

CIRCULAR EXTERNA No. 06

Para: Entidades públicas del orden nacional y territorial

De: **MARTHA LUCÍA ZAMORA ÁVILA**
Directora
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Asunto: Lineamiento sobre el uso adecuado de poderes en actuaciones administrativas, en procesos judiciales y arbitrales

Bogotá, D.C., 7 de julio del 2023

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011, el Decreto Ley 4085 de 2011 otorgó competencias en materia de defensa judicial y prevención de las conductas y del daño antijurídico a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). De conformidad con este marco normativo, a la entidad le corresponde recomendar, en aquellos casos que considere pertinente, las acciones y gestiones que deban adelantar las entidades públicas para una adecuada prevención y defensa de los intereses de la Nación.

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023 "Colombia potencia mundial de vida"" creó el Sistema el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como un conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico. Además, designó como coordinador del Sistema a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

De conformidad con este marco normativo, a la entidad le corresponde recomendar, en aquellos casos que considere pertinente, las acciones y gestiones que deban adelantar las entidades públicas para una adecuada prevención y defensa de los intereses públicos.

Este documento pretende (i) orientar a los funcionarios que, en ejercicio de sus funciones o actividades, adelanten trámites relacionados con el otorgamiento, presentación y terminación de poderes en el marco de una actuación administrativa, en los procesos judiciales o arbitrales. (ii) y brindar recomendaciones para su uso adecuado.

I. Generalidades sobre el derecho de postulación

- 1.** El derecho de postulación es el «que se tiene para actuar en los procesos, como profesional del derecho, bien sea personalmente en causa propia o como apoderado de otra persona»¹.
- 2.** Se materializa a través del poder otorgado a un/a abogado/a legalmente autorizado/a², por parte de una entidad pública, una persona natural o jurídica para que la represente en un proceso judicial, arbitral o en una actuación administrativa.
- 3.** La legislación consagra dos clases de poderes:
 - a.** Poder general³: es aquel que se otorga para toda clase de procesos o actuaciones, con las siguientes formalidades:
 - i.** Debe otorgarse por escritura pública.
 - ii.** Si se otorga en el exterior, debe hacerse ante cónsul colombiana/o o funcionaria/o autorizada/o por la ley local para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251 del Código General del Proceso (CGP)⁴.

¹ Al respecto ver Corte Constitucional, sentencia T-018 de 2017.

² Cfr. Artículo 73 del Código General del Proceso (CGP) y artículo 77 (inciso 7) y 160 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

³ Cfr. Artículo 74 del CGP.

⁴ Al respecto señala el artículo 251 del CGP: “Para que los documentos extendidos en idioma distinto del castellano puedan apreciarse como prueba se requiere que obren en el proceso con su correspondiente traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por traductor designado por el juez. En los dos primeros casos la traducción y su original podrán ser presentados directamente. En caso de presentarse controversia sobre el contenido de la traducción, el juez designará un traductor.

Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, se aportarán apostillados de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. En el evento de que el país extranjero no sea parte de dicho instrumento internacional, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país, y en su defecto por el de una nación amiga. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de este por el cónsul colombiano.

Los documentos que cumplan con los anteriores requisitos se entenderán otorgados conforme a la ley del respectivo país”.

- b. Poder especial⁵: es aquel que se otorga para la representación en uno o varios procesos, con las siguientes formalidades:
- i. Se puede otorgar (i) por documento privado, (ii) verbalmente en la actuación administrativa o en el proceso judicial dentro de la audiencia o diligencia o (iii) por memorial dirigido al/la juez de conocimiento.
 - ii. Se puede conferir a través de mensajes de datos⁶, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma. Estos poderes se presumen auténticos y no requieren de presentación personal o reconocimiento⁷.
 - iii. Si se otorga en el exterior, debe hacerse ante cónsul colombiana/o o funcionaria/o autorizada/o por la ley local para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251 del CGP⁸.
4. No hay regulación especial en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁹ ni en el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional¹⁰, por lo tanto, en atención a las remisiones realizadas por las normativas mencionadas son aplicables las reglas previstas en el Código General del Proceso (CGP), artículos 73 y siguientes.
5. En los procesos contenciosos administrativos los poderes otorgados a los/las abogados/as vinculados/as a las entidades públicas pueden otorgarse en la forma ordinaria o por medio de delegación general o particular efectuada a través de acto administrativo¹¹.

⁵ Ibidem.

⁶ La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expidió un documento denominado: Lineamiento sobre uso adecuado y eficiente de los mensajes de datos como medio de prueba, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace:

<https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0717.pdf>

⁷ Cfr. Inciso 1º del artículo 5º de la Ley 2213 de 2022.

⁸ Al respecto señala el artículo 251 del CGP: "Para que los documentos extendidos en idioma distinto del castellano puedan apreciarse como prueba se requiere que obren en el proceso con su correspondiente traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por traductor designado por el juez. En los dos primeros casos la traducción y su original podrán ser presentados directamente. En caso de presentarse controversia sobre el contenido de la traducción, el juez designará un traductor.

Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, se aportarán apostillados de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. En el evento de que el país extranjero no sea parte de dicho instrumento internacional, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país, y en su defecto por el de una nación amiga. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de este por el cónsul colombiano.

Los documentos que cumplan con los anteriores requisitos se entenderán otorgados conforme a la ley del respectivo país".

⁹ Cfr. Artículo 306 del CPACA.

¹⁰ Frente a esta materia se puede consultar los artículos 12 e inciso 5º del artículo 20 de la Ley 1563 de 2012.

¹¹ Ver: inciso 2º del artículo 160 del CPACA.

6. El poder para actuar en la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo¹² se puede aportar de forma física o electrónica. En el caso de la presentación electrónica, puede ser conferido mediante mensaje de datos sin firma manuscrita o digital, bastando la sola antefirma. En este caso, se presume que el poder es auténtico y no requiere presentación personal o reconocimiento.¹³ El artículo 100 de la Ley 2220 de 2022¹⁴ no se refirió al poder aportado de forma física, por lo que son aplicables las disposiciones previstas en el CGP.
7. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado puede actuar como apoderada judicial de una entidad pública, en cuyo caso esta le otorgará poder a aquella¹⁵.
8. Las entidades públicas del orden nacional tienen la obligación de coordinar la representación de su entidad en las solicitudes de conciliación extrajudicial o en los procesos judiciales de manera conjunta con otra(s) entidad(es) cuando tengan la misma condición (convocantes/demandantes o convocadas/demandadas)¹⁶.
9. La representación conjunta solo podrá ejercerla la/el misma/o apoderada/o cuando existan intereses comunes entre las entidades que representa o intereses no contrarios o en conflicto. En todos los casos de representación conjunta cada una de las entidades comprometidas en la controversia o litigio deben otorgar el respectivo poder¹⁷.
10. También es viable otorgar poder a una persona jurídica, siempre que su objeto social principal sea la prestación de servicios jurídicos. En estos casos, resulta válido que actúe en el proceso o actuación administrativa

¹² De acuerdo con el inciso 2º del artículo 58 de la Ley 2220 de 2022: «En aquellos eventos en los que el domicilio de alguna de las partes no se encuentre en el municipio del lugar donde se vaya a celebrar la audiencia, o alguna de ellas se encuentre por fuera del territorio nacional, o cuando ocurran circunstancias que configuren caso fortuito o fuerza mayor, podrá solicitarse al conciliador que la audiencia de conciliación pueda celebrarse con la sola comparecencia del apoderado de la parte, debidamente facultado para conciliar» (Subrayas fuera del texto original). A su vez, el parágrafo del artículo 58 ibidem, señala que: «En las circunstancias donde se permite la presencia del apoderado, sin la asistencia de la parte, este deberá aportar el correspondiente poder, para ser reconocido como tal. (...)». (Subrayas fuera del texto original).

¹³ Cfr. Inciso 2º del artículo 100 de la Ley 2220 de 2022.

¹⁴ Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Cfr. Parágrafo 2º del artículo 610 del CGP.

¹⁶ Al respecto, se pueden consultar los lineamientos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la representación extrajudicial y judicial conjunta de las entidades públicas del orden nacional, los cuales están disponibles en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/recomendaciones-para-la-representacion-judicial-y-extrajudicial-conjunta-de-entidades/>

¹⁷ Al respecto, se pueden consultar los lineamientos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la representación extrajudicial y judicial conjunta de las entidades públicas del orden nacional, los cuales están disponibles en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/recomendaciones-para-la-representacion-judicial-y-extrajudicial-conjunta-de-entidades/>

cualquier abogado que esté inscrito en el certificado de existencia y representación legal¹⁸.

II. Uso adecuado de los poderes en la conciliación extrajudicial y en los procesos judiciales y arbitrales

1. Por regla general, las personas deben comparecer al proceso judicial que se surte ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹⁹ o en sede arbitral²⁰, a través de apoderado/a legalmente autorizado/a, salvo en los casos en que la ley permita su intervención directa como ocurre en las acciones de tutela²¹ y populares²², en donde el derecho de postulación no es una exigencia para su ejercicio y procedencia. En otras palabras, la persona que considere vulnerados o amenazados algunos de sus derechos fundamentales o colectivos puede actuar por sí misma o a través de apoderado/a.
2. A continuación, se darán algunas recomendaciones con las que se busca orientar a las/los funcionarias/os de las entidades públicas que deben elaborar el documento a través del cual se otorga, presenta y termina el poder para la representación de la entidad en la conciliación extrajudicial y los procesos judiciales o arbitrales.
3. **Recomendaciones para la elaboración y otorgamiento del poder:** en el poder debe incluirse la siguiente información:
 - a. El nombre del despacho judicial o del centro de arbitraje y conciliación donde se tramita o tramitará el proceso o actuación, cuando se trate de poder especial conferido por escrito²³.
 - b. El nombre, identificación y calidad de quien otorga el poder (poderdante) que, por regla general, es el/la representante legal de la entidad pública o el/la funcionario/a del nivel directivo o asesor a quien se haya delegado la representación extrajudicial y judicial de la entidad²⁴.

¹⁸ Artículo 75 del C.G.P.

¹⁹ Al respecto, señala el artículo 160 del CPACA: "Derecho de postulación. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa (...)".

²⁰ Artículo 12 de la Ley 1563 de 2012. Salvo que por razón de la cuantía o de la naturaleza del asunto no se requiera de abogado(a) ante los jueces ordinarios, las partes podrán intervenir directamente en el arbitraje (véase inciso final del artículo 2 de la Ley 1563 de 2012).

²¹ Véanse: artículos 10 y 14, inciso 2º del Decreto 2591 de 1991.

²² Cfr. Artículo 13 de la Ley 472 de 1998.

²³ De acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 74 del CGP.

²⁴ La facultad para delegar está prevista en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998. A su vez, el inciso 2º del artículo 160 del CPACA dispone que: "Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo". Frente a la delegación de la representación extrajudicial y judicial se puede consultar el Concepto 085031 de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185827>

- c. El número de la resolución o documento a través del cual se realizó la delegación mencionada en el ordinal anterior y el número del acta de posesión del/la funcionario/a del nivel directivo o asesor a quien se delegó dicha representación, cuando así ocurra.
- d. El NIT de la entidad pública a la cual se representa en el proceso extrajudicial, judicial o arbitral.
- e. La indicación del tipo de poder que se confiere, por ejemplo, si se trata de un poder especial o general.
- f. El nombre, identificación y número de tarjeta profesional del/la apoderado/a.
- g. La dirección de correo electrónico del/la apoderado/a²⁵ cuando se trate de poder especial. Esta dirección de correo electrónico debe coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados²⁶.
- h. La indicación, en caso de simultaneidad de apoderados/as²⁷, de quién actuará como principal o sustituto/a, pues de lo contrario se entenderá como principal quien se encuentre de primero/a en el poder general o especial. Si la simultaneidad de apoderados/as obedece a que cada uno/a se va a encargar de una actuación especial dentro del proceso, así se debe indicar²⁸.
- i. El objeto o asunto de la gestión encomendada en el poder especial y los extremos de la litis²⁹. No es suficiente señalar la clase de actuación procesal que se va a incoar y es necesario incluir información que permita determinar con claridad el tipo de proceso o actuación: (i) el radicado, (ii) el nombre del/la demandante y demandado/a, (iii) el medio de control o demás aspectos que resulten relevantes³⁰.

²⁵ Cfr. Inciso 2º del artículo 5º de la Ley 2213 de 2022 el cual dispone que: «En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados».

²⁶ Frente a este punto el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 14 de abril de 2021, radicado 47001-23-31-000-2004-01935-01(42567) determinó que la no inclusión en el poder del correo electrónico del abogado o de la abogada da lugar al no reconocimiento de personería para actuar dentro del proceso.

²⁷ El inciso 1º del artículo 75 del CGP permite que se otorgue poder a uno o varios abogados.

²⁸ Esta recomendación tiene sustento en el inciso 2º del artículo 75 del CGP.

²⁹ Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, mediante auto del 2 de agosto de 2019, radicado: 73001-23-33-004-2016-00448-01(59403) indicó: «(...) el contenido básico de un poder especial, debe expresar: (i) los nombres y la identificación del poderdante y del apoderado; (ii) el objeto de la gestión para la cual se confiere el mandato, relacionado con la posición jurídica que ostenta o pretende ostentar el poderdante; (iii) los extremos de la litis en que se pretende intervenir».

³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 12 de marzo de 2020, radicado: 15001-23-33-000-2019-00480-01. En el auto del 4 de septiembre de 2020, Consejo de Estado, Sección Primera, radicado 11001-03-24-000-2013-00359-00 se negó el reconocimiento de personería jurídica al apoderado porque «(...) adolece de especificidad y claridad alguna y no identifica el proceso para el cual se confiere (...)».

- j. Las facultades otorgadas en el poder, dependiendo de la gestión que se encomienda. El artículo 77 del CGP contempla algunas facultades que se entienden conferidas con el otorgamiento del poder y otras que requieren de autorización expresa por parte del/la poderdante para que puedan ser ejercidas por el/la apoderado/a. Adicionalmente, se encuentran otras facultades que no están contempladas en el precepto mencionado a las que también se hace alusión en este documento.
- k. Las facultades que se entienden conferidas con el otorgamiento del poder son:
- Solicitar medidas cautelares y pruebas extraprocesales, así como los demás actos preparatorios del proceso.
 - Adelantar todo el trámite del proceso, esto es, presentar o contestar la demanda, examinar los expedientes, solicitar el decreto y práctica de las pruebas, presentar los alegatos, intervenir en audiencias, entre otros.
 - Formular todas las pretensiones que el/la apoderado/a estime convenientes para beneficio del o la poderdante.
 - Recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, prestar juramento estimatorio³¹ y cualquier restricción sobre tales facultades se tiene por no escrita³².
 - Solicitar en el marco del proceso judicial o arbitral medidas cautelares.
 - Reconvénir y representar al/la poderdante en todo lo relacionado con la reconvención y la intervención de otras partes o de terceros.
 - Interponer los recursos que sean procedentes en el proceso judicial y arbitral.

³¹ Esta facultad se entiende conferida en los poderes otorgados para intervenir en procesos arbitrales, en razón a que el artículo 12 de la Ley 1563 de 2012 dispone que la demanda arbitral debe cumplir con los requisitos señalados en el Código General del Proceso y uno de ellos es el juramento estimatorio. Frente a los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado, el juramento estimatorio no es requisito de la demanda, por lo tanto, el poder para actuar en este tipo de procesos no contempla esta facultad. Al respecto se pueden consultar los siguientes expedientes: 25001-23-41-000-2018-01189-01; 76001-23-33-000-2018-01323-01(65956); 88001-23-33-000-2018-00031-01(64354); entre otras.

³² Si bien el inciso tercero del artículo 77 del CGP establece que el poder habilita al apoderado para confesar espontáneamente, esta facultad no aplica para las personas jurídicas de derecho público, en los términos previsto en el artículo 195 el mismo código, que señala que "No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas".

- Realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, por ejemplo, solicitud de corrección y aclaración de la sentencia.
- Cobrar ejecutivamente las condenas impuestas en la sentencia.
- Sustituir el poder, siempre que no esté prohibido expresamente³³.

l. Las facultades que requieren de autorización expresa por parte de quien otorga el poder, siempre que se considere necesario, son:

- Recibir dinero, por ejemplo, el proveniente del valor de una condena³⁴.
- En materia arbitral solicitar la prórroga para la duración del proceso³⁵.
- Allanarse a las pretensiones de la demanda³⁶.
- Terminar el proceso por transacción³⁷.

m. Las facultades que se pueden otorgar en el poder adicionales a las contempladas en el artículo 77 del CGP son:

- Solicitar sentencia anticipada, en cualquier estado del proceso, de común acuerdo con la/el apoderada/o de la contraparte, por iniciativa propia o sugerencia del/la juez³⁸.

³³ Cfr. Inciso 6, artículo 75 del CGP.

³⁴ En principio esta facultad no está conferida al apoderado (a), toda vez que, según lo previsto en el artículo 1640 del Código Civil el poder otorgado por el acreedor no faculta por sí solo al apoderado (a) para recibir el pago de una deuda. Para que el apoderado (a) pueda hacer uso de esta facultad así debe indicarse expresamente en el poder, al respecto se puede consultar la sentencia C-383 de 2005 en donde la Corte Constitucional frente a la facultad expresa de recibir indicó: *En relación con el primer inciso -donde se contienen las expresiones acusadas en el presente proceso- cabe reiterar que este, en relación con las referidas expresiones, simplemente es un desarrollo concreto del mandato contenido en el último inciso del artículo 70 del Código de Procedimiento Civil según el cual el apoderado no podrá realizar actos que impliquen disposición del derecho en litigio, ni reservados exclusivamente por la ley a la parte misma, como tampoco recibir, salvo que el demandante lo haya autorizado de manera expresa.*

³⁵ Ver inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1563 de 2012.

³⁶ El artículo 176 del CGP establece: "Allanamiento a la demanda y transacción. Cuando la pretensión comprenda aspectos que por su naturaleza son conciliables, para allanarse a la demanda la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional y las demás entidades públicas requerirán previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde o de la autoridad que las represente o a cuyo Despacho estén vinculadas o adscritas. En los casos de órganos u organismos autónomos e independientes, tal autorización deberá expedirla el servidor de mayor jerarquía en la entidad".

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Al respecto se puede consultar el ordinal 2º del artículo 182A del CPACA y ordinal 1º del artículo 278 del CGP.

- Presentar la solicitud de extensión de jurisprudencia³⁹.
 - Interponer recurso extraordinario de revisión, caso en el cual se debe otorgar un nuevo poder especial⁴⁰, toda vez que, el recurso extraordinario es «un proceso nuevo, autónomo e independiente de aquel en el que se dictó la decisión cuestionada»⁴¹.
 - Las demás que se deriven de la naturaleza, objeto y alcance del proceso.
- n. La solicitud de reconocimiento de personería para actuar dirigida a la autoridad que corresponda, dependiendo del proceso o actuación que se vaya a surtir⁴².
- o. Las firmas o antefirmas de quien otorga y quien acepta el poder con sus números de identificación y de tarjeta profesional cuando sea procedente.

Con respecto a las facultades del/la apoderado/a es preciso recordar que no se le pueden otorgar facultades para realizar actos que la ley reservó directamente a las partes por ser estas las únicas que pueden disponer y decidir en esos casos.

4. Recomendaciones para la presentación del poder: para la presentación del poder ante la autoridad competente, es necesario:

- a. Anexar el original del poder a la actuación procesal que corresponda⁴³. Sin embargo, en caso de no poder aportarlo inicialmente en original, es posible cumplir con esta formalidad en una etapa posterior, en aras de garantizar el derecho de acceso a la justicia y el principio de efectividad que se predica de todos los derechos fundamentales⁴⁴.

³⁹ El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 5 de abril de 2021, expediente 4978-17 expresó: «(...) toda persona que comparezca a un proceso "salvo norma en contrario" deberá hacerlo mediante apoderado judicial. Así las cosas, la solicitud de extensión de la jurisprudencia debe presentarse mediante abogado, toda vez que los artículos que regulan dicha figura no contemplan algo diferente». Esta posición fue reiterada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 4 de abril de 2021, expediente 1169-20.

⁴⁰ Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 16 de diciembre de 2020, radicado 52001-23-33-000-2018-00404-01.

⁴¹ Cfr. Artículo 252 del CPACA. Esta interpretación es la acogida por la Consejo de Estado en las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 26 de noviembre de 2021, radicado 11001-03-25-000-2021-00624-00 (3053-21). Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 18 de febrero de 2021, radicado 11001-03-28-000-2021-00012-00. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 7 de marzo de 2019, radicado 11001-03-15-000-2018-03277-00 y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 23 de junio de 2016, radicado 13001-33-31-009-2008-00071-01(55152). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de mayo de 2011, radicado 25000-23-26-000-2001-01404-02 (36392).

⁴² Para el caso puntual de la conciliación, de conformidad con el ordinal 6 del artículo 106 de la Ley 2220 de 2022, en la admisión de la solicitud de conciliación extrajudicial debe ordenarse «El reconocimiento de personería de los apoderados, cuando corresponda».

⁴³ El artículo 166 del CPACA no menciona el poder como uno de los anexos de la demanda, por lo tanto, es aplicable lo previsto en el artículo 84 del CGP.

⁴⁴ El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 19 de julio de 2018, radicado 25000-23-42-000-2013-00766-02(3554-17) señaló: (...) 14. Así las cosas, si bien el apoderado de la parte actora incumplió el deber

- b. Anexar al poder el(los) documento(s) que acredita(n) la calidad del/la otorgante de este, por ejemplo, la resolución o documento a través del cual se realizó la delegación de la representación judicial y extrajudicial, en el evento en que ello haya ocurrido⁴⁵.
- c. Anexar la tarjeta profesional del/la apoderado/a, con el fin de que se pueda verificar el derecho de postulación⁴⁶.
- d. Enviar el poder, tratándose de los poderes conferidos por entidades públicas, para actuar en la conciliación extrajudicial ante lo contencioso administrativo, desde el correo electrónico institucional de quien tiene la facultad para otorgarlos⁴⁷.
- e. Remitir el poder desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales, en los poderes que sean otorgados por personas inscritas en el registro mercantil⁴⁸.
- f. Remitir el poder, tratándose de los poderes conferidos por entidades públicas, para actuar en procesos judiciales o arbitrales, desde el correo electrónico institucional de quien tiene la facultad para otorgarlos o la/el apoderada/o a quien se le otorgó el poder. En este caso, se sugiere allegar en formato PDF del mensaje de correo electrónico a través del cual el representante legal de la entidad concede poder al abogado, esto con el

procesal de allegar con la demanda el escrito contentivo del poder en original, no es menos cierto que con el memorial de subsanación aportó fotocopia de aquel con el cual era factible determinar la existencia del documento original constituido con el lleno de los requisitos de ley.

15. Lo anterior abrió la posibilidad que el poder en original fuese allegado hasta la audiencia inicial inclusive y, de esa manera, garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia como derecho fundamental, el cual no es una mera máxima constitucional, sino que la misma encuentra contenido y significado concreto en aspectos como la consecución de la justicia material y la pretensión de corrección de las decisiones judiciales. Esta misma posición fue reiterada con posterioridad por el Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 10 de mayo de 2021, radicado 68001-23-33-000-2019-00069-01.

⁴⁵ El Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-24-000-2018-00368-00 rechazó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, previa inadmisión, al considerar que «(...) no se logra verificar que quien dice ser el Director Ejecutivo de la compañía efectivamente lo sea y tenga la capacidad de otorgar el mandato». Similar decisión fue adoptada por la Sección Tercera, Subsección C de dicha Corporación, mediante auto del 26 de noviembre de 2021, radicado 11001-03-26-000-2020-00042-00(65992), en donde se negó el reconocimiento de personería jurídica al abogado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que *quién le confirió poder no aportó el acto administrativo que le otorga facultades para designar apoderados en nombre de la entidad, así como tampoco la resolución que acredita su nombramiento*. En este caso se inadmitió la demanda para que fuera subsanada. De ahí la importancia de anexar al poder el documento que evidencie que quien lo otorgó cuenta con la capacidad para ello, tratándose de persona jurídica de derecho público o privado.

⁴⁶ Recomendación tomada de: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Medidas relacionadas con el derecho de postulación.

Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/06/AVISO-D.-POSTULACION-C3%93N-2288815562.pdf>

⁴⁷ Cfr. Inciso 4º del artículo 100 de la Ley 2220 de 2022.

⁴⁸ Inciso tercero del artículo 5 de la Ley 2213 de 2022.

fin de evidenciar que el poder fue otorgado a través del correo institucional por la persona que tiene esta facultad.

- g.** Interponer recurso de reposición en contra del auto que niegue el reconocimiento de personería jurídica al/la apoderado/a de la entidad pública⁴⁹.
- h.** Ajustar el poder cuando este no cumpla con los requisitos previstos en la normativa vigente.

Es importante precisar que, las recomendaciones dadas previamente para la elaboración, el otorgamiento y la presentación del poder deben ser tenidas en cuenta por las entidades públicas destinatarias de estos lineamientos para revisar que el poder allegado por la contraparte, dentro de un proceso extrajudicial, judicial o arbitral, esté en debida forma.

- i.** Adicional a lo anterior, también se debe validar que:
 - En caso de que en un proceso extrajudicial, judicial o arbitral participen menores de edad, es necesario que la persona que alegue representarlos y otorgue el poder en sus nombres y representación cuente con la facultad legal para hacerlo. Esto significa que debe tener la autoridad y capacidad para actuar como representante legal del menor⁵⁰.
 - En caso de que sean varias/os las/los demandantes y se allegue un solo poder que todas/os lo hayan otorgado⁵¹.
 - Esté protocolizado el poder otorgado para la representación judicial o arbitral⁵² de las personas jurídicas de derecho privado, diferentes a las sociedades extranjeras con negocios permanentes en Colombia, y de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios o deseen desarrollar su objeto social en Colombia⁵³.

⁴⁹ Ver artículos 170 del CPACA y 90 del CGP.

⁵⁰ Esta situación fue estudiada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 30 de junio de 2021, expediente 65265 encontrando «(...) una irregularidad respecto de la representación que les asiste en el proceso» a dos menores de edad representados por un tío que otorgó poder al apoderado, sin tener la patria potestad de los menores. En similares términos se pronunció el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, expediente 49342.

⁵¹ El Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de abril de 2021, radicado 11001-03-15-000-2021-00088-00(AC)A inadmitió y, luego, rechazó una acción de tutela presentada por intermedio de apoderado, toda vez que, este no allegó los poderes especiales que acreditaban su representación en relación con todos los demandantes.

⁵² Si bien el artículo 58 del CGP hace referencia a la representación judicial, en aplicación de la remisión que contempla la Ley 1563 de 2012 es aplicable al proceso arbitral.

⁵³ Véase: inciso 2º del artículo 58 del CGP.

- Tratándose de personas jurídicas extranjeras que no tienen negocios permanentes en Colombia, en el evento en que no estén representadas en los procesos por apoderados/as constituidos con las formalidades previstas en el CGP, sean representadas por quienes administran sus negocios en el país⁵⁴.
- Las sociedades domiciliadas en Colombia, que establezcan agencias y sucursales estén representadas por apoderados/as en los lugares donde tienen dichas agencias o sucursales. En caso contrario, la representación estará a cargo de quien ostenta la dirección de la respectiva agencia o sucursal⁵⁵.
- El poder esté apostillado, de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia, si fue otorgado en país extranjero. En caso de que el país donde se otorgue el poder no sea parte de dichos tratados, este deberá presentarse debidamente autenticado por el/la cónsul o agente diplomático/a de la República de Colombia en dicho país y, en su defecto, por el de una nación amiga⁵⁶.
- Las personas jurídicas en estado de liquidación son representadas por su liquidador⁵⁷, por lo que, es este quien debe conferir poder para actuar en proceso judicial o arbitral⁵⁸.

5. Recomendaciones para la terminación del poder: el artículo 76 del CGP dispone que el poder puede terminar por:

- (i) Revocatoria o designación del/la nuevo/a apoderado/a.
- (ii) Renuncia por parte del/la nuevo/a apoderado/a.

La renuncia al poder le pone fin cinco (5) días después de presentado el memorial en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al/la poderdante en tal sentido.

El presente lineamiento contempla recomendaciones para la revocatoria o designación de un/a nuevo/a apoderado/a en un proceso judicial o arbitral, para tal efecto, se debe:

⁵⁴ Al respecto ver: Inciso 3º ibidem.

⁵⁵ Cfr. Artículo 59 del CGP.

⁵⁶ Cfr. Inciso 2º, artículo 251 del CGP.

⁵⁷ Cfr. Inciso 5 del artículo 54 del CGP.

⁵⁸ En tal sentido, cuando se extingue la personalidad jurídica de la sociedad quien hubiera sido el liquidador pierde la competencia para representar y realizar todas aquellas gestiones encomendadas por la ley, de forma que carece de capacidad para conferir poder en nombre de la sociedad y para intervenir judicial y extrajudicialmente (véase la sentencia del 19 de noviembre de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, radicado 76001-23-31-000-2010-00342-01 (25174)).

- a. Elaborar, por parte del/la poderdante con destino a la secretaría correspondiente, memorial que informe de la revocatoria del poder y de la designación del nuevo/a apoderado/a⁵⁹.
- b. Precisar en el memorial de revocatoria y designación del nuevo/a apoderado/a: nombre, números de cedula y de tarjeta profesional de quien termina y quien asume el poder. De la misma forma se debe incluir información que permita identificar el proceso respectivo, por ejemplo: (i) radicado del proceso o actuación, (ii) nombre del/la demandante y demandado/a, (iii) medio de control, (iv) acto(s) demandado(s)⁶⁰. El auto que admite la revocación del poder no tiene recursos⁶¹.
- c. Especificar, cuando sea procedente, si la designación del/la nuevo/a apoderado/a se realiza para que lleve a cabo acciones determinadas dentro del proceso, por ejemplo, interponer recursos⁶². En este caso, el nuevo poder otorgado no implica la terminación del poder que había sido otorgado previamente a otro/a apoderado/a.
- d. Solicitar en el memorial que se admita la revocación y se reconozca personería jurídica al nuevo/a apoderado/a para actuar en el proceso judicial o arbitral.
- e. Radicar el memorial de revocatoria del poder y designación del/la nuevo/a apoderado/a en la secretaría correspondiente⁶³.

Es preciso recordar que la falta de cumplimiento de las reglas para el otorgamiento de poderes puede dar lugar a que se proponga la excepción previa⁶⁴ o la nulidad⁶⁵ por indebida representación.

III. Uso adecuado de los poderes en las actuaciones administrativas

1. El objetivo de este acápite es brindar recomendaciones que le servirán de guía al/la funcionario/a al momento de validar que el poder allegado en el marco de una actuación administrativa cumpla con los requisitos previstos en la normativa vigente.

⁵⁹ Ver: inciso 1º del artículo 76 del CGP.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 12 de marzo de 2020, radicado 15001-23-33-000-2019-00480-01.

⁶¹ Cfr. Inciso 2º del artículo 76 del CGP.

⁶² Al respecto, véase inciso 1º del artículo 76 del CGP.

⁶³ Ver: inciso 1º del artículo 76 del CGP.

⁶⁴ Véase: numeral 4º del artículo 100 del CGP.

⁶⁵ Cfr. Numeral 4º del artículo 133 del CGP.

2. Por regla general a las actuaciones administrativas se comparece sin necesidad de apoderado/a⁶⁶, salvo en los casos en que se requiera su intervención o se decida actuar por medio de abogada/o inscrita/o⁶⁷, casos en los cuales se deben seguir las reglas previstas frente al derecho de postulación en el CGP, por cuanto no hay regulación especial en el CPACA. En ese orden de ideas, se debe verificar que el poder contenga:
- a. El nombre, identificación y calidad de quien otorga el poder. Si en la actuación administrativa interviene una entidad pública por intermedio de apoderada/o, quien otorga el poder es la/el representante legal de la entidad pública o la/el funcionaria/o del nivel directivo o asesor a quien se haya delegado la representación extrajudicial y judicial de la entidad.
 - b. El número de la resolución de nombramiento y del acta de posesión del/la representante legal, cuando en la actuación administrativa intervenga una entidad pública por medio de apoderado/a. Además de lo anterior, si la representación extrajudicial y judicial fue delegada se debe señalar en el poder el número de la resolución donde consta la delegación mencionada.
 - c. El NIT de la entidad pública que interviene en la actuación administrativa, en caso de que así sea.
 - d. La indicación del tipo de poder que se confiere, por ejemplo, si se trata de un poder especial o general.
 - e. El nombre, identificación y número de tarjeta profesional del/la apoderado/a a quien se otorga el poder.
 - f. El objeto o asunto de la gestión encomendada en el poder especial, los extremos de la litis⁶⁸ y los demás de datos con los que se cuente que permiten identificar la actuación respectiva.
 - g. Las facultades otorgadas, dependiendo de la gestión que se encomienda. El artículo 77 del CGP contempla algunas facultades que se entienden conferidas con el otorgamiento del poder y otras que requieren de autorización expresa del/la poderdante para que puedan ser ejercidas por el/la apoderado/a. Adicionalmente, se encuentran otras facultades que no están contempladas en el precepto mencionado que

⁶⁶ Cfr. Numeral 1º del artículo 5º del CPACA y artículo 13 inciso final.

⁶⁷ De acuerdo con el inciso 7 del artículo 77 del CPACA "Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados".

⁶⁸ Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, mediante auto del 2 de agosto de 2019, radicado 73001-23-33-004-2016-00448-01(59403) indicó: «(...) el contenido básico de un poder especial, debe expresar: (i) los nombres y la identificación del poderdante y del apoderado; (ii) el objeto de la gestión para la cual se confiere el mandato, relacionado con la posición jurídica que ostenta o pretende ostentar el poderdante; (iii) los extremos de la litis en que se pretende intervenir».

también pueden conferirse y a las que se hace alusión en este documento.

- h. Las facultades que se otorgan en el poder, con especial atención en aquellas que requieren de autorización expresa por parte de quien lo otorga para que puedan ser ejercidas por la/el apoderada/o, las cuales fueron mencionadas previamente, siendo un ejemplo de ello la facultad para conciliar.

3. Asimismo, se debe revisar que:

- a. La/el apoderada/o no actúe por fuera de las facultades que le fueron conferidas. Frente a este punto, es pertinente recordar que la facultad para notificarse de un acto administrativo solo autoriza al/la apoderado/a para la notificación, por lo que, cualquier actuación adicional se tendrá por no realizada⁶⁹. Si el acto para cuya notificación se otorga el poder reconoce un derecho con cargo a los recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social es necesaria la presentación personal⁷⁰.
- b. Si en la actuación administrativa actúan menores de edad, quien afirma representarlos y otorga el poder en su nombre y representación tenga tal facultad⁷¹.
- c. En el caso de que sean varias/os las/los demandantes y se allegue un solo poder que todas/os lo hayan otorgado⁷².
- d. Se anexe a la actuación administrativa el original del poder⁷³.

⁶⁹ Así lo contempló el inciso 1º del artículo 71 del CPACA.

⁷⁰ Al respecto se puede consultar el inciso final del artículo 71 del CPACA.

⁷¹ Esta situación fue estudiada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 30 de junio de 2021, expediente 65265 encontrando «(...) una irregularidad respecto de la representación que les asiste en el proceso» a dos menores de edad representados por un tío que otorgó poder al apoderado, sin tener la patria potestad de estos. En similares términos se pronunció el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, expediente 49342. Aunque las situaciones mencionadas se presentaron en el marco de procesos judiciales, se considera que pueden ser replicables para las actuaciones administrativas y, por lo tanto, deben valorarse.

⁷² El Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de abril de 2021, radicado T1001-03-15-000-2021-00088-00(AC)A inadmitió y, luego, rechazó una acción de tutela presentada por intermedio de apoderado, toda vez que, este no allegó los poderes especiales que acreditaban su representación en relación con todos los demandantes.

⁷³ El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 19 de julio de 2018, radicado 25000-23-42-000-2013-00766-02(3554-17) ha señalado, tratándose de procesos judiciales que, cuando el poder no se allega en original, sino en copia simple (...) *si bien el apoderado de la parte actora incumplió el deber procesal de allegar con la demanda el escrito contentivo del poder en original, no es menos cierto que con el memorial de subsanación aportó fotocopia de aquel con el cual era factible determinar la existencia del documento original constituido con el lleno de los requisitos de ley.*

15. Lo anterior abrió la posibilidad que el poder en original fuese allegado hasta la audiencia inicial inclusive y, de esa manera, garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia como derecho fundamental, el cual no es una mera máxima constitucional, sino que la misma encuentra contenido y significado concreto en aspectos como la consecución de la justicia material y la pretensión de corrección de las decisiones

- e. Se anexe al poder copia de la resolución de nombramiento y del acta de posesión del/la representante legal, cuando en la actuación administrativa intervenga una entidad pública a través de apoderada/o. Además de lo anterior, si la representación extrajudicial y judicial fue delegada se debe anexar copia del(los) documento(s) donde conste la delegación.
- f. En el caso de las personas inscritas en el registro mercantil, se envíe el poder desde el correo electrónico inscrito para recibir notificaciones judiciales⁷⁴.
- g. El poder otorgado para la representación de las personas jurídicas de derecho privado, diferentes a las sociedades extranjeras con negocios permanentes en Colombia, y de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios o deseen desarrollar su objeto social en Colombia esté protocolizado⁷⁵.
- h. Tratándose de personas jurídicas extranjeras que no tienen negocios permanentes en Colombia, en el evento en que no estén representadas en las actuaciones administrativas por apoderadas/os constituidas/os con las formalidades previstas en el CGP sean representadas por quienes administran sus negocios en el país⁷⁶.
- i. Las sociedades domiciliadas en Colombia que establezcan agencias y sucursales estén representadas por apoderados/as en los lugares donde tienen dichas agencias o sucursales, en caso contrario, que la representación esté a cargo de quien ostenta la dirección de la respectiva agencia o sucursal⁷⁷.
- j. El poder esté apostillado de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia, si fue otorgado en país extranjero. En caso de que el país donde se otorgue el poder no sea parte de dichos tratados, este deberá presentarse debidamente autenticado por la/el cónsul o agente diplomática/o de la República de Colombia en dicho país y, en su defecto, por el de una nación amiga⁷⁸.

judiciales. Esta misma posición fue reiterada con posterioridad por la Sección Primera del Consejo de Estado, auto del 10 de mayo de 2021, radicado 68001-23-33-000-2019-00069-01. Si bien la regla mencionada hace referencia al proceso judicial, se considera que esta también puede aplicarse para el caso de las actuaciones administrativas.

⁷⁴ Cfr. Inciso 3º del art. 5º de la Ley 2213 de 2022.

⁷⁵ Véase: inciso 2º del artículo 58 del CGP, aplicable por la remisión normativa del CPACA al CGP.

⁷⁶ Al respecto ver: Inciso 3º *ibidem*.

⁷⁷ Cfr. Artículo 59 del CGP.

⁷⁸ Cfr. Inciso 2º, artículo 251 del CGP.

- k. El objeto social principal de la persona jurídica a la que se otorga poder sea la prestación de servicios jurídicos⁷⁹ cuando sea procedente.
- l. Para el caso en el que sean varias/os las/los demandantes y se allegue un solo poder verificar que todas/os lo hayan otorgado⁸⁰.
- m. El poder no haya sido revocado total o parcialmente por parte del/la poderdante o que no se haya designado un/a nuevo/a apoderado/a⁸¹. La renuncia pone fin al poder cinco días después de presentado el memorial de renuncia, acompañado de la comunicación enviada al/la poderdante en tal sentido⁸².
- n. La/el abogada/o que fue designada/o por la persona jurídica para actuar dentro del proceso sea abogada/o inscrita/o en el certificado de existencia y representación legal o en el evento en el que la/el abogada/o que sea ajena/o a la firma se le haya otorgado poder para actuar⁸³.
- o. En ningún caso se podrá conceder el poder de manera digital⁸⁴.

Finalmente, es de suma importancia que los poderes en las actuaciones administrativas se alleguen de conformidad con la normativa vigente. Esto se debe a que el cumplimiento de los requisitos legales para la presentación de los poderes brinda seguridad jurídica y protege las decisiones adoptadas por la administración.

⁷⁹ Cfr. Artículo 75 del CGP.

⁸⁰ El Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de abril de 2021, radicado 11001-03-15-000-2021-00088-00(AC)A inadmitió y, luego, rechazó una acción de tutela presentada por intermedio de apoderado, toda vez que, este no allegó los poderes especiales que acreditaban su representación en relación con todos los demandantes.

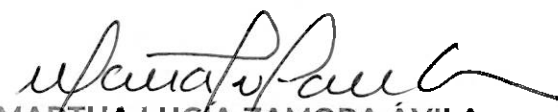
⁸¹ Revisar el inciso 1º del artículo 76 del CGP.

⁸² Véase: inciso 4º del artículo 76 del CGP.

⁸³ Cfr. Inciso 2º del artículo 75 del CGP.

⁸⁴ El CPACA remite al Código General del Proceso, el cual no establece la posibilidad de conceder el poder especial de forma virtual. Por su parte, la Ley 2213 de 2022, en su artículo 1, establece a cuáles jurisdicciones aplican las normas de esta ley, entre ellas, el artículo 5 que regula el otorgamiento del poder especial de forma virtual. Sin embargo, el artículo 1 no menciona que estas disposiciones se apliquen a las actuaciones administrativas: "Artículo 1º. Objeto. Esta Ley tiene por objeto adoptar como legislación permanente las normas contenidas en el Decreto Ley 806 de 2020 con el fin de implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales." El Código General del Proceso no fue modificado por la Ley 2213 en cuanto a la facultad de conceder poder. En ese orden de ideas, normativamente continúan vigentes las disposiciones del poder especial del CGP para las actuaciones administrativas. Sobre el particular consultar: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143168>

Al allegar los poderes de acuerdo con la normativa, se garantiza que los representantes cuenten con la debida autoridad y legitimidad para actuar en nombre de las partes involucradas en el proceso administrativo. Esto evita posibles recursos o impugnaciones basadas en la falta de validez o representatividad de los poderes presentados.



MARTHA LUCÍA ZAMORA ÁVILA
Directora General

Aprobó: Nohora Patricia Rodríguez Barrera 

Revisó: Paula Robledo Silva  Jhon J. Camargo Votta

Proyecto: Yosira Daza Guillo/Maria Fernanda Suárez Celly 