pml. - 5. tr. Abogar, alegar en favor de alguien)”*; b) *“Mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas.* c) *“Razón o motivo que se alega en juicio para contradecir o desvirtuar la pretensión del demandante.”* (Real Academia Española, 2017)

Ahora bien, de conformidad con el diccionario de Legislación y Jurisprudencia de la editorial Temis, se entiende defensa, dentro del contexto jurídico *“Todo cuanto alega el reo para sostener su derecho o su inocencia, rechazando la acción o acusación que se hace contra él. Es máxima general establecida por la ley de todos los pueblos que nadie*

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

puede ser condenado sin que se le oigan sus defensas” (Temis, 1977). De lo anterior se infiere que la defensa se refiere entonces a los resguardos que realiza la parte pasiva de la relación procesal, para oponerse a las acusaciones o pretensiones que se les está indilgado o exigiendo.

Respecto a la jurisprudencia sobre la materia, el derecho a la defensa consiste en “(...) la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga” (Sentencia C - 095 de 2009). En este contexto, la Corte Constitucional entiende la defensa en el marco del derecho fundamental a la defensa, referida específicamente a la oposición que se haría en procesos judiciales o administrativos.

En este sentido, es menester aclarar que, si la finalidad del manual de defensa judicial es precisamente el librar, amparar, proteger al Instituto de las agresiones externas, el concepto de defensa quedaría incompleto si solo entendemos “Defensa” como el esgrimir las razones o motivos que se alegan en juicio para contradecir o desvirtuar una pretensión, como lo entiende la doctrina revisada y la jurisprudencia analizada.

Esta última acepción del término “Defensa”, corresponde más a la defensa judicial, pero no al concepto general de defensa que debe inspirar las actuaciones de los funcionarios de la Entidad, para anticiparse a la agresión, actuar de manera preventiva y con base en una gestión de calidad, realizar labores suficientes para que en el caso de recibir una acción en contra o adelantar un proceso para proteger un derecho de la Entidad, se aumente la probabilidad de éxito.

Por lo anterior, el concepto de defensa adoptado, propuesto con un enfoque amplio es el siguiente:

“Adelantar todas las gestiones necesarias para amparar, librar y proteger al Instituto para la Economía Social de toda agresión o acción nociva interna o externa, con base en una actuación administrativa de calidad que aumente la probabilidad de éxito cuando acaezca el peligro, así como hacer valer las propias razones y argumentos, controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, ejercitar los recursos que la ley otorga en cualquier juicio o procedimiento administrativo en el que la entidad sea parte” (Real Academia Española, 2017) (Sentencia C - 095 de 2009, 2009) (Temis, 1977).

2. ALCANCE DE LA DEFENSA

Teniendo en cuenta que la defensa se compone de una serie de etapas, para determinar donde comienza y donde termina ésta se hace necesario identificar cuáles son los actores

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

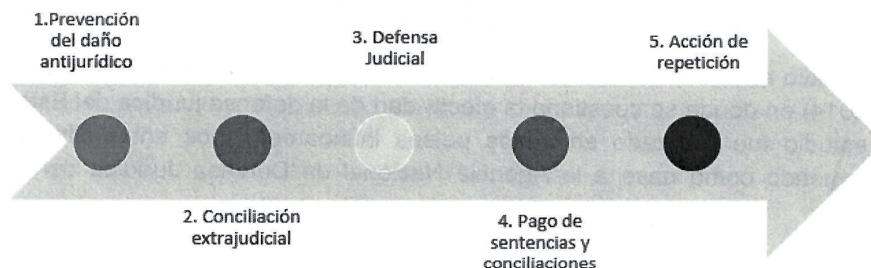
que participan dentro del ciclo, pues se tiene la creencia errónea de asociarla con la representación de los abogados en sede judicial, la defensa abarca a todos los servidores públicos o particulares con funciones públicas tanto de las áreas de apoyo como de las áreas misionales de la Entidad.

Se puede decir entonces que la defensa inicia desde el momento en que la Entidad a través de sus autoridades administrativas emite un acto o decisión que por acción u omisión pueda llegar a lesionar los intereses de los particulares, aquí se incluye toda la actuación administrativa, esto es, el acto que da inicio a la actuación, hecho u operación, los actos posteriores, el que le pone fin y los destinados a resolver los recursos. Por ello las decisiones emitidas por la Entidad a través de sus colaboradores en cumplimiento de sus funciones deben estar revestidas de todas las garantías legales y constitucionales, atendiendo los principios del debido proceso.

Una vez generado el daño antijurídico bien sea por acción u omisión o por incumplimiento deliberado de un contrato, la Entidad deberá contar con las herramientas necesarias para afrontar los posibles procesos judiciales a través de estrategias de defensa que le permita obtener los resultados más favorables a sus intereses en todas y cada una de las instancias, incluso cuando la sentencia sea atacada por vía de tutela. Durante esta fase o ciclo de la defensa, la conciliación prejudicial entra a jugar un papel fundamental, no solo por ser requisito de procedibilidad sino por tratarse de un mecanismo mediante el cual se puede evitar un proceso judicial que sea más oneroso para la Entidad.

Como fase final de la defensa se encuentra el pago de las sentencias judiciales y conciliaciones cuando la Entidad es condenada mediante decisión ejecutoriada, para lo cual deberá adelantar la gestión más óptima que le permita evitar el pago de intereses moratorios y a su vez estudiar la factibilidad de iniciar de forma rápida la acción de repetición contra el servidor público o particular en ejercicio de funciones públicas que con su actuar negligente haya generado perjuicios patrimoniales y pagos de condenas.

ESQUEMA DEL ALCANCE DE LA DEFENSA:



3. DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

3.1. DEFENSA JUDICIAL

Es aquella que se adelanta, como su propio nombre lo indica, durante el proceso judicial o administrativo.

Lo anterior resulta del análisis de las definiciones contenidas en el diccionario jurídico de Temis, el cual tenido en cuenta para generar el concepto de defensa que va a adoptar el presente manual. A saber, el mencionado diccionario define defensa judicial como: *“Todo cuanto alega el reo para sostener su derecho o su inocencia, rechazando la acción o acusación que se hace contra él”* (Raymond Guillien & Jean Vincent, 2015). En concordancia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado lo define como: *“El conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público”*¹.

Lo anterior, aplicado a la defensa jurídica en el IPES, daría como resultado que la definición de defensa judicial dentro del presente manual es:

“Cualquier actuación adelantada dentro del proceso encaminada a la protección jurídica o administrativa de la entidad en aras de un fallo favorable para el Instituto para la Economía Social – IPES.”

3.2. DEFENSA EXTRAJUDICIAL

La Defensa extrajudicial la define el diccionario de la real academia: Lo que se hace o trata fuera de la vía jurídica. En sentido amplio, la vía extrajudicial es uno de los recursos de las personas para resolver controversias fuera del proceso jurídico o administrativo.

4. ¿POR QUÉ IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL?

Diferentes entidades nacionales e internacionales han efectuado estudios sobre la defensa judicial y extrajudicial del Estado Colombiano. Entre ellos se destacan los siguientes:

1. Estudio realizado por el BID en el año 2014 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014) en donde se cuestiona la efectividad de la defensa jurídica del Estado; dicho estudio fue realizado en varios países latinoamericanos entre ellos Colombia, tomando como base a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el

¹ Decreto 4085 de 2011 [con fuerza de ley]. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 1 de noviembre de 2011. D.O. No. 48240.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ.

2. El informe sobre la actividad litigiosa de la Nación realizada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al año 2014 (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

Las conclusiones de estos informes y de las cifras publicadas por organismos como los de control permiten sacar las siguientes conclusiones:

1. Los informes expedidos en cuanto al pago de sentencias y conciliaciones por parte de Estado arrojan sumas aproximadas a los 4 billones de pesos en condenas hasta el año 2015.
2. Crecimiento de las condenas contra el Estado.
3. Las causas de esos resultados se pueden clasificar en los siguientes grupos:

FACTOR HUMANO:

- La nula o poca defensa técnica.
- La falta de cobro de las acreencias a favor.
- Ausencia de conocimiento claro del problema jurídico.
- Omisión en el seguimiento oportuno al proceso.
- Ausencia de compromiso en la defensa (no contestar la demanda en tiempo al igual que interponer los recursos.)
- Desconocimiento y uso inadecuado del precedente judicial y de las sentencias de unificación de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.
- Insuficiencia de una adecuada y coherente argumentación jurídica.

FACTOR TECNOLÓGICO:

- Ausencia de un sistema que permita recopilar la información judicial de los procesos judiciales.
- Deficiencia en el uso de las herramientas tecnológicas a disposición.
- Falta de control de en la alimentación de los sistemas disponibles a fin de optimizar resultados y tomarlo como base para toma de decisiones.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

FACTORES INSTITUCIONALES:

- Ligereza en la valoración de los riesgos tendientes a determinar la viabilidad o no de llegar a la conciliación.
- Falta de aplicación por parte del estado de mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos MASC.
- Falta de capacitación y actualización de los abogados en los procedimientos y desconocimiento por parte de éstos de la ley y demás normatividad vigente aplicable al caso concreto.
- Ausencia de material probatorio suficiente que soporte la defensa.
- El alto número de demandas en contra de las entidades impide que sus abogados preparen la defensa.
- Inexistencia de homogenización en la defensa de las entidades.
- Falta de gestión por parte de las entidades para que los jueces conozcan la realidad de las situaciones confrontadas.
- Ausencia de programa de defensa por parte de la entidad que permita identificar las causas más frecuentes de demandas más notorias y prevenir los litigios.
- Inexistencia de estrategias a largo plazo en defensa judicial.
- Negativa de las entidades territoriales a acatar decisiones jurisprudenciales.
- Falta de aplicación y difusión de los mecanismos dados en la Gestión de calidad.
- Ausencia de políticas de prevención del daño antijurídico o deficiente aplicación del existente.
- Cambio de administración sin respetar los avances obtenidos en la materia.

La consecuencia de una defensa deficiente se refleja en los siguientes aspectos:

- Nivel de asertividad en la expedición de actos administrativos por parte de la entidad pública.
- Aumento de las cifras del contingente judicial.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Incremento de índice de sentencias desfavorables.
- Acrecimiento del pago de intereses moratorios, conciliaciones y demás MASC.
- Desgaste e ineffectividad en trámites administrativos entre otros.

Por ende, las entidades públicas deben propender por establecer políticas de defensa judicial y extrajudicial de forma continua y seria destinadas a prevenir daño antijurídico y a la vez coordinar la actuación administrativa con la defensa judicial y extrajudicial.

Se identifican cuatro acciones claves para propender por un buen sistema de defensa que logre resultados de fondo y estructurados:

1. Fijación de políticas de defensa, con su consecuente seguimiento y ajustes.
2. Equipo de apoderados idóneos y en constante preparación.
3. Sistema de Herramientas informáticas que permitan consolidar la información en tiempo real.
4. Seguimiento y evaluación periódicos.

5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL:

Los abogados, apoderados, servidores públicos y colaboradores que presten asesoría jurídica, conceptualización y defensa al IPES en las diferentes áreas misionales y de apoyo, están obligados a actuar desde su área de desempeño, basados en los principios y procedimientos establecidos en la Constitución Política de Colombia y las leyes concordantes, los Acuerdos Distritales, Acuerdos de Junta Directiva, actos administrativos aplicables a la Entidad. Lo anterior, con la finalidad de proteger y defender los intereses de la Entidad en cada proceso en la que esté involucrada.

Específicamente, se debe tener en cuenta lo previsto en las siguientes normas: Artículos 6, 13, 29, 83, 90, 123, 124 y 209 de la Constitución Política de Colombia; 3 de la Ley 1437/2011; 2, 3 y 9 de la Ley 270/1996; 28 de la Ley 1123 de 2007; 2 al 14 de la Ley 1564/2012; 4 de la Ley 1285/2009, 16 del Decreto 654 de 2011. Y de forma general, los siguientes principios:

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
1. Debido proceso	Es el derecho fundamental que le asiste a los administrados (y a quienes se encuentran inmersos en actuaciones	Arts. 29 Constitución Política de Colombia.; Art. 3 y 9 Ley 270/1996; 28 Ley 1123 de	C-361/16, T-527/16, T-1308/05, T-917/08, T-511/12,

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
	judiciales) de que la Administración materialice su actuar bajo las condiciones que la ley le impone, respetando la secuencia de actuaciones correspondientes. Según jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, entre sus elementos principales se destacan: "(i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial y el derecho a la jurisdicción; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras." ²	2007; 2 al 14 Ley 1564/2012; ley 1437 de 2011 artículos 3 y 103	C-851/13, T-559/15, T-051/16, T-465/09, T-956/11, T-533/14, T-607/15, T-043/16
2. Igualdad	Se refiere a la obligación que le asiste a la Administración pública de dar el mismo trato a las circunstancias que tengan el mismo supuesto de hecho, y de no hacerlo ante situaciones que no compartan los mismos supuestos. La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia	Art. 13, 29 y 209 Constitución Política de Colombia y Art. 2 Ley 270/1996.	T-644/98, T-670/99

² Corte Constitucional. Sentencia C-361 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 7 de julio de 2016).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
	establece los siguientes criterios: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes” ³		
3. Imparcialidad	Es el derecho fundamental que garantiza que la administración en su actuar obedezca a la normatividad vigente, despojada de “cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico, ya sea por haber emitido concepto previo	13 y 209 Constitución Política de Colombia.	A. 169/09, SU.712/13 C-095/03 SU.1723/00

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1125 de 2008. (M.P. Humberto Sierra Porto. 12 de noviembre de 2008)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL		
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019	
		Versión 01	
		Fecha 26-06-2018	

202

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
	sobre el asunto sometido a su consideración, o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc.” ⁴		
4. Buena fe	Jurisprudencialmente se define como aquel principio que “incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos” ⁵ , en este orden de ideas, se le exige a la administración pública ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta”.	Art 83 Constitución Política de Colombia.	C-551/15 T-793/11, T-956/11, T-542/12
5. Moralidad	Este principio asegura que los funcionarios del Estado y que los	Art. 29 y 209 Constitución Política de Colombia y 28	C-561/92, T-238/93, C-046/94

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2003. (M.P. Rodrigo Escobar Gil. 11 de febrero de 2003)

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas. 19 de febrero de 2004)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
	particulares que ejercen funciones públicas acaten el cumplimiento transparente e imparcial de su actividad.	Ley 1123/2007	
6. Responsabilidad	La administración bajo este principio tiene como obligación asumir las consecuencias por las acciones u omisiones que se traduzcan en daño a un tercero.	Art. 6, 29, 90, 123 y 124 Constitución Política de Colombia.	C-233 DE 2002
7. Publicidad	En concordancia con jurisprudencia constitucional ⁶ , es el deber que le asiste a la administración de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico en actuar, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.	Art. 209 Constitución Política de Colombia.	C-929/05, C-890/10, T-051/16, C-053/95, T-420/98, C-274/13
8. Coordinación	En virtud de este principio, las Entidades públicas deberán concertar sus actividades con las de otras instancias estatales en el reconocimiento de los	Artículo 6 Ley 489 de 1998	C-822 DE 2004

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 341 de 2014 (M.P. Juan Felipe Acevedo Hill. 4 de junio de 2014)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
	derechos a los particulares.		
9. Eficiencia	Se refiere a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. <i>En trámite de conciliación:</i> Adecuada elaboración de la ficha técnica desde el punto de vista fáctico y jurídico, ofreciendo una argumentación completa de la postura (Hechos, normas, precedente judicial, pruebas a fin de evitar procesos judiciales innecesarios). <i>En ejercicio de la defensa ante los jueces:</i> Establecer la situación fáctica lo más completa posible y ofrecer la adecuada contestación de las pretensiones y solicitudes en las instancias administrativas correspondientes, tener pleno conocimiento de la normatividad y del precedente judicial aplicable al caso concreto, preparación de audiencias teniendo en cuenta que el proceso se surte oralmente, solicitar en el momento procesal oportuno el saneamiento de nulidades resultantes de vicios de procedimiento, aportar la	Decreto 1069 de 2015. Art. 228 Constitución Política de Colombia.	C-263/96 T-068-1998 C-037/96 C-776/03

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	NORMATIVIDAD	SENTENCIAS
	totalidad de las pruebas necesarias, prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.		
10. Economía	Las autoridades deberán proceder optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.	Art. 209 Constitución Política de Colombia.	C-849/05 C-649/02 C-3889 DE 2002
11. Celeridad	La realización por parte de la administración el cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los usuarios.	Art. 4 Ley 1285/2009 y 28 Ley 1123/2007.	T-731/98 C-826/13

6. MARCO LEGAL QUE RIGE EL ABOGADO

De carácter general, la Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 6, 29, 90 y 209 las obligaciones constitucionales que rigen a los funcionarios públicos y particulares que ejercen funciones públicas, aplicables a los funcionarios del derecho.

Por su parte la ley 1123 de 2007 "Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado" regula los principios rectores bajo los cuales se debe ejercer la profesión, los deberes e incompatibilidades del abogado, el régimen y procedimiento sancionatorio, así como las faltas disciplinarias a las que se puede ver expuesto. Tiene en cuenta como sujetos disciplinables *"los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem. Igualmente, lo serán los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título."*⁷

⁷ Ley 1123 de 2007 "Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado". 22 de enero de 2007. D.O. No. 46.519

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

El artículo 78 de la ley 1564 de 12 de julio 2012 *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”* consagra los deberes de las partes en los procesos y sus apoderados, e imparte responsabilidades patrimoniales, según los artículos 80 y 81.

Debe tenerse en especial cuenta que los apoderados, funcionarios y exfuncionarios públicos son sujetos de responsabilidad fiscal, penal, civil y en acción de repetición como consecuencia de sus acciones u omisiones en el proceder profesional y sus efectos frente a la administración pública, por lo que deberá evitarse en toda la gestión de los abogados y servidores la producción del daño antijurídico.

TÍTULO 2. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL IPES

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL IPES Y SU UBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 322 a Bogotá como Distrito Capital, y en la ejecución de sus actividades a sus autoridades *“les corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito”*⁸. En concordancia con dicha función constitucional, el Alcalde Mayor de Bogotá por intermedio de su despacho integra sector central de la administración distrital, junto con las Secretarías de despacho.

Dentro de dichas Secretarías cabe resaltar que mediante el Acuerdo 658 de 2016, el Concejo de Bogotá D.C. modificó las funciones de la Secretaría General, y creó la Secretaría Jurídica Distrital, la cual es la encargada de coordinar y orientar la gerencia jurídica del Distrito Capital, así como la *“definición, adopción, coordinación y ejecución de políticas en materia de contratación estatal, gestión judicial y de prevención del daño antijurídico”* de todas las entidades, con la finalidad de unificar los criterios jurídicos y la aplicación de los mismos en la administración distrital.

Por su parte, la representación judicial y/o extrajudicial de la Secretaría Jurídica Distrital y del Sector Central de la Administración Distrital, en aquellos asuntos que determine el/la Alcalde/sa Mayor será ejercida por la Dirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10 del Decreto 323 de 2016.

En cuanto a las entidades que componen el sector descentralizado por funciones o servicios, se rigen por lo previsto en las leyes que de manera general regulan su organización, fines y funciones, por lo dispuesto en el Decreto Ley 1421 de 1993, por los

⁸ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 322. 7 de julio de 1991 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Fecha 26-06-2018

202

Acuerdos que determinan su creación, organización y funciones y por las demás disposiciones legales y administrativas a ellas aplicables.

Una de aquellas es el Instituto para la Economía Social – IPES, la cual es una entidad producto de la transformación del anterior Fondo De Ventas Populares. Según el art. 76 del Acuerdo 257 de 2006, es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Tiene en su cabeza las siguientes funciones creadas por el artículo 79 del Acuerdo mencionado, las cuales se constituyen en el marco de competencia de sus actividades:

- a. *"Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.*
- b. *Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.*
- c. *Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.*
- d. *Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.*
- e. *Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios analógicos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.*
- f. *Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito".*

2. ACTUACIÓN COORDINADA Y COLABORATIVA CON LAS DEMÁS ENTIDADES DEL DISTRITO

Ahora bien, la actuación de defensa jurídica del instituto no puede verse en ningún sentido de manera aislada. Luego de la expedición del Decreto 654 de 2011 por parte del Alcalde Mayor de Bogotá, se estableció una política en materia de gestión Jurídica para el Distrito Capital que además de organizar la gestión jurídica del Distrito Especial, propende por una prevención del Daño Antijurídico dentro del Distrito. (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011).

El mencionado Decreto tiene dos pilares fundamentales: El primero es la implementación de herramientas informáticas para la consolidación de bases de información que le sirvan

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

a la Administración Distrital como fuentes de búsqueda, generación de doctrina, publicidad de los procesos y documentación para los abogados del Distrito, y segundo, el talento humano como base del proceso de mejora de la política de gestión jurídica toda vez que son los abogados servidores públicos y colaboradores quienes

(...), pueden asegurar la consolidación del Cuerpo de Abogados del Distrito Capital, con el propósito de fortalecer la institucionalidad y el sistema de la Gerencia Jurídica Pública del Distrito Capital, concretando el paso de ser reactivos a estructurados, esto es de la defensa a la gerencia.” (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011)

Por lo anterior se institucionaliza el cuerpo de abogados del Distrito Capital como un elemento fundamental de la política de gestión jurídica.

Se sigue que las competencias de defensa de la entidad deben entenderse dentro del modelo de Gerencia Jurídica Pública creado por la citada norma, para que antes de ser el IPES una isla en los temas de su defensa, se realice una labor coordinada y armonizada con las demás entidades del Distrito, sean descentralizadas, del sector central de la administración Distrital o entes de control. (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011, pág. Art 1)

Conforme al citado decreto y lo analizado para la elaboración del presente manual, la defensa de la entidad no está relacionada exclusivamente con la defensa judicial que se realiza en los estrados, sino centrada en la prevención del Daño Antijurídico que *“abarca la eficacia y eficiencia en desarrollo de las actividades misionales (...)”* (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011, pág. art 2.1) para, realizando una correcta gestión administrativa, se aumente la probabilidad de éxito dentro de las acciones judiciales en contra y favor de la Entidad.

Con la finalidad que la política de gestión jurídica tuviera un responsable específico, se le otorgó a la fecha de expedición de la norma a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, hoy a la Secretaría Jurídica Distrital, la tarea de liderar dicha política, como un ente encargado de aplicar y verificar la aplicación de las demás entidades de los elementos reglamentarios dispuestos en la norma.

Para la aplicación de las políticas de gerencia y teniendo en cuenta los pilares fundamentales del Decreto, se han dispuesto herramientas académicas que mejoren las capacidades del talento humano para la defensa del Distrito. Por ello, el Decreto en mención establece la existencia de eventos de capacitación, seminarios, diplomados y talleres jurídicos dirigidos a los abogados con la finalidad de optimizar el ejercicio de la profesión tanto en la defensa judicial como en la prevención del daño antijurídico, con base en una gestión administrativa eficiente. (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011, pág. art 14)

Con estas herramientas académicas aunadas con la generación de un sentido de pertenencia (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011, pág. arts 16 y 83) se pretende una

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

actuación coordinada y colaborativa para la defensa, maximizando el potencial del recurso humano del Distrito, interiorizando que la administración Distrital es una sola, que se actúa en defensa de los intereses de la colectividad que forma la Capital, que como representantes del Distrito sus abogados deben obrar conforme a los principios y reglas del código de ética de los abogados, defendiendo las políticas públicas, y teniendo en cuenta que la administración es su cliente. (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011, pág. art 16)

Adicional a lo anterior, con el ánimo de facilitar el acceso a la información por parte del cuerpo de abogados del Distrito Capital, se propende en la norma por generar una unidad conceptual jurídica mediante el uso de herramientas informáticas de fácil acceso. De igual forma estas herramientas van a ser alimentadas por los togados del Distrito, por lo que sus escritos deben ser bien fundamentados y tener otra serie de elementos que garanticen su calidad (Alcalde Mayor de Bogotá, 2011, pág. art 33).

De lo anterior resulta entonces que a pesar que existan competencias individuales en materia de defensa judicial de cada entidad perteneciente al Distrito, las mismas no pueden verse de una manera aislada. La capital ha dispuesto una serie de herramientas y elementos a partir del Decreto 654 de 2011 que propenden por una defensa jurídica conjunta, colaborativa que inicie desde la prevención del Daño antijurídico aplicada a través de una gestión administrativa eficiente.

De igual forma, la normatividad busca generar herramientas claves para los abogados, mejorar sus capacidades y generar una consciencia de pertenencia por la administración para así impulsar el recurso humano hacia una eficiente defensa de los intereses públicos de la Capital.

3. COMPETENCIA EN DEFENSA JUDICIAL DEL IPES

3.1. Representación judicial del IPES

Para entrar a dilucidar quien detenta la competencia en defensa y en especial en defensa judicial del Instituto Para la Economía Social -IPES, es menester partir del Acuerdo 0001 de 2007 proferido por la Junta Directiva de este Instituto. Dicho Acuerdo le otorgó a la Junta Directiva del IPES en su numeral 6 del artículo 15, la facultad de modificar, suprimir, y crear los cargos de la planta de personal y adoptar la estructura orgánica para la Entidad. (Junta Directiva IPES, 2007)

En uso de sus facultades la Junta Directiva del IPES, en el mencionado Acuerdo, conforme al numeral 18 del artículo 12, le asignó al Director General de la Entidad la representación Jurídica, judicial y prejudicial del IPES. (Junta Directiva IPES, 2007) Ahora bien, con la expedición del Acuerdo de Junta Directiva No 005 De 2011, se modificó la Estructura Organizacional del Instituto para la Economía Social - IPES- y se dictaron otras disposiciones. (Junta Directiva IPES, 2011)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Específicamente, la dirección y representación de los asuntos de carácter jurídico de la Entidad fue asignada a la Subdirección Jurídica y de Contratación, entre otras facultades:

“Artículo 5. Son funciones de la Subdirección Jurídica y de Contratación, las siguientes:

1. Dirigir los asuntos de carácter jurídico, así como conceptuar sobre la interpretación de las normas legales que regulen las materias atinentes al funcionamiento y gestión del IPES.

2. Representar jurídicamente a la Entidad en los procesos que se instauran en su contra o que ésta deba promover, mediante poder otorgado por el Director General y mantenerlo informado sobre el desarrollo de los mismos.

(...)

4. Resolver las consultas formuladas por los organismos públicos y privados, autoridades judiciales de policía, así como por los usuarios, particulares y funcionarios, de conformidad con las normas que rigen los servicios y funciones de la Institución.

5. Dirigir la contratación del IPES para el desarrollo de las licitaciones, concursos, convocatorias y contratación directa respectivamente, responder por todo el proceso contractual y asesorar a las dependencias en la interpretación de las normas legales inherentes a la Contratación Estatal.” (subrayado fuera del texto original) (Junta Directiva IPES, 2011)

De lo anterior resulta que a pesar que la Dirección General es la Representante legal del Instituto, es la Subdirección Jurídica y de Contratación a la que se le otorgó la competencia específica de dirigir los asuntos de carácter jurídico en la Entidad, claro está, informándole a la Dirección General sobre sus actuaciones. En este sentido está a cargo de dicha subdirección la defensa judicial de la Entidad así como analizar y tomar las decisiones respecto a las estrategias jurídicas a adelantar en los diferentes procesos tanto en contra como a favor del IPES. De igual forma tiene funciones decisorias respecto a la aplicabilidad de los métodos Alternativos de Solución de Conflictos en los casos concretos de la entidad.

Lo anterior fue ratificado por la Resolución 0544 del 14 de Septiembre del 2012, por medio de la cual se delegó y asignó las funciones de representación jurídica, judicial y prejudicial del IPES en el Subdirector Jurídico y de Contratación de la entidad. (Dirección General IPES, 2012)

En virtud de dicha resolución, adicional a lo ya dispuesto por el Acuerdo 005 de 2011, se resolvió que fuera el Subdirector Jurídico y de Contratación quien asumiera en cualquier calidad procesal y extra procesal la totalidad de la defensa jurídica del Instituto (Artículos 1° y 3°), actuará como interviniente en los procesos en los cuales hubiera intereses del Instituto en juego, sean estos internos o internacionales (Artículos 2° y 4°), presentar acciones de tutela en contra de sentencias judiciales en contra de la administración

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

(Artículo 5°), declarar incumplimientos contractuales o convencionales de conformidad con la ley, así como decidir los recursos que se interpongan en dichos procedimientos (Artículo 6°), e interponer acciones de repetición y designar los apoderados o mandatarios (Artículo 8°). (Dirección General IPES, 2012).

De otra parte mediante la Resolución 228 de 01 de junio de 2017 la Dirección General del IPES resolvió realizar delegaciones de funciones específicas al Subdirector Jurídico y de Contratación, entre otras, *“derivadas de la función general de representar al Instituto en los asuntos judiciales y extrajudiciales, con el fin de garantizar la efectiva, eficaz, pertinente, oportuna y ágil defensa administrativa, jurídica y judicial”*.

1. Asumir en calidad de demandante, demandado, interviniente, apoderado o agente y en cualquier otra condición que prevea la Ley, la defensa jurídica del Instituto
2. Actuar como interviniente en aquellos procesos judiciales y prejudiciales de cualquier tipo en los cuales están involucrados los intereses del IPES
3. Notificarse, actuar, transigir, conciliar judicial y extrajudicialmente; desistir, interponer recursos ordinarios, de casación y de anulación, participar en la práctica de los medios de prueba o contradicción que se estimen pertinentes y realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y cobrar ejecutivamente las condenas impuestas en aquella en nombre de la entidad.
4. Coordinar o asumir la defensa jurídica del Instituto en los procesos que se adelanten ante organismos y jueces internacionales o extranjeros, de conformidad con los tratados y acuerdos que regulen la materia.
5. Dar instrucciones para interponer, en los casos procedentes y cuando lo estime conveniente, acciones de tutela contra sentencias de condena proferidas contra las entidades públicas, así como para coadyuvar las interpuestas contra el Instituto.
6. Interponer acción de repetición para el pago de sentencias y conciliaciones de carácter indemnizatorio causada por dolo o culpa grave de los funcionarios de la entidad e interponerlas directamente cuando la entidad u organismo del orden nacional no las ejerzan habiendo lugar a ello.
7. Designar apoderados, mandatarios o agentes para el cumplimiento de todas las funciones anteriores, ejerciendo representación extrajudicial, prejudicial, judicial en los procesos en que estén involucrados los intereses de la entidad, con las facultades establecidas en el artículo 77 de la Ley 1564 de 2012.

3.2. Lineamiento en materia de restitución.

En gracia de discusión, y teniendo en cuenta las competencias que detentan las áreas misionales en materia de defensa judicial, se imparte el siguiente lineamiento que debe

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

ser aplicado por parte de las áreas que tengan la necesidad de iniciar procesos judiciales, o querellas policivas con la finalidad de realizar restitución de los bienes inmuebles, sean fiscales o de uso público:

- El área misional debe ser clara en realizar la solicitud, es decir, definir si lo que se persigue es la restitución del bien, su legalización o el cobro coactivo en aras de que la Subdirección Jurídica y de Contratación asuma la representación judicial o ante una inspección de policía.
- Los expedientes deberán contener: el contrato de arrendamiento (si aplica), identificación del ocupante (Nombre, cédula, dirección de notificación, módulo o espacio que aplique al caso), requerimiento(s) no superior(es) a tres (3) meses realizado(s) a los ocupantes, invitación(es) para la firma de nuevo contrato no superior(es) a tres (3) meses.
- Los requerimientos remitidos a los comerciantes y beneficiarios deberán contar con el trámite de notificación que para ello el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes dispongan. Para tal fin, las áreas misionales deberán disponer los medios necesarios para recopilar la prueba de la notificación.
- Una vez remitidas las solicitudes a la Subdirección Jurídica y de Contratación, las áreas misionales perderán competencia al respecto de la restitución de los espacios.

4. SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN - PROCESO DE GESTIÓN JURÍDICA

El IPES expidió la Resolución 616 de 2013 *“Por el cual se modifica la Resolución DG-373 de 2013 la cual establece el Sistema Integrado de Gestión y Control en el Instituto para la Economía Social y se definen los niveles de responsabilidad y autoridad para el SIG”*.

Con la adopción del Sistema de Gestión de Calidad, la defensa judicial y extrajudicial se encuentra dentro de los procesos de apoyo, específicamente en el proceso de Gestión Jurídica, el cual es transversal a toda la Entidad. El sistema regula los procedimientos del proceso, entre ellos: procesos judiciales, tutelas, conciliaciones, pago de sentencias, querellas, cobro coactivo y procedimiento de normogramas los cuales establecen los pasos normativos y administrativos a seguir desde el inicio hasta la terminación de los procesos judiciales y extrajudiciales, independientemente de su especialidad.

No obstante, con la expedición del Decreto 1499 de 2017 por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, se decretó la actualización del llamado SIG al nuevo Modelo Integrado de Planeación y gestión – MIPG el cual, *“es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad*

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

y *calidad en el servicio*". Para tal fin, la Entidad deberá realizar la adecuación normativa en aras de reglamentar la implementación del mencionado MIPG.

a. REGLAMENTACIÓN INTERNA – PROCESO DE GESTIÓN JURÍDICA

ASPECTO REGULADO	PRINCIPALES ASPECTOS
REGLAMENTO COMITÉ DE CONCILIACION	Fija pautas para el funcionamiento del comité, Archivo y documentos del mismo
MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Fija las pautas principales para apoderados del IPES, y en general para la gestión de defensa judicial de la entidad.
SISTEMA DE GESTION DE CALIDAD- PROCESO GESTION JURIDICA	Desarrolla las normas del Sistema De Gestion De Calidad
PROCEDIMIENTOS	Conciliación Procesos judiciales Tutelas Querellas Cobro coactivo Normograma
CIRCULARES	Fijan directrices en aspectos puntuales en asuntos que divulguen informacion de importancia en defensa judicial para la entidad

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

CAPÍTULO II. PARTE ESPECIAL – DEFENSA INTEGRAL DE LA ENTIDAD

TÍTULO I

1. ASPECTOS PROCESALES APLICABLES A TODOS LOS PROCESOS

El ejercicio de la defensa judicial requiere de un alto grado de conocimiento técnico por parte de los profesionales del derecho a quienes se les delegue la tarea de la representación ante los jueces y tribunales, es necesario que tengan claridad de cuáles son los procedimientos o ritualidades propias del proceso.

La sentencia C- 619 de 2001 de la Corte Constitucional trae la siguiente definición de proceso: *“todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia”*⁹. Se hace menester que en cada uno de los actos que se surten dentro de ese proceso sea este civil, penal, laboral o administrativo, se apliquen de manera acertada las disposiciones legales y jurisprudenciales en concordancia con las normas superiores.

La defensa judicial deberá enmarcarse en los principios de legalidad, debido proceso, economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y contradicción. A continuación se expondrán los aspectos más relevantes a tener en cuenta para ejercer una óptima defensa judicial:

1.1. Excepciones previas

Las excepciones que podrá proponer el demandado dentro del término de traslado de la demanda se encuentran consagradas en el artículo 100 del Código General del Proceso son las siguientes:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde,

⁹ Sentencia C- 619 de 2001. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 14 de junio de 2001)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.¹⁰

Según el caso también pueden proceder las siguientes:

- Caducidad
- Prescripción extintiva
- Legitimación por activa y pasiva
- Cosa Juzgada
- Transacción
- Conciliación
- Pago
- Falta de título ejecutivo
- Confusión
- Novación
- Remisión
- Falta de notificación

1.2. Nulidades

Se consideran nulidades en materia contencioso administrativa según el artículo 208 del CPACA, las mismas causales señaladas en el Código de Procedimiento Civil ahora Código General del Proceso, en dicho compendio las nulidades se encuentran taxativamente señaladas en el artículo 133 y son las siguientes:

El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.
4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.

¹⁰ Código General del proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. Art. 100 y ss. 12 de julio de 2012 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.

6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.

7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas, aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este.¹¹

1.3. Incidentes

Según el tratadista argentino Hugo Alsina (Tratado Teórico- Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Buenos Aires, 1942, pág. 733), incidente es *“todo acontecimiento que sobreviene accesoriamamente durante el curso de la instancia, tanto en el juicio ordinario como en los especiales”*.

Los incidentes se encuentran regulados en el Código General del Proceso de manera general en sus artículos 127 y siguientes y la ley 1437 de 2011- CPACA cita de manera textual y regula los asuntos que deben tramitarse como incidentes dentro del proceso (artículos 209-210).

1.4. Medidas cautelares

Regidas de carácter general según los artículos 476 a 481 y 588 a 602 del Código General del Proceso. Para el procedimiento administrativo, la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 144, 180, 209, 229 a 241 prevé la regulación de las medidas cautelares.

A continuación, se exponen esencialmente los aspectos más importantes de la figura procesal:

¹¹ Código General del proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. Art. 133 y ss. 12 de julio de 2012 (Colombia).

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- La medida cautelar busca impedir la producción de un perjuicio ocasionado por la vulneración de un derecho sustancial mientras se culmina el proceso o bien, reestablecer las cosas a su estado anterior.
- Las medidas cautelares podrán solicitarse a petición de parte para lo cual deberán sustentarse o el Juez podrá decretarlas de oficio.
- Las medidas cautelares podrán ser decretadas por el Juez antes de proferir auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.
- La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.
- Las medidas cautelares son preventivas, conservativas y anticipativas.
- El auto que decreta la medida cautelar es susceptible de recurso de apelación o suplica.

2. ASPECTOS PROCESALES APLICABLES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1. Aplicación de la ley 1564 de 2012 en la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

El artículo 306 de la ley 1437 de 2011 establece que los aspectos no regulados se regularán por el Código General del Proceso.

2.2. Medios de control

Las acciones que se encuentran en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se conocen como medios de control y sus disposiciones normativas se encuentran desde el artículo 135 hasta el 148 de la Ley 1437 de 2011:

1. Nulidad por Inconstitucionalidad – (Art. 135 – CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquier persona
- Autoridad Competente: Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
- Caducidad: No caduca

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Sentencias de Constitucionalidad: C-400 de 2013 / C 415 de 2012

2. Control Inmediato de Legalidad – (Art. 136 – CPACA)

- Legitimación por activa: Autoridad competente que expida el acto administrativo durante las cuarenta y ocho horas siguientes o se conocerán de oficio por la autoridad a que corresponda su revisión.
- Competencia: Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan en el caso de entidades territoriales, Consejo de Estado si fue proferido por autoridad nacional.
- Caducidad: Cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

3. Nulidad – (Art. 137 y 164– CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquier persona
- Competencia: Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo
- Caducidad: No caduca
- Sentencias de Constitucionalidad: C-259 de 2015

4. Nulidad y Restablecimiento del Derecho - (Art. 138- y 164 CPACA)

- Legitimación por Activa: Persona natural o jurídica que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica.
- Competencia: Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- Caducidad: Cuatro meses siguientes a la publicación del acto administrativo. De existir un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

5. Nulidad Electoral – (Art.139 y 164–CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquier persona
- Competencia: Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Caducidad: treinta días contra el acto administrativo electoral

6. Reparación Directa – (Art.140 y 164– CPACA)

- Legitimación por activa: Quien busque el resarcimiento de un daño antijurídico ocasionado por la acción u omisión de un agente estatal. Las entidades públicas cuentan con el mismo mecanismo cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.
- Competencia: Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- Caducidad: Dos años a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho u omisión
- Sentencias de Constitucionalidad: C- 644 de 2011

7. Controversias Contractuales – (Art.141 y 164– CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquiera de las partes de un contrato estatal.
- Competencia: Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- Caducidad: Dos años a partir del día siguiente de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirva de fundamento.

8. Acción de Repetición – (Art. 142 y 164 – CPACA)

Legitimación por activa: La entidad pública que haya resultado afectada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario público o particular con funciones públicas y por tal motivo haya sido condenada a pagar una condena.

Competencia: Consejo de Estado en única instancia cuando se trate de altos funcionarios del gobierno.

Tribunales Administrativos en primera instancia contra los servidores públicos y particulares con funciones públicas incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no estuviese asignada al Consejo de Estado en única instancia.

Los Jueces Administrativos en única instancia, contra los servidores y los particulares, que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuanto la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales y cuya competencia no estuviera asignada al Consejo de Estado.

9. Protección de los Derechos Colectivos – (Art. 144 CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquier persona
- Competencia: Jurisdicción Contencioso Administrativa según competencias.
- Caducidad: Durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo (art 11- Ley 472 de 1998)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

2020

- Sentencias de Constitucionalidad: C-644 de 2011 – C-215 de 1999.

10. Reparación de Perjuicios Causados a un Grupo – (Art. 145 CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquier persona que pertenezca a un grupo plural de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales.
- Competencia: Jurisdicción Contencioso Administrativa según competencias.
- Caducidad: Dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se ocasionó el daño.

11. Acción de Cumplimiento – (Art 146 CPACA)

- Legitimación por activa: Cualquier persona.
- Competencia: Jurisdicción Contencioso Administrativa según competencias.
- Caducidad: No caduca siempre que el acto administrativo no haya perdido fuerza ejecutoria.

12. Vía de Excepción – (Art. 148)

- Legitimación por activa: El Juez administrativo de oficio o a petición de cualquier persona interesada.
- Competencia: Jurisdicción Contencioso Administrativa según competencias.
- Caducidad: No tiene término de caducidad.

2.3. Requisitos de Procedibilidad

Para la presentación de la demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo en algunos casos es necesario agotar ciertos requisitos de procedibilidad, según lo dispone la Ley 1437 de 2011 –CPACA en su artículo 161:

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

MEDIO DE CONTROL	REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Conciliación Extrajudicial
Reparación Directa	Conciliación Extrajudicial
Controversias Contractuales	Conciliación Extrajudicial
Nulidad (A.A. de carácter particular)	Decisión de recursos de ley
Acción de Cumplimiento	Constitución en renuencia (Art. 8 Ley 393 de 1997)
Acción Popular – Acción de Grupo	Solicitud de medidas necesarias para evitar el daño, cesación del peligro, amenaza, vulneración o restituir las cosas a su estado anterior.
Acción de Repetición	Constancia de pago de la condena
Nulidad Electoral (por elección popular – causales 3 y 4 del art 275 CPACA)	Examen de autoridad administrativa correspondiente

Aspectos a tener en cuenta

- Es procedente adelantar la conciliación extrajudicial mientras no esté expresamente prohibida por la ley.
- No será necesario el procedimiento previo de conciliación cuando la administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos.
- El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. De igual forma si las autoridades administrativas no dieron oportunidad de interponer los recursos procedentes.
- El Código General del Proceso establece que la no presentación del requisito de procedibilidad será causal de inadmisión de la demanda, so pena de rechazo si éste no es allegado en el tiempo.

2.4. Requisitos generales de la demanda

Sin perjuicio de observar la competencia, los requisitos que debe contener la demanda se encuentran reunidos en el artículo 162 del CPACA¹², y son los siguientes:

- Designación de las partes y de sus representantes.
- Las pretensiones deberán expresarse con precisión y claridad, deberán formularse por separado con observancia de lo dispuesto en el CPACA para la acumulación de pretensiones.

¹² Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Art. 162. Enero 18 de 2011 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Se deberán determinar, clasificar y numerar los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones.
- Se expondrán los fundamentos de derecho de las pretensiones y en caso de impugnación de un acto administrativo se deben indicar las normas violadas y el concepto de su violación.
- Hacer la petición de las pruebas que se pretenden hacer valer dentro del proceso, aportando las documentales que se encuentren en su poder.
- Se deberá hacer la estimación razonada de la cuantía cuando se necesite para determinar la competencia.

Indicar lugar y dirección en donde partes y apoderados recibirán notificaciones tanto personales como electrónicas.

2.5. Anexos de la demanda

Además de los requisitos anteriormente expuestos, la demanda deberá acompañarse de los siguientes anexos según lo establece el artículo 166 del CPACA¹³:

- Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.
- Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.
- Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.
- El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

¹³ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Art. 166. Enero 18 de 2011 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.
- Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.

Aspectos a tener en cuenta

Resulta importante tener en cuenta lo que dispone el Código General del Proceso en su artículo 89 para efectos de presentar la demanda:

“Con la demanda deberá acompañarse copia para el archivo del juzgado, y tantas copias de ella y de sus anexos cuantas sean las personas a quienes deba correrse traslado. Además, deberá adjuntarse la demanda como mensaje de datos para el archivo del juzgado y el traslado de los demandados. Donde se haya habilitado en Plan de Justicia Digital, no será necesario presentar copia física de la demanda.

Al momento de la presentación, el secretario verificará la exactitud de los anexos anunciados, y si no estuvieren conformes con el original los devolverá para que se corrijan”.

Parágrafo. Atendiendo las circunstancias particulares del caso, el juez podrá excusar al demandante de presentar la demanda como mensaje de datos según lo dispuesto en este artículo.”¹⁴

2.6. Trámite de la demanda

Por ser la demanda el instrumento mediante el cual se adelanta un proceso, resulta pertinente que la misma se sujete a ciertos requisitos legales tanto generales como específicos, a fin de evitar a futuro un fallo inocuo o un desgaste necesario del aparato judicial. Con la presentación de la demanda se pueden generar tres eventos a saber:

- Admisión
- Inadmisión
- Rechazo

En cada uno de los escenarios es importante que el abogado conozca cual es el procedimiento que deberá llevar a cabo además de conocer el término en el cual deberá actuar para tales fines.

- **Admisión de la demanda**

¹⁴ Código General del proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. Art. 89. 12 de julio de 2012 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Según el artículo 171 del CPACA: *“El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá:*

1. *Que se notifique personalmente a la parte demandada y por estado al actor.*
2. *Que se notifique personalmente al Ministerio Público.*
3. *Que se notifique personalmente a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso.*
4. *Que el demandante deposite, en el término que al efecto se le señale, la suma que los reglamentos establezcan para pagar los gastos ordinarios del proceso, cuando hubiere lugar a ellos. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado, cuando el proceso finalice. En las acciones cuya pretensión sea exclusivamente la nulidad del acto demandado no habrá lugar al pago de gastos ordinarios del proceso.*
5. *Que cuando se demande la nulidad de un acto administrativo en que pueda estar interesada la comunidad, se informe a esta de la existencia del proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de que el juez, cuando lo estime necesario, disponga simultáneamente la divulgación a través de otros medios de comunicación, teniendo en cuenta el alcance o ámbito de aplicación del acto demandado.”¹⁵*

Aspectos a tener en cuenta

- Podrán acumularse pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa siempre que sean conexas y sujetándose a los requisitos establecidos en el artículo 165 del CPACA.
- Se correrá traslado de la demanda tanto a las partes como al Ministerio Público por el término de 30 días, artículo 172 del CPACA.
- La demanda podrá ser modificada, adicionada o aclarada por una sola vez y las reglas a seguir se encuentran contempladas en el artículo 173 del CPACA.
- La demanda podrá ser retirada mientras no se hubiere notificado a ninguno de los demandados, al Ministerio Público y no se hubiesen practicado medidas cautelares, así lo dispone el artículo 174 del CPACA.
- El demandado podrá proponer demanda de reconvención durante el término de traslado de la admisión o su reforma, observando lo dispuesto en el artículo 177 del CPACA.

¹⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011, Art. 171. 18 de enero de 2011 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- **Inadmisión de la demanda**

Esta figura fue contemplada por el legislador con el objeto de permitir un plazo perentorio al demandante para corregir los defectos de la demanda, una vez estos sean expuestos por el Juez en el auto que inadmite la demanda.

El artículo 170 del CPACA en materia de requisitos de la demanda dispone lo siguiente:

“Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”¹⁶

- **Rechazo de la demanda**

El artículo 169 del CPACA¹⁷ consagra cuando hay lugar al rechazo de la demanda y a la posterior devolución de los anexos:

2. Cuando hubiere operado la caducidad.
3. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
4. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

- **Contestación de la demanda**

Es la oportunidad que tiene el demandado para ejercer su derecho de contradicción y defensa en donde tiene la opción de contestar la demanda, allanarse a las pretensiones del demandante, reconvenir, presentar excepciones previas y de fondo o incluso podrá guardar silencio.

1. El artículo 175 del CPACA enlista los requisitos que debe contener el escrito de contestación de la demanda.

2. El artículo 176 del CPACA hace alusión a la posibilidad que tiene el demandante de avenirse a las pretensiones de la demanda a través de un acto unilateral que traerá como consecuencia la terminación anticipada del proceso, igual que pasaría con la transacción. Si se trata de una entidad distrital se requerirá previa autorización expresa y escrita de la autoridad que sustente mayor jerarquía, en este caso por tratarse de un organismo autónomo sería el/la Directora/a General del IPES.

¹⁶ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Art. 170.

¹⁷ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Art. 169

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

3. El artículo 177 del CPACA dispone que el demandado podrá proponer demanda de reconvención durante el término de traslado de la admisión de la demanda y menciona los requisitos para el efecto. Tanto la demanda como la reconvención serán decididas en la misma sentencia.

4. El artículo 178 del CPACA consagra la figura del desistimiento tácito, consistente en la potestad que tiene el juez de dar por terminado el proceso cuando la parte interesada no cumpla una carga procesal impuesta por el despacho. En dicho artículo se señalan los términos y efectos que conlleva la aplicación de dicha figura procesal.

2.7. Etapas del proceso

La acción contencioso administrativa se desarrollará en tres audiencias a saber:

1. La audiencia inicial (Art. 180 del CPACA) que se llevará a cabo después de presentación de la demanda, allí el Juez adelantará las siguientes etapas:
 - Saneamiento
 - Decisión de excepciones previas
 - Fijación del litigio
 - Conciliación judicial
 - Medidas cautelares
 - Decreto de pruebas
2. Audiencia de pruebas (Art. 181 del CPACA) que no será necesaria adelantarla cuando se trate de asuntos de puro derecho o no se requiera la práctica de pruebas.
3. Audiencia de alegaciones y juzgamiento y posterior notificación de la sentencia¹⁸.

2.8. Recursos.

1. Ordinarios

Los recursos ordinarios en materia Contencioso Administrativa se encuentran clasificados de la siguiente manera:

- **Recurso de Reposición** – (Art. 242 CPACA)

¹⁸ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Art. 182.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Busca que el mismo Juez que profirió la decisión impugnada la revoque, procede contra con los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. Su oportunidad y trámite se rige por lo preceptuado en el Código General del Proceso.

- **Recurso de Apelación¹⁹**

Medio por el cual quien lo invoca busca que un juez individual o colegiado de superior jerarquía revoque o reforme total o parcialmente una decisión proferida.

A través de este recurso se pueden apelar las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los jueces y los autos de que trata el CPACA en el artículo que lo regula y contra él no procede ningún recurso.

Es importante tener en cuenta el parágrafo el cual dispone la procedencia de éste recurso conforme a las normas del CPACA, de preferencia sobre la regulación del Código General del Proceso.

- **Recurso de Queja²⁰**

Procede cuando es negado el recurso de apelación o se concede en un efecto diferente buscando cambiar dicha decisión si fuere procedente. De igual forma si no fueren concedidos los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia.

Se interpondrá de acuerdo con el trámite previsto en el artículo 353 del Código General del Proceso.

- **Recurso de Súplica²¹**

Procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

2. **Extraordinarios**

- **Recurso de Revisión²²**

Los artículos citados lo regulan en materia de competencia, tiempo, causales y requisitos. Este medio de impugnación busca que se controvierta una decisión ejecutoriada por

¹⁹ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Art. 243 a 244

²⁰ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Art.245

²¹ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Art.246

²² Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Arts. 248 a 255.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

considerarse que es contraria a derecho de acuerdo con causales ya establecidas, razón por la cual es la excepción a la cosa juzgada material.

Procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los Jueces Administrativos, una vez aparecidas situaciones sobrevinientes de hecho y pruebas que permitan inferir que hubo una decisión errónea o injusta.

Éste recurso no constituye una instancia adicional y las sentencias que se profieran a través de él se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial según lo dispone el artículo 270 del CPACA.

- **Unificación de Jurisprudencia²³**

Con éste recurso se persigue unificar la interpretación del derecho velando por su debida aplicación y buscando la reparación de los agravios causados a las partes con el fallo recurrido.

Procede contra todas las sentencias que en única o segunda instancia hayan proferido los Tribunales Administrativos sin perjuicio de la cuantía en cada caso.

Cuando la decisión es contraria o se opone a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

Corresponde conocer de este recurso a la respectiva sección de la sala de lo contencioso administrativo de la misma corporación.

Cualquiera de las partes o terceros procesales que haya resultado agraviados por la providencia, se encuentran legitimados para interponer éste recurso, no obstante, el CPACA en su artículo 260 trae una excepción.

Este recurso se interpondrá por escrito ante el Tribunal que expidió la providencia, cinco días siguientes a su ejecutoria.

No procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política, ni en los procesos que se llevan por el Decreto 01 de 1984.

- **Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado²⁴**

Es un mecanismo mediante el cual quien esté interesado en que se le extiendan los efectos de una sentencia de unificación en la que se haya reconocido una situación de

²³ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Arts. 256 a 268.

²⁴ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Arts. 269 a 271.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

2023

derecho acuda mediante escrito razonado al Consejo de Estado cuando dicha solicitud le sea negado o la autoridad guarde silencio al respecto.

Al escrito deberá acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente. El peticionario deberá cumplir con ciertos presupuestos como el hecho de acreditar que se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica del pronunciamiento que desea hacer extensivo.

- **Mecanismo Eventual de Revisión²⁵**

Se encuentra establecida en el artículo 36 A (adicionado por el art 11 de la ley 1289 de 2009) de la Ley 270 de 1996 - Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, cuya finalidad es la unificación de jurisprudencia en procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, para posteriormente lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.

- **Procedencia Excepcional de la Acción de Tutela contra Providencias Judiciales**

La Sala Plena de la Corte Constitucional se ha pronunciado con base en criterios jurisprudenciales precedentes, respecto a los requisitos generales y especiales de procedibilidad excepcional de la tutela contra providencias judiciales, así como de los vicios o defectos especiales o materiales.²⁶

Requisitos Generales o Condiciones de Procedimiento:

- La cuestión que se discuta debe ser de una evidente relevancia constitucional, razón por la cual se deberá indicar de forma expresa y clara el por qué dicha cuestión afecta los derechos fundamentales de las partes.
- Haber agotado los medios de defensa judicial que tenga a su alcance, recursos ordinarios y extraordinarios, sin perjuicio de buscar que se evite la consumación de un perjuicio fundamental irremediable.
- Interponer la acción en un término razonable a partir del hecho que generó la vulneración, lo que se conoce como el requisito de inmediatez. Lo anterior encuentra sustento en la búsqueda de la protección de los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada.

²⁵ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Arts. 272 a 274.

²⁶ Sentencia SU-449 de 2018. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt. 22 de agosto de 2016)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Cuando exista una irregularidad procesal que afecte los derechos fundamentales de la parte actora, independientemente de que esto influya en la decisión de la sentencia proferida.
- Identificar los hechos que generaron la vulneración, así como los derechos vulnerados y de ser posible, que los mismos hayan sido alegados en el proceso judicial.
- No puede tratarse de una acción de tutela, no procede tutela contra tutela.
- **Causales Especiales de Procedibilidad Excepcional:**
 - **Defecto Orgánico:** El funcionario judicial que profiere la sentencia impugnada, carece absolutamente de competencia.
 - **Defecto Procedimental Absoluto:** El fallador actúa completamente al margen del procedimiento establecido.
 - **Defecto Fáctico:** Carencia de apoyo probatorio que le permita al Juez la aplicación del supuesto legal en que sustenta la decisión emitida.
 - **Defecto Material o Sustantivo:** Emitir decisiones con base en normas inconstitucionales o inexistentes, evidenciándose una grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
 - **Error Inducido:** La decisión se profiere a través de engaños provocados por terceros, ocasionando con dicho fallo la vulneración de derechos fundamentales.
 - **Decisión sin Motivación:** El fallo adolece de falta fundamentación fáctica y jurídica.
 - **Desconocimiento de Precedentes:** El Juez limita sustancialmente el alcance de un pronunciamiento de los órganos de cierre que se constituya como precedente.
 - **Violación Directa de la Constitución:** Emisión de decisiones ilegítimas que afectan los derechos fundamentales.

3. ASPECTOS PROCESALES APLICABLES EN ACCIONES DE TUTELA

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos constitucionales fundamentales, aún aquellos que no se encuentren consagrados en la

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

constitución, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o particular. El fallo que se produce de esta acción es de inmediato cumplimiento. Se encuentra consagrada en el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia y ha sido reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1983 de 2017.

¿Cuándo Procede?

- Cuando resulten vulnerados o amenazados los derechos constitucionales fundamentales, aun aquellos que no se encuentren textualmente consagrados en la constitución, pueden invocarse aduciendo una conexidad con los derechos fundamentales, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.
- Cuando no haya ningún otro medio que permita proteger el derecho. Aunque es procedente la tutela en aquellas circunstancias en las cuales se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aun cuando existan otros medios de protección.
- Cuando por acción u omisión de un particular en el caso que éste preste un servicio público, o cumpla funciones públicas.
- Cuando el actor se encuentre en situación de indefensión o subordinación respecto del particular contra quien se interpone la acción de tutela.

¿Qué derechos protege la acción de tutela?:

- La acción de tutela protege los derechos fundamentales consagrados en el capítulo I de la Constitución Política de Colombia.

¿Cuál es el término que el juez tiene para resolver la solicitud de tutela?:

- En ningún caso podrán transcurrir más de 10 días entre la solicitud de tutela y su resolución

¿Cómo se debe presentar la acción de tutela?:

- La acción de tutela se puede presentar tanto de forma verbal como escrita. Puede presentarse en nombre propio o en nombre de la persona perjudicada. No es necesario recurrir a abogado para presentar la acción.

La tutela puede presentarse verbalmente en los siguientes casos:

1. Cuando el solicitante no sabe escribir
2. Cuando sea menor de edad
3. Cuando exista urgencia de protección.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

¿Ante quién se presenta la acción de tutela?:

- La acción de tutela se puede interponer, en principio, ante cualquier juez que tenga jurisdicción en el lugar de los hechos que causan la amenaza o la vulneración del derecho. Sin embargo, existen unas reglas de competencia establecidas por el Decreto 1382 de 2000, de obligatorio cumplimiento.

Dichas competencias se establecen de la siguiente manera:

- Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los tribunales superiores de distrito judicial/ administrativo y consejos seccionales de la judicatura.
- A los jueces de circuito o con categoría de tales, le serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.
- A los jueces municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares.
- Cuando la acción de tutela se promueva contra más de un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado. Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el fiscal.

¿Quién puede interponer la acción?:

La persona que considere que sus derechos fundamentales se encuentren vulnerados o amenazados y/o por intermedio de apoderado judicial, el defensor del pueblo y el personero.

Improcedencia de la acción

Pese a que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión ya sea de una autoridad pública o de un particular de conformidad con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, hay situaciones en las cuales dicha acción no es procedente.

De conformidad con lo señalado en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente en los siguientes casos;

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Cuando existan otras acciones o medios para que se proteja el derecho vulnerado o amenazado, Sin embargo, como toda regla general trae su excepción procede aun cuando existen otros medios de protección del derecho, cuando por medio de la acción de tutela se pretenda evitar un perjuicio irremediable. Por ejemplo: cuando la violación al derecho fundamental la esté causando un acto administrativo este puede ser demandado por medio de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero para evitar un perjuicio de carácter irremediable se interpone debido a su rapidez una acción de tutela como mecanismo transitorio.
- Por otro lado, tampoco procede la acción de tutela cuando se pretendan proteger derechos colectivos, para la protección de los derechos colectivos se instituyó la acción popular, sin embargo, esto no quiere decir que las personas no puedan solicitar la protección de sus derechos cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados, aunque estos se encuentren relacionados con derechos colectivos siempre y cuando se pretenda impedir un perjuicio irremediable.
- Respecto a este tema la Corte Constitucional se refirió de la siguiente manera: *“Tratándose de elementos contemplados en el artículo 88 de la Constitución respecto de los cuales pueda darse el caso de daño concreto a las personas en sus derechos fundamentales (v. gr. medio ambiente), la acción popular cabe para defender el derecho colectivo, pero no excluye la acción de tutela para proteger el derecho fundamental efectivamente vulnerado”²⁷.*
- Además, hay improcedencia de la tutela cuando la violación del derecho ocasione un daño consumado, es decir, cuando el daño se ha ejecutado en su totalidad y ya por ende no existe derecho que proteger, sino lo que procede es la reparación del daño.
- Cuando se trate de actos de carácter general impersonal y abstracto.

¿Puede utilizarse la acción de tutela a pesar de que existan otros mecanismos para proteger el derecho fundamental violado?

La tutela es un mecanismo de protección subsidiario, ello significa que procede cuando no se disponga de otros medios de defensa. No obstante, se puede utilizar la tutela, aunque haya otro mecanismo cuando:

- El otro medio ya se agotó y no sirvió
- El otro medio existe, pero se acude a la tutela para evitar un perjuicio irremediable. (el fallo es transitorio).
- El medio existe, pero no goza de eficacia similar a la tutela

Veamos cómo opera la subsidiariedad de la tutela, respecto de otros medios de defensa de los derechos fundamentales, conforme a los criterios que ha establecido ya la Corte Constitucional:

²⁷ Sentencia C – 018 de 1993. (M.P. Alejandro Martínez Caballero. 25 de enero de 1993.)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- La acción de tutela también puede ser desplazada por medios de defensa que no estén adscritos a funcionarios judiciales, si mediante ellos se administra justicia. Ejemplo: la conciliación entre particulares, el arbitramento y aquellos mecanismos dirigidos por autoridades administrativas conforme a la ley, tales como los juicios civiles de policía.
- La tutela no es el mecanismo idóneo para resolver conflictos contractuales.
- La tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el cumplimiento de una conciliación donde se convengan asuntos laborales.
- La tutela no es el mecanismo idóneo para debatir asuntos que correspondan a otras jurisdicciones.
- La tutela protege excepcionalmente derechos económicos, sociales y culturales, si en el caso concreto, tienen conexidad con "pretensiones amparables a través de la acción de tutela".
- La tutela no es procedente para proteger los derechos en situaciones de maltrato familiar en tanto la Ley 294 de 1996 establece medios de defensa judicial expresos y ágiles.
- La tutela no reemplaza a las acciones contencioso administrativas.
- La tutela no reemplaza a las acciones populares.

¿Cuándo procede de forma transitoria la tutela?

Cuando existe otro mecanismo para la protección del derecho, pero la violación de este reviste tal gravedad que es necesario acudir al uso de la tutela por ser un instrumento de protección más ágil para poder evitar un perjuicio irremediable. El perjuicio es irremediable cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- Que sea inminente, o sea que esté por suceder prontamente
- Que las medidas que se requieran para conjurarlo sean de carácter urgente, dada la prontitud o inminencia del suceso que está por realizarse.
- Que sea grave, esto es, que el daño sea de una gran intensidad o menoscabo material o moral en detrimento del afectado.

¿Qué características tiene el procedimiento por el cual se tramita la acción de tutela?

Es un procedimiento preferente, esto es, el juez debe darle prevalencia por encima de los demás asuntos que tenga a su cargo, salvo respecto del mecanismo de protección de derechos denominado habeas corpus.

El trámite de la tutela también se caracteriza por su sumariedad, lo cual significa que es corto y ágil.

Además, es un procedimiento que se rige por los siguientes principios:

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Publicidad
- Prevalencia del derecho sustancial
- Economía
- Celeridad
- Eficacia
- Interpretación de acuerdo con tratados internacionales

¿Qué debe disponer el juez en el fallo de tutela?

Para poder garantizar al afectado el pleno ejercicio del derecho vulnerado o protegerlo respecto de la amenaza del derecho fundamental el juez de tutela tiene las siguientes posibilidades.

- Ordenar el restablecimiento del derecho volviendo al estado anterior a la violación, si ello fuere posible.
- Si la vulneración al derecho fundamental proviene de una omisión, se ordenará realizar el acto correspondiente o la acción adecuada. Para lo cual el juez podrá señalar un plazo perentorio no mayor de 48 horas.
- Si la vulneración del derecho fundamental proviene de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza el juez ordenará su cesación inmediata y también ordenará evitar toda nueva violación, amenaza, perturbación o restricción.

¿Caben recursos contra el fallo de tutela?

El fallo de tutela es susceptible de impugnación, este recurso podrá ser interpuesto por el la Defensoría del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente. La impugnación consiste en la solicitud de que el superior jerárquico revise la decisión, además de esto la Corte Constitucional realiza una revisión eventual de los fallos de tutela, esto significa que no todos son revisados por dicho organismo, sólo elige algunos de ellos.

¿Qué es el incidente de desacato?:

Proferido el fallo que concede el amparo constitucional, la parte responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciere dentro del término previsto, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél.

Luego, en el término legal, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

superior hasta que cumplan su sentencia. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

¿Qué ocurre si persiste el incumplimiento al fallo?

La persona que incumpla una orden de un juez, proferida con base en el Decreto 2591 de 1991 incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de veinte salarios mínimos mensuales salvo que el aludido Decreto hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo.

4. PROCEDIMIENTO PENAL

4.1. GENERALIDADES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

1. ¿Qué es el proceso penal?

Es el mecanismo por medio del cual se investigan los delitos, se acusa y se juzga a los presuntos responsables, cuando a ello hubiere lugar.

¿Cómo se inicia un proceso penal?

Desde el momento en que la Fiscalía tiene conocimiento de una conducta que se advierte delictiva y asume la investigación de la misma. Ese conocimiento puede ser por denuncia, querrella, informes o de oficio.

¿Quiénes deben denunciar?

Toda persona mayor de edad tiene el deber de denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

¿En qué casos una persona no está obligada a denunciar?

Nadie está obligado a formular denuncia contra sí mismo, contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado de

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, ni cuando medie el secreto profesional (sacerdotes, médicos y abogados, entre otros).

¿Qué es el Sistema Penal Acusatorio?

Es un sistema adversarial, donde las partes (Fiscalía y defensa) se enfrentan en igualdad de oportunidades ante un Juez imparcial, quien, con base en las pruebas y argumentos, decide si condena o absuelve. La presencia de estos tres sujetos procesales (Fiscal, Defensa y Juez), es obligatoria en todas las audiencias que se desarrollan a lo largo del proceso penal.

Gozan de la calidad de intervinientes dentro del proceso penal, el ministerio público y la representación de la víctima: el primero para salvaguardar el orden jurídico y la segunda para que se le garanticen la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición. Al no ser obligatoria la presencia de estos intervinientes en el desarrollo del proceso penal, las audiencias se pueden adelantar sin su presencia.

Dentro del sistema penal oral acusatorio, las pruebas se introducen en la audiencia de juicio oral, mediante los testigos y en presencia del juez de conocimiento, son sometidas a debate y confrontación por las partes quienes se esfuerzan por convencer al juez de su teoría del caso.

2. ESTRUCTURA DEL PROCESO PENAL

En el implementado sistema acusatorio hay tres etapas definidas:

- **Investigación preliminar:** Comienza con la denuncia que coloca la persona que tiene conocimiento de la comisión de un posible acto delictual, o en caso de los delitos querellables cuando el directo afectado pone en conocimiento la noticia criminal ante la Fiscalía General de la Nación el hecho lesivo del cual ha sido víctima o finalmente también puede iniciarse de oficio por la F.G.N., cuando tenga conocimiento de la actualización de un delito que debe ser adelantado de oficio.

Dentro de esta fase preliminar la F.G.N. a través de los funcionarios de policía judicial debe ordenar programas metodológicos en donde se disponga la toma de entrevistas, acopio de elementos materiales probatorios, recepción de pruebas anticipadas, todas estas diligencias tendientes a establecer la viabilidad de adelantar un proceso penal, partiendo de los hechos puestos en conocimiento ante la autoridad encargada de investigar.

Esta es una etapa pre-procesal, en donde solo actúa la fiscalía, en esta fase las funciones del ente Investigador, son la búsqueda de elementos materiales probatorios y evidencia física que den fundamento legal al inicio de la acción penal.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- **Formulación de imputación:** Es la primera audiencia que se lleva a cabo dentro del desarrollo del proceso de índole acusatorio, y se constituye en la primera notificación que se le realiza a la persona informándole que en su contra la F.G.N está adelantando una investigación penal. Esta fase es la consecuencia de la recolección y de la primera valoración que realiza el fiscal de los elementos materiales probatorios recepcionados por los funcionarios de policía judicial.

Actuación judicial que se adelanta ante el Juez de Control de Garantías, funcionario que se constituye en un Juez constitucional pues sus funciones son de legalidad más que de adoptar decisiones de fondo en material de responsabilidad penal²⁸. (Art. 286 Código de procedimiento penal).

- **Fase de Juicio:** Empieza con la audiencia de acusación, que es el llamamiento a juicio que se le realiza a la persona que ha sido imputada y es la fase procesal en donde la fiscalía realiza el descubrimiento probatorio, que no es otra cosa, sino el mostrar los elementos materiales probatorios o evidencias físicas recopiladas por la fiscalía y sobre los cuales está convocando a juicio a una persona.

Terminada la acusación, se convoca a la llamada audiencia preparatoria en donde se realiza el descubrimiento y anunciación de pruebas por parte de la defensa, estipulaciones probatorias, preacuerdos y la solicitud y decreto de pruebas para terminar en una audiencia de juicio oral donde se presenta el caso, se practican pruebas y se efectúan los alegatos del caso. Es en este momento cuando se emite la sentencia la cual puede ser absolutoria o condenatoria, situación donde se formulan las pretensiones de los demandantes, se llevan a cabo las conciliaciones y se toman las decisiones finales.

Esta fase de juicio es adelantada ante el Juez Penal de Conocimiento, que es el funcionario en quien radica la obligación de proferir la correspondiente sentencia penal con la cual encuentra fin un proceso penal.

3. DERECHOS Y GARANTIAS EN EL PROCESO PENAL:

1. Dignidad humana. Libertad. Prelación de los Tratados Internacionales.
2. Igualdad. Imparcialidad. Legalidad. Presunción de inocencia e in dubio pro reo.
3. Defensa. Oralidad. Justicia. Derechos de las víctimas.
4. Lealtad. Gratuidad. Intimidación. Contradicción. Inmediación. Concentración.
5. Publicidad. Juez natural. Doble instancia.
6. Cosa juzgada. Restablecimiento del derecho.
7. Cláusula de exclusión de pruebas ilegales. Debido proceso. Analogía.
8. Prevalencia de las normas rectoras. Evitación de excesos en la justicia.

²⁸ Código de Procedimiento Penal [CPP]. Ley 906 de 2004. Art. 286. 12 de julio de 2012. (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Todos los principios referidos devienen del marco constitucional del derecho al debido proceso²⁹ el cual se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses ya sea de los sujetos procesales, o de la colectividad a una pronta y cumplida justicia. Jurisprudencialmente se ha venido sosteniendo que las garantías procesales que se vienen de señalar, son prevalentes, aceptando que en ocasiones se pueden ver limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados.

4.2. PROCEDIMIENTO PENAL ESPECIAL ABREVIADO

1. Introducción.

El objetivo principal perseguido por el legislador con la promulgación de la Ley 1826 de 2017, es instituir un mecanismo para descongestionar el sistema judicial penal colombiano, buscando agilizar respuestas a determinadas conductas que ocasionan un menor daño a bienes jurídicos tutelados por el derecho penal.

Se creó un procedimiento especial abreviado, vigente desde el pasado 12 de Julio de 2017, por el cual se tramitan de forma sumaria las conductas delictuales de menor lesividad, como son las contravenciones penales, pudiendo en muchas ocasiones acudir a la figura de acusador privado, figura jurídica introducida por esta Ley, y en virtud de la cual, la Fiscalía General de la Nación cede su función constitucional de investigar y acusar a los autores del delito, en favor de la víctima de una conducta punible, interviniente que a través de abogado, asumirá dichas facultades y funciones al fungir como acusador privador.

2. Características principales del proceso penal especial abreviado.

1. Desaparece la audiencia de formulación de imputación o de comunicación de cargos, por lo tanto, los Jueces con Función de Control de Garantías ya no deben presidir este tipo de audiencias. Esta actuación se realizará por parte del Fiscal competente realizando la entrega de lo que se ha denominado escrito de acusación³⁰, actuación con la que se da inició al proceso penal, y que no admite recurso alguno, reemplazando en su totalidad la audiencia de formulación de cargos, pues con este traslado se suplen todos sus efectos legales, especialmente la vinculación del indiciado al proceso penal.
2. Como efectos principales del traslado del escrito de acusación se deben tener en cuenta:
 - Suspensión del término de prescripción de la acción penal.

²⁹ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29. 7 de julio de 1991 (Colombia).

³⁰ Ley 1826 de 2017. Por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado. 12 de enero de 2017. D.O. No. 50.114. Art. 13.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Descubrimiento del material probatorio por parte de la Fiscalía, incluyendo materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida aportada por la víctima.
- Si el indiciado se encuentra ausente, se surte el traslado del escrito de acusación con su abogado de confianza o público.
- Cuando se trate de delitos querellables, dentro de esta diligencia de traslado de escrito de acusación, la fiscalía deberá intentar la conciliación entre las partes en conflicto.
- Terminada la audiencia de traslado del escrito de acusación, el Fiscal deberá radicar dentro de los cinco (5) días siguientes el escrito de acusación ante el Juez penal de conocimiento competente para el juicio, cuya competencia no sufrió variación y se definirá según las reglas contempladas en la Ley 906 de 2004 o Código de Procedimiento Penal. El escrito de acusación debe ir acompañado de la constancia de la notificación del escrito de acusación al indiciado, constancia del descubrimiento probatorio y la declaratoria de persona ausente cuando hubiere lugar a ello.³¹ (Art.17 de la Ley1826 de 2017).
- Cumplido con el traslado del escrito de acusación, el encartado cuenta con un término de 60 días para preparar su defensa, vencido este término el Juez de conocimiento fijará fecha para la realización de la primera audiencia introducida por la Ley 1826 de 2017, esta es la audiencia concentrada, la cual debe llevarse a cabo dentro de los 10 días siguientes, y para la cual es obligatoria la presencia del fiscal y el abogado defensor. En esta audiencia concentrada, se fusionan dos audiencias propias del procedimiento ordinario de la Ley 906 de 2004, esto es la audiencia de acusación y la preparatoria, no obstante, las actuaciones propias de estas audiencias, se llevarán a cabo en un solo acto procesal, es decir en el desarrollo de la denominada audiencia concentrada.³² (art.18 de la Ley 1826 de 2017).
- Finalizada la audiencia concentrada, se abre paso a la segunda audiencia que debe realizarse dentro de este procedimiento abreviado esto es la de Juicio Oral, la cual debe llevarse a cabo dentro de los 30 días siguientes al agotamiento de la primera diligencia concentrada. Frente a la audiencia de juicio oral, la nueva ley remite en su integridad a las normas que la reglamentan dentro del procedimiento ordinario³³.

³¹ Ley 1826 de 2017. Art. 17.

³² Ley 1826 de 2017. Art. 18.

³³ Ley 1826 de 2017. Arts. 20 y 21.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

- Otra modificación importante dentro de este nuevo procedimiento abreviado, es la abolición de la audiencia de lectura de fallo, pues en este nuevo procedimiento el Juez profiere la sentencia por escrito, la notifica de forma personal haciendo entrega del fallo a las partes y les corre un término de cinco días para que interpongan y sustenten por escrito el recurso de apelación. Esta circunstancia se convierte en un desconocimiento a la oralidad propia del sistema penal oral acusatorio, pues ya el recurso de apelación no debe ser interpuesto y sustentado de forma oral dentro de la audiencia de lectura de sentencia.
- Las pretensiones de reparación de la víctima, ya no se van a presentar dentro de un incidente de reparación al cual se acude, en el procedimiento ordinario, una vez existe un fallo condenatorio, en este nuevo sistema abreviado las pretensiones de indemnización de la víctima se incluyen dentro del escrito de acusación, para ser expuestas dentro de la audiencia concentrada, probadas en la audiencia de juicio oral y resueltas dentro de la sentencia.

3. Ámbito de aplicación del procedimiento abreviado.

Este procedimiento abreviado sólo será aplicable a conductas típicas actualizadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1826 de 2017, esto es seis meses posteriores a su promulgación (Julio 12 de 2017), y para conductas realizadas con anterioridad a esta fecha, solo será viable su aplicación siempre que no se haya llevado a cabo audiencia de formulación de imputación.

Será aplicado a las siguientes conductas:

1. Las que requieren querrela de parte para el inicio de la acción penal³⁴.
2. Lesiones Personales. Lesiones, Incapacidad para trabajar, Deformidad, Perturbación Funcional o Síquica, Pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro, Parto o Aborto Preterintencional y Lesiones Culposas.
3. Actos de Discriminación. Actos de racismo o discriminación, Hostigamiento y Actos de discriminación u Hostigamiento Agravados.
4. Inasistencia Alimentaria.
5. Delitos Contra el Patrimonio Económico. Hurto Simple, Hurto Calificado, Hurto Agravado Numerales 1 al 10 del Código Penal, Estafa, Abuso de Confianza, Corrupción Privada, Administración Desleal, Abuso de Condiciones de Inferioridad, Utilización indebida de información privilegiada en particulares.

³⁴ Véase art. 74 de la Ley 906 de 2004.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

6. Delitos contenidos en el Título VII BIS del Código de Procedimiento Penal, sobre protección de la información y los datos, excepto los casos en los que la conducta recaiga sobre bienes o entidades del Estado.
7. Delitos contra los Derechos de Autor. Violación a los Derechos Morales de Autor, Violación de Derechos Patrimoniales de Autor y Derechos Conexos, Violación a los Mecanismos de Protección de Derechos de Autor, Falsedad en Documentos Privado y Circunstancias de Agravación.
8. Delitos contra el Orden Económico. Usurpación de Derechos de Propiedad Industrial y de Derechos de Obtentores de Variedades Vegetales, Uso ilegítimo de Patentes, Violación de Reserva Industrial y Comercial y Ejercicio Ilícito de Actividad Monopolística de Arbitrio Rentístico.

5. QUERELLAS POLICIVAS

Si bien los procesos policivos no son del resorte de los procesos judiciales de la Rama Judicial, para el IPES representa un mecanismo idóneo para la recuperación de la tenencia de los bienes en cabeza de la Entidad, en cumplimiento de la misionalidad.

Según lo previsto por la Ley 1801 de 2016³⁵ se estableció el procedimiento de querellas en un proceso verbal abreviado, lo que representa mayor celeridad en el trámite de las mismas, y por ende un ahorro sustancial en el tiempo de consecución en los fines de la Entidad.

Se tramitarán por el proceso los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes establecidas por el artículo 223 de la norma previamente citada:

1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.
2. Citación. Las mencionadas autoridades, a los cinco (5) días siguientes de conocida la querella o el comportamiento contrario a la convivencia, en caso de que no hubiera sido posible iniciar la audiencia de manera inmediata, citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento.

³⁵ Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia" 29 de julio de 2016. D.O. No. 49.949

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

3. Audiencia pública. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta se surtirá mediante los siguientes pasos:
 - a) Argumentos. En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;
 - b) Invitación a conciliar. La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias, de conformidad con el presente capítulo;
 - c) Pruebas. Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Igualmente, la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía decidirá de plano. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;
 - d) Decisión. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.
4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

5. Cumplimiento o ejecución de la orden de Policía o la medida correctiva. Una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días.

Para la aplicación de la normatividad en materia de procesos policivos abreviados, deberá tenerse en cuenta la Sentencia C- 349 de 2017³⁶, mediante la cual se declaró exequible el párrafo 1° del artículo 223, del Código Nacional de Policía, en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia pública, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia.

TITULO II

ASPECTOS SUSTANCIALES

Con la finalidad de ejercer una defensa en sede judicial de manera óptima, reviste de gran importancia tener en cuenta los siguientes elementos:

A. ANÁLISIS DE LA DEMANDA:

1. GENERAR PROBLEMA JURÍDICO

Para tal fin se deberá realizar la síntesis de la situación litigiosa planteada en la demanda, establecida a partir de los hechos y actos jurídicos presentes en la controversia.

2. RELACION CLARA DE LOS HECHOS

Enumeración clara de los eventos, sean hechos y/o actos jurídicos que se encuentran demostrados y son relevantes para la prosperidad o no de las pretensiones y excepciones en el proceso.

3. PRETENSIONES

Deberán tener conexidad con las establecidas tanto en la actuación administrativa como en la solicitud de conciliación extrajudicial en los casos en que se requieran estos dos elementos como requisito de agotamiento del requisito de procedibilidad.

4. VERIFICACIÓN DE LA CADUCIDAD DE LA ACCION

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-349 de 2017. (M.P. Carlos Bernal Pulido. 25 de mayo de 2017)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Realizar un análisis claro y concreto de la caducidad de la acción, señalando las fechas relevantes, la norma en que se fundamenta, y si para el caso, por ejemplo, ocupación de inmuebles, la jurisprudencia tiene pronunciamientos particulares.

5. ANÁLISIS Y SOLICITUD DE PRUEBAS

El análisis probatorio debe ceñirse a lo previsto en los artículos 29 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, Código Procesal del Trabajo, Código Penal, Código Nacional de Policía y demás normas concordantes. Se deberá tener en cuenta:

- Principios de valoración de las pruebas (libertad de los medios probatorios, apreciación razonada, contradicción, inmediación de la prueba, necesidad, comunidad, unidad de la prueba)
- Carga de la prueba y sus excepciones.
- Presunciones de hecho y de derecho.
- Recaudo probatorio.
- Valoración de la prueba.
- Medios de prueba.

B. EXAMEN DE LAS FUENTES DEL DERECHO

1. CONSTITUCIÓN

Para dar solución a los litigios de manera óptima y concreta, se deberá analizar todo el esquema de fuentes a partir de la Constitución Política de Colombia, la cual conforma la cabeza de las fuentes formales del derecho colombiano.

Posterior al análisis de la Constitución, deberá atenderse lo dispuesto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, en donde se incluye el *"Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas"*, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C- 634 de 2011³⁷, en el entendido de que deben tenerse en cuenta también de manera preferente las sentencias proferidas por la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a los asuntos de sus competencias.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 24 de agosto de 2011)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La Corte Constitucional define al Bloque de Constitucionalidad como *“aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional stricto sensu”*³⁸.

Los artículos 9, 53, 93, 94, 101, inciso 2 del artículo 102, numeral 16 del artículo 150, 214 y 241 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia establecen el marco normativo que determina la precedencia, la prevalencia y superioridad de algunas normas de derecho internacional que se incluyen en el derecho constitucional en sintonía con los valores, principios y reglas contenidas en la formalidad de su texto, por lo que se encajan normas internacionales al ordenamiento jurídico colombiano.

3. LEY

Una vez analizada la Constitución el paso siguiente es efectuar la evaluación de la aplicación de la ley al caso concreto. De conformidad con el artículo 11 del Código Civil *“La ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación.”*, para lo cual debe analizarse:

1. Promulgación de la ley.
2. Derogatoria tácita y expresa.
3. Territorialidad de la ley.
4. Principios de interpretación de la ley.
5. Criterios subsidiarios de interpretación.
6. Significado de las palabras.
7. Aplicación de la ley en el tiempo.
8. Aplicación por analogía

4. COSTUMBRE

El Código Civil en su artículo 8° establece que *“La costumbre en ningún caso tiene fuerza contra la ley. No podrá alegarse el desuso para su inobservancia, ni práctica, por inveterada y general que sea.”*³⁹. No obstante, en Colombia, la legislación comercial es la que con mayor frecuencia recurre a esta fuente.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. 18 de mayo de 1995)

³⁹ Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. Art. 8. 15 de abril de 1887 (Colombia).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

Según el numeral 6 del artículo 42 de la Ley 1564 de 2012⁴⁰ se establece como deberes del juez decidir conforme a la costumbre entre otras fuentes, en caso de que no haya ley exactamente aplicable al caso.

En cuanto a su prueba, respecto de la costumbre civil, el artículo 178 de la mencionada Ley 1564 de 2012. A nivel mercantil el 179 del mismo ordenamiento se ocupa de ella.

Cuando se trata de probar la costumbre mercantil extranjera e internacional y su vigencia, se deben aplicar los artículos 8° y 9° del Código de Comercio⁴¹.

5. DOCTRINA

El artículo 230 de la Constitución Política de Colombia establece entre otros a la doctrina como un criterio auxiliar de la actividad judicial.

En concordancia, el numeral 15 del artículo 78, y los artículos 279, 280, 349, de la Ley 1564 de 2012 regulan la figura frente a obligaciones del juez y su uso dentro de las decisiones judiciales.

6. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Constituyen un elemento importante en la tarea de los defensores, pues representa en un caso concreto factores importantes y en ocasiones definitivos para sustentar una posición jurídica. Los principios del derecho mayormente aplicados son: el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho, la buena fe, el error común, fraude a la ley, de favorabilidad, prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

7. JURISPRUDENCIA

La Constitución Política de Colombia regula el tema en sus artículos 113, 230 y 237 a 241 y a partir de la misma, se expidieron las siguientes normas:

- Ley 270 de 1996⁴²: En su artículo 48 en relación con las sentencias emitidas por esa Corte les da otorga el carácter de obligatorio cumplimiento y erga omnes en su parte resolutive y estableció que la parte motiva constituía criterio auxiliar para la actividad judicial.
- Decreto 2067 de 1991⁴³: Artículo 21 frente a las sentencias expedidas por la Corte Constitucional dispuso que tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de

⁴⁰ Código General del Proceso [CGP] Ley 1564 de 2012. Art. 42. 12 de julio de 2012 (Colombia).

⁴¹ Código de Comercio [CCo] Ley 410 de 1971. Arts. 8 y 9. 27 de marzo de 1971. (Colombia).

⁴² Ley 270 de 1996. Estatutaria de la administración de Justicia. 15 de marzo de 1996. D.O. 42.745.

⁴³ Decreto 2067 de 1991. [Con fuerza de ley] Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. 4 de septiembre de 1991. D.O. No. 40.012

	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

obligatorio (palabra subrayada inexecutable por la sentencia C-131 de 1993⁴⁴) cumplimiento para todas las autoridades y los particulares. El artículo 23 consagra que la doctrina constitucional de no ser modificada, por ésta será criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y corrige la jurisprudencia.

- La ley 1285 de 2009⁴⁵: Reguló la unificación de jurisprudencia en sus artículos 4, 11 y 16.
- Ley 1437 de 2011: En sus artículos 3, 10, 102, 103, 269, 270, 271, 272 y 273 se establece el mecanismo que permite al Estado tomar la jurisprudencia del Consejo de Estado dar a los ciudadanos un trato igualitario y equitativo, a saber, las sentencias de unificación de jurisprudencia.
- Ley 1564 de 2012: Artículos 7, 42, 614.

A partir de lo anterior, las autoridades administrativas se encuentran en la obligación al momento de resolver una solicitud o actuación administrativa, de verificar y aplicar el precedente judicial existente sobre la materia, so pena de incurrir en violaciones de derechos fundamentales como el debido proceso y aún de generar la configuración de responsabilidad disciplinaria y/o penal del servidor.

C. ESTRUCTURACIÓN DE LA DEFENSA

Una vez se haya agotado la revisión de fuentes del derecho, se deberá proceder a estructurar la defensa teniendo en cuenta las siguientes herramientas:

- Argumentación Jurídica: Se puede comprender como un conjunto de razonamientos de índole jurídico que sirven para demostrar, justificar, persuadir o refutar alguna proposición que va encaminada a la obtención de un resultado favorable a favor de la Entidad, o para la resolución de un caso controvertido por parte del juzgador o tribunal de determinada causa.
- Socialización de las estrategias de defensa: Independientemente del vínculo que el servidor sostenga con la Entidad debe realizar una labor de comunicación interna en los distintos equipos de trabajo respecto de las estrategias de defensa a implementar, con la finalidad de unificar criterios. Para lo cual, se proponen las siguientes herramientas:

1. Citación de los Comités de Conciliación.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 1993. (M.P. Alejandro Martínez Caballero. 1 de abril de 1993)

⁴⁵ Ley 1285 de 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. 22 de enero de 2009. D.O. 47.240

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

2. Proposición de temáticas en el marco de los Comités de Autoevaluación de las dependencias respecto de la defensa judicial.
 3. Mesas de trabajo de defensa judicial.
 4. Reevaluación periódica de la estrategia dependiendo de los distintos hechos jurídicos que surjan dentro del proceso.
 5. Asignación de procesos judiciales en volumen adecuado para atender de forma satisfactoria los procesos.
 6. Vigilancia constante de procesos.
 7. Monitoreo de cambios legislativos y jurisprudenciales.
 8. Adopción de los Mecanismos de Conciliación y Solución de Conflictos en los casos en que el estudio constitucional, legal y jurisprudencial indique bajas o nulas probabilidades de obtener éxito en el resultado del proceso.
 9. Fijación de directrices cuando sea necesario.
- Uso y acompañamiento de las distintas herramientas tecnológicas.
 - Solicitud y gestión de capacitaciones en temas necesarios para la defensa judicial.

D. HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS QUE INTERVIENEN EN LA DEFENSA

1. SIPROJWEB: Módulos Judicial, Tutelas, Penal, MASC, Comité de Conciliación, Contingente Judicial, Jurisprudencia, Informes.

Descrito por el numeral 1 del artículo 110 del Decreto 654 de 2011, el Sistema de Procesos Judiciales de Bogotá D.C., es un aplicativo web que *“Permite hacer vigilancia y evaluación de todos los procesos judiciales en los que está involucrado el Distrito Capital, donde existe la posibilidad de hacer seguimiento no solo a las actuaciones procesales en desarrollo de la actividad litigiosa, sino que, es posible determinar el impacto del resultado de la gestión jurídica ya que mide el éxito cuantitativo y cualitativo general y de cada ente público distrital, además valora el contingente judicial (...)”*. Se constituye como una herramienta gerencial primordial de la Administración Distrital en la toma de decisiones sobre defensa judicial y prevención del daño antijurídico en el Distrito. Consta de 10 módulos de trabajo.

Es una obligación legal de las Entidades Públicas asegurar el registro y actualización de la actividad procesal de los asuntos judiciales donde es parte el Distrito Capital; por lo que los abogados del Distrito Capital a quienes se haya encomendado la representación judicial o extrajudicial del Distrito Capital tendrán como función mantener actualizada, precisa y depurada la información de cada proceso judicial o trámite extrajudicial a cargo que se encuentre registrado en el Sistema.

Para tal fin, la Subdirección Jurídica y de Contratación deberá exigir su cumplimiento a los apoderados que realicen la representación judicial; así como la verificación que, en los contratos de los abogados externos, se incorpore la cláusula de obligatoriedad de

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

mantener actualizado cada proceso en el sistema.

2. Página web de la Entidad: Información general de la misionalidad.

<http://www.ipes.gov.co>

3. Páginas de entidades públicas

Las siguientes páginas son aliadas para la defensa judicial de la Entidad, pueden ser consultadas en los siguientes portales:

- **Secretaría Jurídica Distrital: Régimen legal, entre otros servicios.**

<http://secretariajuridica.gov.co/>

- **Procuraduría General de la Nación: Consulta de audiencias y Procuradurías.**

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/>

- **Secretaría de Desarrollo Económico: Cabeza de sector.**

<http://www.desarrolloeconomico.gov.co>

- **Contraloría de Bogotá: Vigilancia de la gestión fiscal de la Entidad.**

<http://www.contraloriabogota.gov.co>

- **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado: Brinda lineamientos en defensa judicial del Estado.**

<https://defensajuridica.gov.co/Paginas/Default.aspx>

- **Secretaría General del Senado de la República: Consulta de normas.**

<http://www.secretariassenado.gov.co>

- **Rama Judicial de Colombia: Consulta de procesos, Páginas de las altas Cortes.**

<https://www.ramajudicial.gov.co>

4. Plataforma GOOBI GRP

La Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico desde el proceso de Gestión de Seguridad de la Información y Recursos Tecnológicos y con el fin de garantizar los pilares de la seguridad de la información (Disponibilidad, Integridad y Confidencialidad), adoptó la nueva versión del Sistema Administrativo y Financiero del Instituto SIAFI: GOOBI GRP.

Este se constituye como un "sistema de gestión relacionado con el registro, orientado a reemplazar el flujo de papeles por el flujo de información computarizada, permitiendo que cada usuario, en la unidad en la cual presta servicios, alimente directamente el sistema a

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto para la Economía Social	MANUAL	
	DEFENSA JUDICIAL	Código MS-019
		Versión 01
		Fecha 26-06-2018

202

través de terminales comunicadas, para lo cual deberán contar con una clave de acceso que tendrá un nivel de responsabilidad y, solamente le permitirá desarrollar la labor asignada en los procedimientos relativos a: transacciones de compras, recursos humanos, administración de bienes, presupuestarias, económicas, financieras y contables, registrando una sola vez la información en tiempo real." (PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION FISCAL SF/HO – 1586 - BID)

CAPÍTULO III CAPÍTULO FINAL

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). *Informe sobre la actividad litigiosa de la nación*. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Banco Interamericano de Desarrollo. (Febrero de 2014). <https://www.iadb.org/>. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13447.pdf>

PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION FISCAL SF/HO – 1586 - BID . (s.f.). *Banco Mundial*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/hipc/hondurasfmis.pdf>

Raymond Guillien & Jean Vincent. (2015). *Diccionario Jurídico*. Bogotá: TEMIS.

Real Academia Española. (02 de febrero de 2017). *Diccionario Real academia Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=C249PSF>

Temis. (1977). *Diccionario de legislación y Jurisprudencia*. Bogotá: Temis.

2. CONTROL DE CAMBIOS

VERSIÓN	FECHA	ÍTEM MODIFICADO	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO