



MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA
NIT: 891190346-1

MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Marzo de 2017



“La Universidad hacia el posconflicto”
Calle 17 Diagonal 17 con carrera 3F Barrio El Porvenir
Pbx 4340591 -4358786 Ext. 148 Telefax 4358231
Web site www.udla.edu.co email ojuridica@uniamazonia.edu.co
Florencia – Caquetá



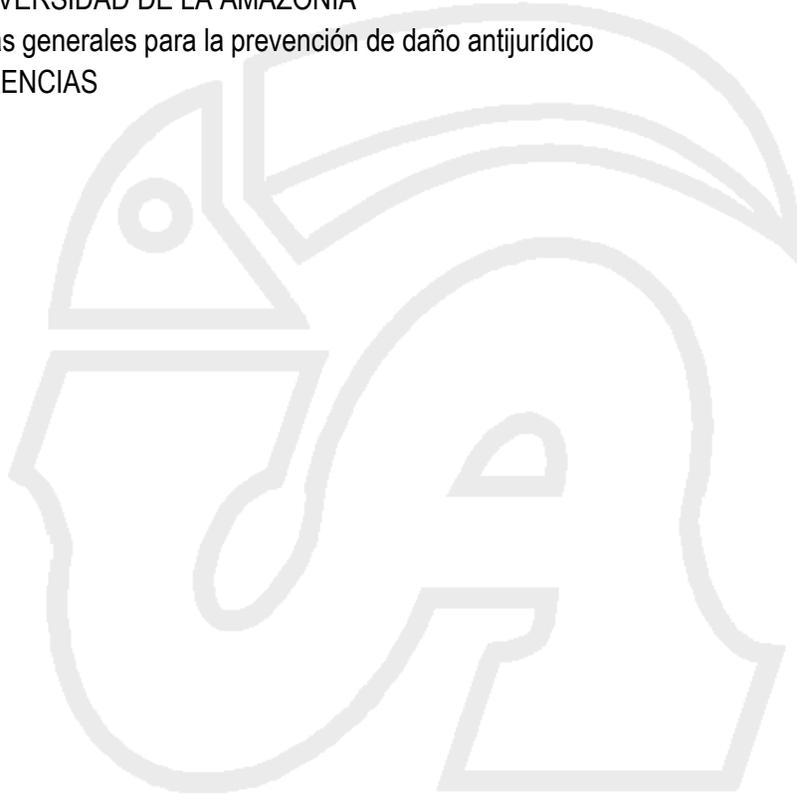


MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. ETAPA DE DIAGNÓSTICO PREVIO
 - 2.1. Identificación de hechos generadores de daño antijurídico
3. POLÍTICAS PARA LA DEFENSA JURÍDICA Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA
 - 3.1. Políticas generales para la prevención de daño antijurídico
4. REFERENCIAS



“La Universidad hacia el posconflicto”
Calle 17 Diagonal 17 con carrera 3F Barrio El Porvenir
Pbx 4340591 -4358786 Ext. 148 Telefax 4358231
Web site www.udla.edu.co email ojuridica@uniamazonia.edu.co
Florencia – Caquetá





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

1. PRESENTACIÓN

“La Prevención es la más Efectiva Estrategia de Defensa1”

El concepto de daño antijurídico para las entidades del Estado, surge más como una preocupación de la Nación dado el alto volumen de demandas en su contra. En este entendido, con la prevención se busca evitar la causación del daño antijurídico por parte de la actividad de las autoridades públicas y, por consiguiente, las demandas contra la entidad.

En cumplimiento a las disposiciones normativas aplicables y acordes a la prevención del daño antijurídico de las entidades públicas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el marco de las funciones asignadas por la Ley 1444 de 2011 y reguladas por el Decreto-ley 4085 de 2011, especialmente las referidas a la prevención de conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, ha elaborado manuales y guías que contienen instructivos para que las entidades públicas formulen y ejecuten su política de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus efectos2.

Así las cosas, en cumplimiento a las directrices impartidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la secretaría técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de esta Institución, analizó los hechos generadores de daños como instrumento fundamental para la construcción y adopción de las políticas que cimientan este documento, aplicable a todas las Sedes, Seres y Campus de la Universidad de la Amazonia, siendo de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos, quienes deberán dar plena aplicación a las directrices y políticas, aprobadas previamente por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad de la Amazonia.

Corolario de lo anterior, el presente manual tiene como objetivo principal, generar un nuevo modelo de gestión institucional, fundamentada en la eficiencia y la prevención en las diferentes actuaciones administrativas, una estrategia que beneficiará nuestra institución de manera significativa, no solo como parte de una política pública de prevención del daño, sino como herramienta idónea para contribuir a la mejora continua de la defensa judicial y la prevención del daño antijurídico en la Universidad de la Amazonia.

1 Documento técnico de base del proyecto “Defensa jurídica pública de la Auditoría General de la República y de los órganos de control fiscal territorial”, Juan Carlos Peláez Gutiérrez, Contrato 048 de 2012, Bogotá D.C.

2 Circular Externa No. 3 del 2014, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.





2. ETAPA DE DIAGNOSTICO PREVIO

2.1. Identificación de hechos generadores de daño antijurídico

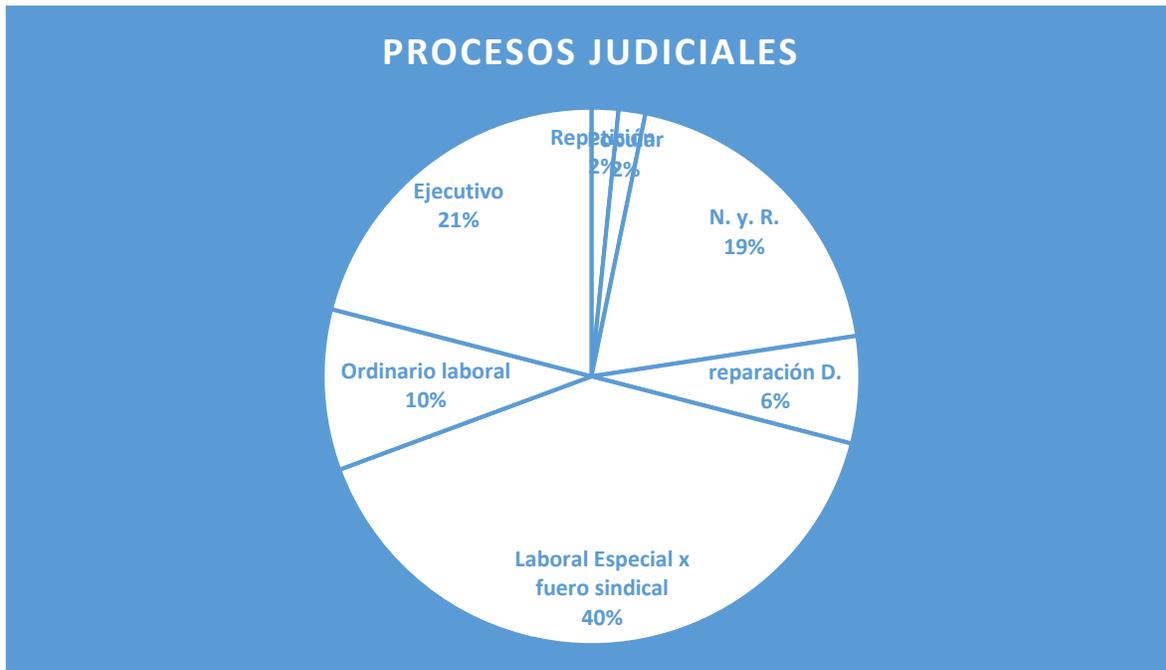
La identificación de los hechos generadores de daño antijurídico en la Universidad de la Amazonia, es una herramienta útil para la generación de una política de prevención del daño, toda vez que permite establecer cuáles y con cuanta reiteración se presentan los hechos que generan demandas a la Institución. Así, la determinación de un conjunto conformado por demandas basadas en hechos similares podrá indicar cuál de las actividades de la universidad genera más reclamaciones.

Así las cosas, se procedió a la identificación de las actuaciones sometidas a demandas frecuentes y en las cuales ésta Institución de Educación Superior actúa como demandada, determinando el hecho generador - acto, operación o decisión que da origen a un litigio-, resultado del cual, se obtiene información confiable que permite a la Universidad, analizar y proponer hipótesis sobre las causas de las demandas por esos hechos y generar propuestas de solución para evitar reclamaciones futuras, por las mismas actuaciones.

Corolario de lo anterior, debe considerarse que las decisiones administrativas tienen la capacidad de afectar la distribución de beneficios y de la defensa jurídica de la Universidad, resaltando entonces, que la estrategia de prevención del daño antijurídico hace parte de la estrategia procesal, en la medida en que la actuación administrativa previa impide que la decisión o actuación administrativa sea susceptible de revisión judicial.

Para efectos de la identificación de los hechos generadores de daño antijurídico, se tomaron como fuente primaria, las demandas instauradas en contra de la Universidad de la Amazonia y los asuntos sometidos a consideración del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad de la Amazonia, de los cuales se determinó que los hechos generadores de daño con mayor incidencia en la Institución durante la vigencia analizada, esto es la correspondiente al año 2016, ocurrieron con ocasión a la terminación de contratos laborales de personal que desempeñaba funciones de vigilancia, quienes iniciaron veintidós (22) procesos ordinarios laborales de reintegro por fuero sindical y tres (03) procesos de reintegro por fuero circunstancial, que equivale al cincuenta por ciento (50%) de los procesos en los que hace parte la Universidad de la Amazonia, como puede observarse en la gráfica que se presenta a continuación.





Así mismo, se encontraron porcentajes altos de procesos ejecutivos, que corresponde al veintinueve por ciento (21%) de la actividad litigiosa del ente universitario, de los cuales el ochenta y cuatro por ciento (84%) de ellos fueron iniciados por la Institución en calidad de demandante por incumplimientos de cartas convenio para apoyo de procesos de formación posgradual; y un diecinueve por ciento (19%) de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho por actos administrativos que en concepto de la parte actora presuntamente transgreden normas constitucionales y legales, aunado a los asuntos objeto de reclamaciones administrativas, los cuales tienen como causa primaria, peticiones de reajuste salarial, pago de horas extras y demás emolumentos dejados de cancelar a funcionarios y exfuncionarios de esta *Alma Máter*, y la protección de la estabilidad laboral reforzada.

El anterior diagnóstico no implica que los hechos referidos en las demandas en curso, sean acreedores de certeza, debe considerarse que en el transcurso del proceso, éstos hechos deberán ser probados y la Universidad de la Amazonia puede demostrar que no generó el daño incoado por las partes demandantes. No obstante, como resultado de la identificación de los hechos generadores de daño antijurídico, se puede colegir que las demandas, además de generar posibles consecuencias jurídicas para la Institución, tienen la función de alertar y mostrar a los responsables de los procesos administrativos, las posibles falencias en su actuación, de las cuales se deben implementar las medidas pertinentes y necesarias para mejorar el desempeño de las actividades y funciones de cada





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

área misional de la Universidad de la Amazonia, eliminando la tendencia a reaccionar cuando ya el daño se ha causado³.

De conformidad a lo expuesto, es indispensable que todos los servidores públicos de la Universidad de la Amazonia, como manifestación de su compromiso institucional, den una correcta y responsable aplicación de las directrices y políticas establecidas en el presente manual, todas ellas encaminadas al logro eficiente de nuestros fines misionales, la defensa jurídica del Estado Colombiano y la protección de los derechos fundamentales de nuestros administrados.



³ La prevención es una de las formas más efectivas de evitar que se produzcan daños que obliguen al Estado a entrar en litigios onerosos.

“Sin embargo, frecuentemente se pierden oportunidades de prevenir, cuando no se establecen, previamente y de manera rigurosa, las consecuencias de las decisiones que se van a tomar y a ejecutar. Con esta sola precaución se reduciría sustancialmente una buena cantidad de litigios.



“La Universidad hacia el posconflicto”
Calle 17 Diagonal 17 con carrera 3F Barrio El Porvenir
Pbx 4340591 -4358786 Ext. 148 Telefax 4358231
Web site www.udla.edu.co email ojuridica@uniamazonia.edu.co
Florencia – Caquetá





3. POLÍTICAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes de la República, los Acuerdos del Consejo Superior Universitario, Consejo Académico y las directrices para la prevención del daño antijurídico, impartidas por las instancias asesoras de la Universidad de la Amazonia y demás normas vigentes, aplicables a la función misional de esta Institución de Educación Superior.
- Adoptar las medidas pertinentes para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas, la prestación de los servicios y/o la ejecución de obras a su cargo con miras a la realización de los fines del Estado.
- Es responsabilidad de cada uno de los funcionarios, el debido trámite de las actuaciones administrativas que se encuentren bajo su competencia funcional, en este sentido deberán proceder en observancia de las disposiciones previstas en el Título I del Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo, con la finalidad de construir estrategias e instrumento para la prevención del daño antijurídico de la Universidad de la Amazonia.
- Previa a la decisión administrativa de retirar del servicio a un servidor público, se deberá evaluar si se encuentra amparado por algún tipo de fuero sindical o en alguna de las modalidades de licencia o incapacidad, estableciendo con precisión las fechas de inicio y terminación de dicho amparo, para lo cual se aplicarán los criterios establecidos en el numeral 2° del artículo 407 del Código Sustantivo del Trabajo.
- Los estudios técnicos que sirven de base para la modificación de la planta de personal, deberán observar que al suprimir un cargo no subsistan las funciones del mismo, y/o que sean asignadas a un cargo con diferente denominación.
- Fomentar y estimular en los servidores públicos de la Universidad de la Amazonia, el estudio de temas específicos y afines con la relación laboral administrativa, a través de la capacitación en seminarios, diplomados y cursos de actualización que contribuirán con el eficiente ejercicio de sus funciones.
- Ninguna dependencia o área de la Universidad de la Amazonia, puede comprometer obligaciones inherentes al desempeño de actividades laborales, con cargo al presupuesto institucional, sin el soporte contractual necesario, esto es, sin que medie un acto administrativo





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

que autorice su ejecución y en consecuencia ordene el reconocimiento y pago de las obligaciones adquiridas.

- No se pueden modificar los elementos esenciales del contrato de trabajo, como son la modalidad contractual, el salario y la prestación del servicio – objeto contractual -, sin el consentimiento expreso del trabajador, pues en todo caso, es preciso destacar que los derechos laborales tienen el carácter de irrenunciables, por lo tanto, las modificaciones que se introduzcan en el contrato no podrán afectar los derechos laborales mínimos garantizados por la legislación laboral.
- Al realizarse una modificación fundamental al contrato inicialmente pactado, esto es, respecto a las condiciones mínimas del trabajador, como son la modalidad contractual, el salario y la prestación del servicio – objeto contractual - opera la novación del contrato original, figura jurídica de carácter civil que pese a versar sobre la voluntad de las partes, es definida doctrinariamente como el cambio de un contrato por otro⁴, cortando la posibilidad de supervivencia de la originaria relación laboral.
- No es procedente compensar en dinero las vacaciones correspondientes al período en el cual ya se ha otorgado el descanso remunerado al trabajador, en cumplimiento de un año de servicio en la Universidad de la Amazonia; toda vez que el supuesto fáctico para autorizar la compensación en dinero de las vacaciones, es la terminación de la relación laboral, sin que el trabajador las hubiere disfrutado y proporcionalmente por fracción de año, tal y como lo dispone el artículo 1^a de la Ley 995 de 2005.
- Los funcionarios que desempeñen funciones en administración de personal deberán:
 - a. Actuar bajo los principios constitucionales de la Función Pública, como la igualdad, moralidad, mérito, economía, eficacia, transparencia, celeridad, imparcialidad y publicidad.
 - b. Adelantar un efectivo control sobre el cumplimiento del Manual de Funciones y Procedimientos de los diferentes cargos de la Universidad.
- Cumplir eficientemente con los términos perentorios en el trámite de contestación de derechos de petición e información, acorde a las funciones y competencias asignadas a cada

⁴ Guillermo Guerrero Figueroa, Capítulo 22, Contenido del Contrato de Trabajo y obligaciones de las partes. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/25.pdf>.





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

funcionario en la institución, en procura de prevenir la vulneración de este Derecho Fundamental.

- Acorde a la naturaleza de las reclamaciones administrativas instauradas en la Universidad de la Amazonia, el conocimiento para resolverlas no debe encontrarse centralizado en una sola dependencia de la institución, siendo indispensable la coordinación armónica de las áreas en cuyas funciones esté la proyección y custodia de la información requerida, en procura de garantizar la efectiva defensa institucional.
- Al resolver los asuntos de su competencia, los servidores públicos de la Universidad de la Amazonia, deberán aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.
- Fomentar en los servidores públicos de la Universidad de la Amazonia, el estudio de temas específicos y afines con la defensa judicial en general, a través de la capacitación en seminarios, diplomados y cursos de actualización que contribuirán con el eficiente ejercicio de sus funciones.
- Los abogados de la Universidad de la Amazonia, deberán proceder a defender los intereses públicos de ésta *Alma Mater*, en forma diligente y respetuosa, de conformidad a las disposiciones legales, los principios y obligaciones que regulan el ejercicio de la abogacía.
- Todas las dependencias y áreas de la Universidad de la Amazonia, deberán incorporar en las rutinas y procedimientos administrativos, asignados según sus funciones, las políticas y estrategias para la prevención del daño antijurídico, reglamentados en el presente manual, en aras de obtener la implementación efectiva de las mismas, la eficiencia y calidad institucional.
- En todas las relaciones jurídico negociales de la Universidad de la Amazonia y sus sedes, a los procesos de selección de contratistas para la provisión de bienes y prestación de servicios, salvo los inherentes a la nómina, a la celebración y ejecución de los contratos, a la aplicación de sanciones a los contratistas, al régimen presupuestal inherente a la contratación, a la terminación y liquidación de los contratos y a los demás aspectos relativos a la actividad; se deberá dar plena aplicación de las disposiciones previstas mediante el Acuerdo No. 12 de 2012 del C.S.U y el Acuerdo No. 12 de 2014 del Consejo Superior Universitario *“Por el cual*

5 Artículo 2° del Acuerdo No. 12 de 2012 del Consejo Superior Universitario, *“Por el cual se adopta el Manual de Contratación de la Universidad de la Amazonia”*.



“La Universidad hacia el posconflicto”
Calle 17 Diagonal 17 con carrera 3F Barrio El Porvenir
Pbx 4340591 -4358786 Ext. 148 Telefax 4358231
Web site www.udla.edu.co email ojuridica@uniamazonia.edu.co
Florencia – Caquetá





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

se modifica parcialmente el Acuerdo 12 del 14 de Noviembre de 2012, mediante el cual se adoptó el Manual de Contratación de la Universidad de la Amazonia”.

- Son principios rectores y ejes transversales de la actividad contractual de la Universidad de la Amazonia, los de debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, eficacia, economía, celeridad y autonomía de la voluntad contractual.
- Ninguna dependencia o área de la Universidad de la Amazonia, puede comprometer obligaciones con cargo al presupuesto de la Institución, sin que previamente haya obtenido el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal.
- En materia de arrendamiento de bienes, una vez se termine y liquide el contrato respectivo, se deberá proceder a realizar la entrega inmediata de los mismos.
- Los supervisores e interventores de los contratos suscritos por la Universidad de la Amazonia, deben verificar periódicamente la vigencia de las pólizas y adoptar las medidas pertinentes, en el evento en que hayan perdido su vigencia o proceda su renovación.
- Los pliegos de condiciones deben ser estructurados, con fundamento en los principios consagrados en el Artículo 4° del Acuerdo No. 12 de 2012 del Consejo Superior Universitario; en tal sentido, deberán contener reglas claras y objetivas que den lugar a dudas sobre su alcance.
- Se deberá dar aplicación a las disposiciones previstas en el Acuerdo No. 30 del 09 de octubre de 2014 del Consejo Superior Universitario, *“Por el cual se modifica el Acuerdo No. 02 de 2008 que adopta el reglamento para el otorgamiento de estímulos económicos a docentes y administrativos de la Universidad de la Amazonia para apoyar los procesos de formación a nivel de posgrado”*. Lo anterior, con la finalidad garantizar la cualificación del talento humano de nuestra *Alma Máter*, como política establecida en el Plan de Desarrollo institucional y las políticas de gestión y aseguramiento de la calidad, acordes a los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.
- Los funcionarios que tengan la competencia del trámite administrativo de las investigaciones disciplinarias, deberán proceder en cumplimiento de los parámetros establecidos en la Ley

6 Artículo 4° del Acuerdo No. 12 de 2012 del Consejo Superior Universitario, *“Por el cual se adopta el Manual de Contratación de la Universidad de la Amazonia”*.



“La Universidad hacia el posconflicto”
Calle 17 Diagonal 17 con carrera 3F Barrio El Porvenir
Pbx 4340591 -4358786 Ext. 148 Telefax 4358231
Web site www.udla.edu.co email ojuridica@uniamazonia.edu.co
Florencia – Caquetá





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

734 de 2002, los principios consagrados en la Constitución Política, particularmente al mandato establecido en el artículo 29 de la Carta, y demás disposiciones aplicables vigentes, obrando con justicia, responsabilidad, honestidad y respeto por los derechos fundamentales.

- Para la solución de conflictos que surjan entre la Universidad de la Amazonia y otras entidades públicas o privadas, particulares o contratistas, entre otros; se deberá hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, previstos en la Ley 640 de 2001 o en las normas que los modifique o deroguen, siempre que se cumplan con los presupuestos allí previstos para cada mecanismo.
- La falta de competencia para pronunciarse sobre una solicitud presentada, no significa que la autoridad ante la cual se formuló, se encuentre exenta de pronunciarse al respecto. En este caso, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autoridad aludida debe manifestar tal circunstancia al peticionario, pues de otra manera, se entiende que dicha autoridad vulneró el derecho fundamental de petición del solicitante⁷. Así mismo, ha afirmado que además de la contestación de la solicitud presentada, la autoridad correspondiente debe adelantar las actuaciones necesarias para que la decisión tomada sea comunicada de manera oportuna al peticionario⁸.
- La respuesta debe cumplir con estos requisitos: i) Oportunidad. ii) Debe resolverse de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. iii) La propuesta debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.
- En virtud a lo dispuesto en el artículo 14 del Acuerdo Superior No. 05 del 26 de febrero de 2004, por el cual se adopta la Estructura Interna de la Universidad de la Amazonia, determina en los literales d) y e) como funciones de la Oficina Asesora de Relaciones Interinstitucionales, presentar a la Rectoría las propuestas e iniciativas para el establecimiento de las relaciones y los convenios a que haya lugar y, presentar informes a los entes de control de todo cuanto tenga que ver con convenios y hacer seguimiento, respectivamente. En este entendido, todo convenio institucional o interinstitucional en el que se pretenda que la Universidad actué como parte, deberá surtir el trámite por dicha Oficina antes de presentarse ante la Oficina Asesora Jurídica o a la Rectoría para su firma, para el efecto, el funcionario (a) encargado (a) de la proyección del documento propuesta plasmará su visto bueno en el mismo.

7 República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-219 de 2001.

8 República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-249 de 2001.





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

- Los Coordinadores de los Convenios deberán remitir copia de los informes técnicos y financieros al Supervisor, a la Oficina Asesora de Relaciones Interinstitucionales y a la División Financiera, para garantizar el respectivo seguimiento, teniendo en cuenta que los desembolsos de dinero se encuentran sujetos a los mismos.



“La Universidad hacia el posconflicto”
Calle 17 Diagonal 17 con carrera 3F Barrio El Porvenir
Pbx 4340591 -4358786 Ext. 148 Telefax 4358231
Web site www.udla.edu.co email ojuridica@uniamazonia.edu.co
Florencia – Caquetá





MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

NIT: 891190346-1

4. REFERENCIAS

Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, Documentos Especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, junio de 2014.

Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico, Documentos Especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 1ª Edición, marzo de 2013.

Documento piloto para la definición de la causa primaria de daño en una entidad del orden nacional, Entidad receptora: Policía Nacional de Colombia.

Documento técnico de base del proyecto “Defensa jurídica pública de la Auditoría General de la República y de los órganos de control fiscal territorial: un desarrollo del programa ‘Pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción’”, Juan Carlos Peláez Gutiérrez, Contrato 048 de 2012, Bogotá D.C.

