

**POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL
DAÑO ANTIJURÍDICO
UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL
CAUCA**



Institución de Educación Superior
UCEVA®
Unidad Central del Valle del Cauca

Tuluá, Valle del Cauca

2024

INTRODUCCIÓN

La Constitución y la ley de Colombia, establecen la responsabilidad del Estado por los hechos, acciones y omisiones de sus agentes, imputables a la administración como consecuencia de la generación de un daño antijurídico, entendido como la lesión a un derecho, bien jurídico o interés legítimo de un particular que no estaba obligado a soportarlo. Lo anterior, se traduce en la presentación de acciones tanto judiciales como extrajudiciales en contra de la institución, destinadas a la reparación del sujeto lesionado mediante el reconocimiento de un monto económico, el cual suele ser cuantioso, y que, en todo caso, compromete directa y significativamente los recursos institucionales y por lo tanto el erario público.

Por lo anterior, la Unidad Central del Valle del Cauca, como entidad territorial y de derecho público, debe propender por la prevención de conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares, que en el ejercicio de la función pública lleven a la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extrapatrimoniales que se causen. Para ello, nuestra institución de educación superior hoy expide y divulga su nueva Política de Prevención del Daño Antijurídico, la cual surge de un ejercicio introspectivo consistente en identificar los hechos generadores de daño antijurídico, así como las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones en contra de la Institución, extrayendo las causas y subcausas que han dado origen a un daño antijurídico, o que potencialmente puedan ocasionar, teniendo como resultado la implementación de medidas que mitiguen las falencias administrativas identificadas y propendan por garantizar la no repetición de toda conducta contraria a derecho.

Adicionalmente, si bien la UCEVA se encuentra en un nivel bajo de litigiosidad, la presente política no se le limita únicamente a contrarrestar los efectos de un daño consumado, pues su alcance se extiende al ámbito de la prevención, estableciendo medidas que propendan de manera efectiva no solo reducir los índices de condenas desfavorables a la UCEVA, o el monto a pagar en razón de estas, sino también fortalecer los procesos institucionales y el servicio que presta esta institución de educación superior a la ciudadanía, generando así valor público.

OBJETIVO

Construir una herramienta metodológica mediante la cual se identifiquen las causas y sub causas atribuibles a los hechos, acciones u omisiones de la institución, partiendo del análisis específico de cada uno de los asuntos litigiosos que fueron presentados contra la UCEVA, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023 concluyendo con la implementación de una medida o actuación institucional que aborde la solución de los errores administrativos identificados, siempre que estos configuren un daño antijurídico.

ALCANCE

La Política de Prevención del Daño Antijurídico - PPDA, es un asunto que concierne e interesa de manera insoslayable a todas las entidades de derecho público independiente de su objeto social y/o misional, razón por la cual, el marco normativo vigente otorga al Comité de Conciliación institucional la facultad y deber de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico, y en consecuencia, que las medidas fijadas por dicho cuerpo colegiado competente son de carácter vinculante y obligatorio cumplimiento para cada una de las áreas que conforman la estructura orgánica institucional, y a las cuales haya sido destinada una medida específica, la cual ha de ser ejecutable, cuantificable y medible, y en todo caso, las acciones realizadas en el marco de su ejecución guardan estricta relación con las causas y subcausas identificadas al momento de formular la presente PPDA.

El periodo de vigencia de la presente PPDA es de dos (2) años, comprendidos desde la fecha de expedición del presente documento hasta el primer día hábil del año 2026, tiempo en el cual la presente política podrá ser modificada, reestructurada y/o complementada por decisión del Comité de Conciliación, lo cual significa que durante el periodo de vigencia de la misma, pueden implementarse nuevas medidas o sustituirse las actuales, todo ello en procura de alcanzar un impacto positivo, significativo y material en la eliminación de toda conducta que configure un daño antijurídico.

TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Daño Antijurídico. Para efectos del presente documento se entiende como daño antijurídico aquel daño injustificado que la entidad le causa a sus usuarios, funcionarios o particulares en general quienes no están obligados a soportar tal carga, de lo cual surge una responsabilidad de la entidad que conlleva posteriormente al resarcimiento de los perjuicios causados.

Lo anterior tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”*

La jurisprudencia profundiza en el mismo término mediante Sentencia C-333/96 de la Corte Constitucional del primero (1) de agosto de 1996, Magistrado Ponente: *Dr. Alejandro Martínez Caballero*, señaló:

“El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente, no basta que el daño sea antijurídico, sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública.”

Por lo anterior, la política de prevención del daño antijurídico se constituye no solo en una estrategia de defensa, sino en una herramienta que transversaliza el funcionamiento de la administración pública, en términos del derecho y la obligación que tiene el Estado de defenderse, y que se constituye en una responsabilidad política que debe asegurar la transparencia en la gestión.

Prevención (acciones preventivas). La definición de prevención en la gestión pública es tratada por Edgardo José Maya Villazón en su documento del 15 de marzo 2007 «El fortalecimiento de la Gerencia Jurídica pública como herramienta para la protección del patrimonio público» *“se trata entonces de organizar la gestión pública oportunamente, identificando y analizando los actos y hechos administrativos que causan daño al particular y que a su vez pueden revertir en el Estado para tomar las medidas necesarias para evitar su materialización. La prevención del daño antijurídico está referida a las gestiones encaminadas a evitar que por las mismas causas generadoras de responsabilidad se produzcan, en el futuro, nuevas obligaciones patrimoniales a cargo de los organismos oficiales”*

Para efectos del presente documento y acorde con el significado en el diccionario de la Real Lengua Española, prevención es la acción y efecto de prevenir. Reparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.

Política del Daño Antijurídico. Tomando en cuenta los conceptos anteriores aquí definidos y para efectos de este Manual se puede definir la política de prevención del daño antijurídico como en esencia una herramienta estratégica

de índole administrativo en la solución de problemas administrativos que podrían generar reclamaciones y demandas a la Unidad Central del Valle del Cauca con posteriores perjuicios.

Defensa Jurídica del Estado. Para efectos del presente documento, entiéndase como Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de 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; Lo anterior tomado de la definición del artículo tercero del decreto 4085 de 2011 “Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”

Comité De Conciliación. Entiéndase como Comité de Conciliación la instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad entre otras funciones dispuestas en El Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho” y demás normas concordantes.

Acciones judiciales: Poder reconocido a los sujetos de derecho o de dirigirse a la justicia para obtener el respeto de sus derechos o de sus intereses legítimos.

Acciones litigiosas: Conjunto de acciones ejecutadas dentro de procesos judiciales o arbitrales activos.

Acto administrativo: Un acto administrativo es el que emana de la Administración Pública para imponer su voluntad en el ejercicio de una potestad administrativa.

Constitución Política: Es la ley máxima y suprema de un país o estado. En ella se especifican los principales derechos y deberes de sus participantes, y define la estructura y organización del Estado.

Contratación pública: Sistema de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas de la Nación y/o de los entes territoriales.

Cumplimiento: Es la realización de lo que se debe o se está obligado a hacer, acción o efectos de cumplir con una obligación.

Función pública: Es toda actividad ejercida por los órganos del Estado para la obtención de sus fines, la cual podrá por expresa delegación legal o por concesión, ser desarrollada temporalmente por particulares

Implementación: Constituye la realización de determinados procesos y estructuras en un sistema y representa la puesta en marcha de una iniciativa

Indicador: Representa la realidad de forma cuantitativa y directa que permite medir el estado del resultado a evaluar en un momento determinado.

Indicador de gestión: Cuantifica y monitorea los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de

procesos, procedimientos e insumos empleados para obtener los productos específicos de un programa.

Indicador de impacto: Permite medir el cambio en la litigiosidad, medido como el aumento o disminución porcentual de demandas entre dos años, para una causa atacada en el plan de acción.

Interés general: Concepto que resume las funciones que se encomiendan constitucionalmente a los poderes públicos y que concierne a valores y objetivos que trascienden los intereses concretos de ciudadanos o grupos.

Jurisprudencia: Conjunto de decisiones y sentencias emitidas que crean una pauta para solucionar problemas jurídicos semejantes.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de Colombia

Artículo 2. *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

Artículo 90. *“El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

Ley 446 de 1998. En su artículo 75 dispuso que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, deberán integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se le señalen, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, el cual reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, estableciendo las reglas para su integración y funcionamiento.

Ley 1474 de 2011. Esta ley estableció normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en esta disposición se fijan aspectos relevantes a tener en cuenta por parte de la administración en el ejercicio de sus funciones, en especial en los relacionado con la contratación estatal que dio origen a la expedición del Decreto 734 de 2012.

Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición.

Decreto 1716 de 2009. En su artículo 16 dispone: *“El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa del interés de la entidad (...)”*

A su vez el artículo 19, numeral 1°, estableció que le corresponde al Comité de Conciliación el cumplimiento de la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

En efecto, el **Decreto 1716 de 2009** dispone que las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles (Art. 15); normas dentro de las cuales se encuentran precisamente la que señala al Comité como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las políticas (Art. 16), correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 num.1).

Decreto 1069 de 2015 Mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en su artículo 2.2.43.1.2.2, dispone que el Comité de Conciliación constituya una instancia administrativa para el estudio análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Circular Externa No. 05 de 27 de septiembre de 2019. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual establece lineamientos para la formulación, implementación y seguimientos de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Ley 2022 de 2022 (Estatuto de Conciliación). En su artículo 117 establece que los Comités de Conciliación son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

En su artículo 120 establece que entre las funciones del Comité de Conciliación se encuentra la de: *“1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.”*

Ley 489 de 1998. Así mismo, conforme a lo señalado en el artículo 4 de, con la función administrativa del Estado se busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, y los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

ACCIONES OBJETO DE ESTUDIO

A continuación, se procede a realizar una descripción sucinta de las acciones a evaluar por el presente manual y que podrían ser objeto de estudio.

Medios de Control y/o acciones judiciales y extrajudiciales.

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 144:

“Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. Expresión subrayada declarada Exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2011”.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.”

Acción de nulidad simple. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 137:

“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente”.*

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 138:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Acción de repetición. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 142:

“Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.”

Llamamiento en garantía. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 225:

“Llamamiento en garantía. Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado.

El escrito de llamamiento deberá contener los siguientes requisitos:

- 1. El nombre del llamado y el de su representante si aquel no puede comparecer por sí al proceso.*
- 2. La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.*
- 3. Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.*
- 4. La dirección de la oficina o habitación donde quien hace el llamamiento y su apoderado recibirán notificaciones personales.*

El llamamiento en garantía con fines de repetición se regirá por las normas de la Ley 678 de 2001 o por aquellas que la reformen o adicionen.”

Acción de reparación directa. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 140:

“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”

Controversias contractuales. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 141:

“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”

Conciliaciones extrajudiciales. Decreto 1716 de 2009, artículo 2°:

“Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

Parágrafo 2°. El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.

Parágrafo 3°. Cuando la acción que eventualmente se llegare a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.

Parágrafo 4°. En el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, se entenderá incluida la acción de repetición consagrada en el inciso segundo de dicho artículo.

Parágrafo 5°. El agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante tribunales de arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales, cuyo trámite se regula por lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley 446 de 1998.”

Procesos Ordinarios. Las demandas que se incluyan en este grupo son aquellas que se ventilen en la Jurisdicción Civil Ordinaria, dirigida básicamente a solucionar las controversias entre particulares. El Estado participa en ella cuando el conflicto con el particular se debate conforme las normas de derecho privado.

METODOLOGÍA.

La presente Política de Prevención del Daño Antijurídico fue elaborada teniendo como base y referente de buenas prácticas los documentos especializados expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) *“Metodología para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico”* y *“Paso a paso para la elaboración de una Política de Prevención del Daño Antijurídico”*.

A partir de la interpretación de ambos documentos guías y en observancia del esquema propuesto en ellos por la ANDJE, se inició el análisis de la actividad litigiosa de la UCEVA teniendo como insumo principal las acciones judiciales que se encuentran en curso y aquellas que fueron adelantadas contra de la institución en el periodo evaluado, a partir de la información de la actividad litigiosa institucional, aportada por la Oficina Jurídica.

Así mismo, dentro del estudio de la litigiosidad institucional se incluyeron las acciones de tutela en las cuales la UCEVA actuó en calidad de accionado, y cuya decisión fue desfavorable a la entidad, conforme a la información presentada por la Oficina Jurídica.

En adelante, cada caso concreto relacionado en la siguiente tabla será identificado como **asunto litigioso**, el cual se individualiza mediante su número consecutivo. *Ej: asunto litigioso 3.*

Los nombres de los litisconsortes de cada asunto litigioso han sido omitidos como quiera que dicha información no es relevante para el análisis que se adelanta, aunado al hecho de que tal omisión contribuye a garantizar los derechos al buen nombre y la intimidad.

Así mismo, para la elaboración de la presente política y su documento final, el comité de conciliación se abstiene de exponer información específica referente a las estrategias de defensa, como quiera que la misma es de carácter reservado.

Matriz identificación actividad litigiosa.

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA			Nivel de Litigiosidad: Bajo			
#	Periodo analizado		Desde: 1 de enero de 2022	Hasta: 30 de septiembre de 2023		
	Tipo de Insumo	Tipo de Acción o Medio de Control	Causa General	Frecuencia	Valor	Prevenible
1	Demanda	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Configuración contrato realidad	1	\$108.788.737	Sí
2	Demanda	Controversias Contractuales	No reconocimiento y pago de comisión de éxito	1	\$229.819.278,05	No
3	Demanda	Nulidad Simple	No aplica	1	Sin pretensiones económicas	No
4	Solicitud de Conciliación	Reparación directa	Presunta ejecución incorrecta de sanción disciplinaria	1	\$ 48.936.908	No
5	Acciones Constitucionales	Tutela	Vulneración del Derecho Fundamental de Petición	2	Sin pretensiones económicas	Sí
6	Acciones Constitucionales	Tutela	Vulneración al debido proceso y al principio de confianza legítima	1	Sin pretensiones económicas	Sí

De los asuntos litigiosos anteriormente relacionados, se tiene que el **asunto litigioso número 3**, cuyo medio de control es el de Nulidad Simple, no persigue pretensiones económicas, por lo tanto, se considera que, como quiera que la decisión que de tal proceso derive, no compromete los recursos del estado, aunado al hecho de que sobre el particular no se evidencian causas que conduzcan a considerar la existencia de un daño antijurídico, de tal suerte que

la causa primaria del asunto no es prevenible, razón por la cual no se implementa medida de prevención al respecto.

Ahora bien, habiéndose descartado uno de los asuntos litigiosos y teniendo en cuenta que algunos de ellos persiguen pretensiones económicas de mayor valor que otros, el comité de conciliación ha decidido llevar cada uno de los casos anteriormente relacionados, al análisis de causas primarias o subcausas, el cual se explica a continuación.

Análisis de causas primarias o subcausas.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) expresa en sus documentos especializados y en sus términos, que, para identificar las causas primarias o subcausas, la entidad, a través de su Comité de Conciliación, realiza un ejercicio introspectivo mediante el cual debe preguntarse cuáles son aquellas actuaciones que ocasionan la causa primaria del daño antijurídico. Es decir, la causa primaria, también denominada subcausa, son las falencias o fallas administrativas que han sido identificadas, bien sea por el juez en caso de haber condena, o por la misma entidad basándose en el estudio de los hechos que soportan los asuntos litigiosos a los que la institución fue llamada. No obstante, para identificar las causas primarias o subcausas, así como para implementar una medida al respecto, se requiere determinar si las mismas son prevenibles o no. Al tenor del procedimiento establecido por la entidad referente, la causa es prevenible si la solución de aquella depende de la entidad. Si una causa primaria no es prevenible, no es posible formular una política de prevención del daño antijurídico.

Así, una vez realizado el análisis específico de cada caso concreto, se considera que, respecto del **asunto litigioso número 2**, correspondiente a la demanda cuyo medio de control es el de Controversias Contractuales, no se evidencia que tal asunto surja a raíz de una causa atribuible a la UCEVA, ni permite vislumbrar un yerro administrativo o conducta contraria a derecho de parte de sus agentes en el servicio que presta la institución, pues el demandante en el proceso pretende que le sea reconocida y pagada una comisión de éxito a la cual no le asiste el derecho al no acreditarse los requisitos que la ley y la jurisprudencia han determinado para que prospere y se reconozca tal figura, de tal suerte que la institución no accedió a tales pretensiones del hoy demandante en sede judicial cuando este presentó sus reclamaciones inicialmente en vía gubernativa, lo cual en ningún caso será considerado como una conducta reprochable de la institución o de sus servidores, pues a ningún servidor le es exigible actuar por encima de la ley o en contravía de ésta, en suma, los servidores públicos tienen el deber de procurar de manera efectiva por la salvaguarda de los recursos públicos, protegiendo estos, entre otros factores, de la mala fe o temeridad que pueda llegar a tener un particular o litisconsorte en

determinada controversia.

Por lo anteriormente expuesto, y como quiera que la causa primaria de la controversia no es prevenible, el Comité de Conciliación descarta implementar una medida para la prevención del daño sobre el particular.

Situación similar ocurre con el **asunto litigioso número 4**, correspondiente a la solicitud de conciliación, cuyo medio de control es el de reparación directa, del cual se considera que, tal controversia no se deriva de la ocurrencia de un posible daño antijurídico o conducta reprochable atribuible a la institución o a sus servidores, sino que las pretensiones perseguidas se deben, al parecer, a una interpretación errónea del convocante y su apoderado respecto del marco normativo que regula la legalidad de los actos administrativos, así como al desconocimiento de una parte importante de los hechos que rodean la controversia, de tal suerte que no le asiste razón en sus pretensiones por las razones y argumentos plasmados en su momento en la posición institucional sobre el caso concreto, la cual fue presentada oportunamente ante el Ministerio Público en audiencia de conciliación. Por lo anterior, al no ser prevenible la causa que dio origen a la presentación de la acción litigiosa, no se implementa medida de prevención sobre el particular.

Habiéndose descartado los asuntos **2 y 3** como insumo para la implementación de medidas de prevención al no tener el carácter de prevenibles por cuanto que la solución de sus respectivas causas no depende del actuar de la institución, el Comité de conciliación toma la decisión de establecer una medida para mitigar y prevenir el daño antijurídico identificado a raíz del **asunto litigioso número 1**, demanda cuyo medio de control corresponde al de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y su causa versa sobre la configuración del contrato realidad. De la observancia del caso concreto, se obtuvo que, al parecer, la institución pudo incurrir en hechos indicadores de la existencia de relación laboral, así como en otras conductas que son potencialmente valoradas por el juez de conocimiento como prueba del elemento de la subordinación, de tal suerte que se hace indispensable que la institución y sus servidores sean conscientes de cómo y en qué circunstancias se puede acreditar la existencia del llamado Contrato Realidad, así como de qué actuaciones pueden desnaturalizar el tipo de vinculación con el que una persona natural ingresa a la institución, bien sea a prestar sus servicios o a realizar cualquier otro tipo de actividad diferente a las derivadas de un contrato laboral, dando lugar a una aparente y equivocada configuración del Contrato Realidad.

Por lo anterior, el Comité de Conciliación incluirá dentro del plan de acción de la presente PPDA, realizar una capacitación dirigida a los supervisores de contratos, decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado y docentes coordinadores de programas de posgrado, en la cual se aborde el marco normativo y jurisprudencia que ha regulado la existencia del contrato realidad y la acreditación de los elementos que lo conforman.

Por su parte, el **asunto litigioso número 5**, abarca la atención de dos (2) acciones de tutela de similares características, cuyos hechos evidencian que la institución habría vulnerado el derecho fundamental de petición a cada uno de los respectivos accionantes, brindando al solicitante una respuesta que no cumple con los elementos esenciales fijados por la jurisprudencia para que la misma sea considerada de fondo. Por ello, el comité de conciliación ha decidido implementar como medida para la prevención del daño antijurídico llevar a cabo una capacitación en la cual se brinden lineamientos específicos sobre el trámite debido de las PQRSD, las disposiciones de la ley 1755 de 2015, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante el cual esta alta corporación ha fijado posición y ha explicado el carácter integral del trámite de las peticiones y los elementos que acreditan que una respuesta sea considerada de fondo.

Ahora bien, en la observancia del **asunto litigioso número 6** se evidenció que al parecer, la UCEVA habría vulnerado el derecho al debido proceso a un estudiante al resolver negativamente sus pretensiones en razón de una falla administrativa no atribuible al accionante, lo que tuvo como consecuencia que el juez de conocimiento tutelara los derechos a la educación superior y al debido proceso del solicitante del amparo constitucional. En consecuencia, para efectos de mitigar y prevenir tal daño antijurídico se ha fijado llevar a cabo una charla pedagógica dirigida inicialmente a los servidores de la UCEVA, en la cual se aborde la jurisprudencia mediante la cual las altas cortes han fijado posición respecto del principio de confianza legítima, así como sobre el derecho fundamental al debido proceso.

Así, tenemos que, del estudio de la litigiosidad institucional, se extraen tres (3) causas primarias que requieren la implementación de medidas para su mitigación y prevención, siendo estas.

Número de Causa Primaria o Subcausa	Descripción de la Causa Primaria o Subcausa	Asunto Litigioso al que está asociada
1	Incurrir en conductas y hechos indicadores de subordinación sobre contratistas y docentes catedráticos de programas de especialización	Asunto Litigioso número 1
2	No responder a un peticionario dentro de los términos de ley o brindar una respuesta que no cumple con los requisitos para ser considerada de fondo	Asunto Litigioso número 5

3	Desconocimiento del principio de confianza y vulneración al derecho al debido proceso	Asunto Litigioso número 6
---	---	---------------------------

En consecuencia, el Comité de Conciliación, una vez analizadas las causas primarias identificadas, decide implementar medidas de prevención las cuales serán aplicadas a través de diferentes mecanismos, lo cual es reflejado a continuación:

Medida de Prevención	Mecanismo	Causa Primaria que soluciona
Concientizar a los servidores de la UCEVA sobre las conductas y hechos indicadores de subordinación, desnaturalizando el contrato de prestación de servicios y demás formas de vinculación distintas al contrato realidad	Realizar una capacitación dirigida a los supervisores de contratos, decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado y docentes coordinadores de programas de posgrado, en la cual se aborde el marco normativo y jurisprudencia que ha regulado la existencia del Contrato Realidad y la acreditación de los elementos que lo conforman.	1
Fortalecer la gestión del conocimiento, para efectos de que todos los servidores de la UCEVA concienticen la relevancia constitucional del derecho de petición, sus requisitos, su correcto trámite y las posibles sanciones por su vulneración	Realizar una capacitación grabada, dirigida a todos los servidores de la UCEVA en la cual se aborde la relevancia constitucional del derecho de petición, sus requisitos, su correcto trámite y posibles sanciones por su vulneración	2 y 3
Fortalecer la gestión del conocimiento, procurando que todos los servidores de la UCEVA conozcan cómo actuar en respeto del principio de confianza legítima y en garantía del derecho al debido proceso	Capacitar a decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado, abordando del deber de actuar en respeto del principio de confianza legítima y en garantía del derecho al debido proceso.	2 y 3

Finalmente, una vez concluidas las etapas requeridas para dar aplicación a la metodología propuesta, es menester que el resultado del presente estudio sea ejecutado y posteriormente evaluado, para lo cual el Comité de Conciliación procede a establecer el siguiente Plan de Acción para la ejecución de la PPDA 2024-2026.

PLAN DE ACCIÓN 2024 DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA- UCEVA. NIVEL DE LITIGIOSIDAD: BAJO.

PLAN DE ACCIÓN

Causas Primarias	Medida	Mecanismo	Cronograma	Responsable	Recurso	Divulgación
No responder a un peticionario dentro de los términos de ley o brindar una respuesta que no cumple con los requisitos para ser considerada de fondo	Fortalecer la gestión del conocimiento, para efectos de que todos los servidores de la UCEVA concienticen la relevancia constitucional del derecho de petición, sus requisitos, su correcto trámite y las posibles sanciones por su vulneración	Realizar una capacitación grabada, dirigida a todos los servidores de la UCEVA en la cual se aborde la relevancia constitucional del derecho de petición, sus requisitos, su correcto trámite y posibles sanciones por su vulneración	Mayo de 2024	Secretario Técnico del Comité de Conciliación	Recurso Humano y Administrativo	Correo Institucional
Incurrir en conductas y hechos indicadores de subordinación sobre contratistas y docentes catedráticos de programas de especialización	Concientizar a los servidores de la UCEVA sobre las conductas y hechos indicadores de subordinación, desnaturalizando el contrato de prestación de	Realizar una capacitación dirigida a los supervisores de contratos, decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado y docentes coordinadores de programas de posgrado, en la cual se aborde el marco	Julio de 2024	Secretario Técnico del Comité de Conciliación	Recurso Humano y Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Personal - Correo Institucional

	servicios y demás formas de vinculación distintas al contrato realidad	normativo y jurisprudencia que ha regulado la existencia del Contrato Realidad y la acreditación de los elementos que lo conforman.				
Desconocimiento del principio de confianza y vulneración al derecho al debido proceso	Fortalecer la gestión del conocimiento, procurando que todos los servidores de la UCEVA conozcan cómo actuar en respeto del principio de confianza legítima y en garantía del derecho al debido proceso	Capacitar a decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado, abordando del deber de actuar en respeto del principio de confianza legítima y en garantía del derecho al debido proceso	Octubre de 2024	Secretario Técnico del Comité de Conciliación	Recurso Humano y Administrativo	Correo Institucional

Formulación de Indicadores:

Para medir la implementación del PPDA - UNAD, deben definirse indicadores, que, en este caso, están determinados por la ANDJE, en:

Indicadores de Gestión — Mecanismo: Permite medir la ejecución o implementación de los mecanismos.

Indicadores de Resultado — Medida: Permite medir la ejecución o implementación de las medidas.

Indicadores de Impacto: Permite medir el cambio en la litigiosidad, medido como el aumento o disminución porcentual de demandas entre dos años, para una causa atacada en el plan de acción.

El Plan de acción de la PPDA corresponde a la ejecución del año 2024. El Plan de Acción correspondiente al año 2025 será fijado en la primera sesión del mes de enero de dicha anualidad, con los ajustes que sean pertinentes atendiendo a los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto.

Con el fin de prevenir el daño antijurídico de la UCEVA, de acuerdo al plan de acción propuesto, se ha establecido el seguimiento y evaluación descrito en la siguiente matriz

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA- UCEVA. NIVEL DE LITIGIOSIDAD: BAJO.

Paso IV: seguimiento y evaluación

Insumo del plan de acción		Evaluación		
Causas primarias o subcausas	Mecanismo	Indicador de Gestión	Indicador de Resultado	Indicador de Impacto
No responder a un peticionario dentro de los términos de ley o brindar una respuesta que no cumple con los requisitos para ser considerada de fondo	Realizar una capacitación grabada, dirigida a todos los servidores de la UCEVA en la cual se aborde la relevancia constitucional del derecho de petición, sus requisitos, su correcto trámite y posibles sanciones por su vulneración.	Número de capacitaciones realizadas / Número de capacitaciones programadas	Número de servidores capacitados en las áreas de conocimiento determinadas / Número de servidores convocados a la capacitación	Número de fallos de tutela por amparo al derecho de petición, desfavorables a la UCEVA / Número de Acciones de tutela por amparo al derecho fundamental de petición
Incurrir en conductas y hechos indicadores de subordinación sobre contratistas y docentes catedráticos de programas de especialización.	Realizar una capacitación dirigida a los supervisores de contratos, decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado y docentes coordinadores de programas de posgrado, en la cual se aborde el marco normativo y jurisprudencia que ha regulado la existencia del contrato realidad y la acreditación de los elementos que lo conforman.	Número de capacitaciones realizadas / Número de capacitaciones programadas.	Número de servidores capacitados en las áreas de conocimiento determinadas / Número de servidores convocados a la capacitación	Porcentaje de reducción en las sentencias condenatorias en procesos donde se busca la declaratoria del contrato realidad.

<p>Desconocimiento del principio de confianza y vulneración al derecho al debido proceso</p>	<p>Capacitar a decanos, servidores del nivel directivo, jefes de área, docentes coordinadores de programa de pregrado, abordando del deber de actuar en respeto del principio de confianza legítima y en garantía del derecho al debido proceso</p>	<p>Número de capacitaciones realizadas / Número de capacitaciones programadas.</p>	<p>Número de servidores capacitados en las áreas de conocimiento determinadas / Número de servidores convocados a la capacitación</p>	<p>Número de fallos de tutela por amparo al derecho de petición, desfavorables a la UCEVA / Número de Acciones de tutela por amparo al derecho fundamental de petición.</p> <p>Número de sentencias condenatorias o conciliaciones de carácter económico desfavorables a la UCEVA, por protección o vulneración al derecho fundamental al debido proceso o al principio de confianza legítima / Número de acciones litigiosas contra la UCEVA en sede judicial o administrativa por protección al Derecho al Debido Proceso o en respeto del principio de confianza legítima</p>
--	---	--	---	--

Aprobación

Aprobado en sesión ordinaria del comité de conciliación realizada el día 19 del mes de diciembre de 2023. Documento final socializado el 29 de enero de 2024.

Elaboró – Juan Sebastián Murillo Delgado – Secretario Técnico

Revisó – Vivian Zuleima Echeverry Henao – Jefe Oficina Jurídica.

Aprobó – Comité de Conciliación UCEVA.