MACROPROCESO	PROCESO	DEPENDENCIA
Misionales o de Generación de Valor	Inspección, Vigilancia y Control	Gerencia

ELABORÓ	REVISÓ	APROBÓ	FECHA DE EMISIÓN	FECHA ÚLTIMA REVISIÓN
Abogada Sandra Cristina Diossa Acosta	Luisa María Barrientos Zapata	Gerente Felipe Agustín Castaño Guzmán	Marzo de 2023	

1. INTRODUCCIÓN

La fijación de la política de defensa jurídica tiene fundamento jurídico tanto en la Constitución Política, como en el Decreto 1716 de 2009 compilado en el Decreto 1069 de 2015, así como las Directivas y Circulares dadas por la Presidencia de la República y particularmente lo dispuesto en la Circular No. 03 de 20 de junio de 2014 expedida por 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 que señaló en los manuales de marzo de 2013 y abril de 2014, donde indicó a las entidades públicas, los criterios que se deben tener en cuenta para la elaboración, formulación y ejecución de su política de defensa jurídica y la extensión de sus efectos.

La ley 2220 de 2022 "Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones" determina en sus artículos 115 y siguientes la creación, actividades y demás del Comité de conciliación, señalando en el numeral 1° del artículo 120 que es una función del Comité *"Formular y ejecutar políticas de prevención del año antijurídico"*.

A su vez, el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015, "por medio del cual se Expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho" establece en el artículo 2.2.4.3.1.2.2, que el Comité de Conciliación constituye una Instancia Administrativa para el estudio, análisis y formulación de las políticas sobre prevención de daño y defensa de los intereses de la entidad.

2. JUSTIFICACIÓN

La Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos, tiene como objetivo mantener actualizados los procesos administrativos, jurídicos y contractuales internos y de la observancia de las normas vigentes en cada una de éstas áreas, en aras de precaver futuros procesos litigiosos en el que la entidad sea parte por legitimación activa o pasiva, lo que hace que sea trascendente y pone en evidencia el correcto ejercicio de la actuación administrativa que desarrolla la entidad.

De igual manera el objetivo principal es prevenir en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/ o demandas que impliquen para la entidad costos de carácter monetario, técnicos y humanos, teniendo en cuenta la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En el presente documento se acoge al procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e implementación de una política de prevención del daño antijurídico enfocado a la observancia permanente de la normatividad vigente y a la organización reglamentada de cada una de las actuaciones de los funcionarios de las diferentes áreas.

Por lo tanto, con fundamento en lo anterior, se procede a elaborar la política para la defensa jurídica y prevención del daño antijurídico de la entidad, con el objetivo de que las políticas que aquí se implementen, se tengan en cuenta en desarrollo de las actividades de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos con el fin de disminuir el riesgo antijurídico.

Además, se pretende, garantizar que los procesos judiciales en los que sea parte la entidad, sean atendidos de manera ágil, cuidadosa de términos y en beneficio de los intereses de la entidad. Integra aspectos relevantes, esboza aspectos de naturaleza preventiva, para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos dañinos del debate extrajudicial o judicial.

3. OBJETIVOS

Objetivo General

Prevenir el daño antijurídico en aras de que se realicen actividades de mitigación de la generación de riesgos en materia judicial para la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos.

Objetivos Específicos

1. Identificar hechos generadores de riesgo que tengan como posible resultado la generación de daño antijurídico en la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos.

2. Apoyar la realización de las actuaciones administrativas de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos con el propósito que se ajusten a la normatividad vigente.

3. Determinar estrategias de fortalecimiento a las distintas dependencias para que las PQRS y todas las actividades dentro del proceso contractual sean contestadas y realizadas en los términos legales y de fondo.

4. ALCANCE

La política de Defensa Jurídica, sirve como soporte legal para sustentar todos los procesos y procedimientos que requieran ser argumentados de conformidad con la ley y la normatividad vigente.

5. MARCO LEGAL

- **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"; y que "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 489 de 1998**

En su artículo 68 define las entidades descentralizadas aquellas del orden nacional, los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Determina además que aquellas están sujetas a las reglas señaladas en la constitución política y en las leyes que las creen.

A su vez, el artículo 85 ibidem con relación a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado manifiesta:

"(...) Artículo 85. Empresas Industriales y Comerciales del Estado. *"Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:*
a. Personería jurídica;
b. Autonomía administrativa y financiera;
c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.
El capital de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, se les aplicará en lo pertinente los artículos 19, numerales 2, 4, 5, 6, 12, 13, 17, 27, numerales 2, 3, 4, 5, y 7, y 183 de la Ley 142 de 1994 (...)"

- **Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

El 2 de julio de 2012, empezó a regir la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo por objeto, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico,

el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

El nuevo Código estableció que las entidades en sus actuaciones deben atender los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Señaló a su vez la formas en que se inician las actuaciones administrativas, advirtiendo que las mismas tienen como fuente: Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general, por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, por las autoridades, oficiosamente.

- **Ley 1474 de 2011**

El estatuto anticorrupción 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 tal disposición se fijan aspectos relevantes a tener en cuenta por parte de la administración en el ejercicio de sus funciones.

- **Decreto 019 de 2012**

El Decreto 019 de 2012, señaló que los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley.

Advirtió que su finalidad es la de suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.

- **Decreto 1069 de 2015**

Este decreto compiló el Decreto 1716 de 2009, en el que en el artículo 2.2.4.3.1.2.2 refiere el tema de los Comités de conciliación como estancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad y la encargada de formular y ejecutar políticas para su prevención.

- **Ley 1755 de 2015.**

Se trata de la ley estatutaria que reguló el procedimiento y términos del derecho fundamental de petición y en consecuencia sustituyó el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- **Ley 2220 de 2022**

Ley por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones en el que en sus artículos 115 a 130 determina la composición, reglas y funciones del Comité de Conciliación en el que es una actividad principal *"Formular y ejecutar políticas de prevención del año antijurídico"*.

- **Ley 2195 de 2022**

Ley por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, que tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público.

- **Resolución N° 004 del 30 de enero 2023**

Por medio de la cual se integra el Comité de Conciliación para la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia - EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos – Antioquia.

6. COMPONENTES DE LA POLITICA DE DEFENSA JURIDICA

6.1 Política

La Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos adopta la Política de Defensa Jurídica como instrumento que previene el daño antijurídico al interior de la entidad, con el fin de realizar todas las acciones pertinentes y necesarias para darle trámite a los procesos en los términos establecidos en la ley.

La política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico.[1]

Involucra que se debe identificar las situaciones que puedan ocasionar riesgo de daño antijurídico en la entidad (actuaciones administrativas), las medidas a aplicar para la reducción o eliminación del riesgo, un plan de acción que puede llevar la inclusión de recursos e indicadores de seguimiento y evaluación.

6.1 Comité de Conciliación

El Decreto 1716 de 2009 compilado en el decreto 1069 de 2015 en concordancia con la Ley 2220 de 2022, señaló las normas que se aplicarán a la conciliación judicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo, advirtiendo que tales disposiciones 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".*

En consecuencia, en la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA EICE de Santa Rosa de Osos, el Comité de Conciliación estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes:

1. El representante legal de la Empresa o su delegado.
2. El ordenador del gasto o quien haga sus veces.
3. El jefe de la oficina jurídica o la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.
4. El director Administrativo y Financiero y el Asistente Técnico, funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA.

El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del año antijurídico.

2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la empresa.

3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la empresa, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño

[1] 1 República de Colombia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Manual para la Elaboración de Políticas de prevención del daño antijurídico, junio de 2014, disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Documents/cartilla11_250814.pdf

por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.

4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.

5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá 'analizar las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia de unificación y la reiterada.

6. Determinar si el asunto materia de conciliación hace parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal. En caso afirmativo, deberá invitar a la autoridad fiscal correspondiente a la sesión del comité de conciliación para escuchar sus opiniones en relación con eventuales fórmulas de arreglo, sin que dichas opiniones tengan carácter vinculante para el comité de conciliación o para las actividades de vigilancia y control fiscal que se adelanten o llegaren a adelantar.

7. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.

8. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

9. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA

10. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho.

11. Dictar su propio reglamento.

12. Definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios.

Las funciones descritas anteriormente están designadas mediante Resolución N° 012 de marzo 2023.

6.2 Daño Antijurídico. Artículo 90 Constitución Política

La Constitución Política de Colombia señala que el Estado es responsable "*por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión*"; y que *"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"*.

El daño puede definirse como el detrimento, lesión o menoscabo que ha sufrido el patrimonio a causa de la conducta del otro, la acción u omisión de las autoridades públicas pueden producir daño antijurídico al particular.

Concepto de Daño Antijurídico

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 tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta como un mecanismo de protección de los administradores frente al actuar 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.

Se concluye entonces, que se está en presencia de un daño antijurídico, cuando la producción de ese daño NO se encuentra justificada por título jurídico válido alguno, es decir, que la administración no está legitimada para causar dicho daño, y por ende el administrado no está en la obligación de soportarlo.

Con base al concepto anterior, la política de defensa jurídica debe conllevar a la solución de problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores de daño antijurídico, donde se identifican los hechos a prevenir y así se generen políticas de prevención en aquellos casos que generan mayor litigiosidad y pagos por la Empresa por concepto de condenas en su contra.

Es así como la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA, con la asesoría y acompañamiento del Asesor encargado de la representación judicial de la empresa, deberá identificar las demandas más recurrentes para que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial proceda a formular las políticas de prevención del daño, bajo la teoría de administración de la calidad total recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que consiste en:

1. Poner a consideración de toda la estructura directiva de la organización administrativa las causas que originan litigios, analizando dichas causas y el motivo de que sean frecuentes.

2. Buscar solución a la problemática y que dicha propuesta sea implementada en la organización y particularmente por los grupos que conocen la situación que está generando dificultades.

3. La solución propuesta debe ser objeto de discusión y consenso de las partes que puedan estar involucradas en los hechos u omisiones generadoras de daño antijurídico.

4. La solución requiere de la existencia de cambios organizacionales y de la institucionalización de procedimientos que garanticen que no vuelva a repetirse el daño.

Esta teoría requiere de una técnica especial fundamentada en métodos de investigación, como los siguientes:

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA

1. Buscar puntos que generen problemas.
2. Relacionar las posibles causas
3. Identificar las causas
4. Formular medidas para corregir las causas
5. Implementar las medidas
6. Verificar los resultados

7. Institucionalizar las medidas

La teoría de administración de la calidad total, requiere en estricto sentido que una parte de la administración apruebe las medidas y otra que las desarrolle, es decir, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA proceda a formular las políticas de defensa jurídica y, por otro lado, el área de la organización donde se generó el problema desarrollará las medidas preventivas, propondrá las soluciones y las implementará.

En concordancia con lo anterior, es deber igualmente realizar el análisis de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y las pautas jurisprudenciales consolidadas en aras de seguir los lineamientos que el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señala para la debida defensa jurídica de la Empresa.

7. ACCIONES QUE SE PUEDEN INICIAR CONTRA LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DEL NORTE DE ANTIOQUIA – EDUNA

7.1 Acciones Constitucionales

7.1.1 Acciones Populares

Sea lo primero destacar que en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, el inciso segundo del canon 2º de la Ley 472 de 1998 estableció que las acciones populares tienen el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible, siendo procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan vulnerado o amenacen quebrantar los derechos e intereses.

Son acciones que se interponen con el objetivo de exigir la protección de los derechos e intereses colectivos, sirven para evitar el daño, hacer cesar el peligro y restituir cosas a su estado anterior, cuando éste daño o peligro sean ocasionados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenazado violar los derechos o intereses colectivos.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA

Protege el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa el ambiente sano, libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regula las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

7.1.2. Acciones de Grupo

La acción de grupo se encuentra desarrollada por la ley 472 de 1998 en el artículo 3°, la principal característica de esta acción es que debe ser presentada por una pluralidad o conjunto de personas a las cuales se les haya causado un daño, es decir, que los perjuicios causados a cada uno de los integrantes del grupo debieron ser generados por las mismas causas, el artículo mencionado define la acción de grupo de la siguiente manera:

"Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas".

Además de que la acción de grupo debe ser presentada por un número plural de personas reúne las siguientes características:

A diferencia de la acción popular cuya finalidad es preventiva, la acción de grupo se caracteriza por ser indemnizatoria, ya que lo que busca es el resarcimiento de los daños causados al grupo.

- El número plural de personas debe ser mínimo de 20 para que sea procedente.
- Deberá presentarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o ceso la acción vulnerante que lo generó.
- Debe presentarse por intermedio de abogado.
- Puede ser presentada tanto por personas naturales como jurídicas que hayan sufrido de manera individual perjuicios, incluso el defensor del pueblo y los personeros municipales o distritales podrán interponerla en nombre de cualquier persona que lo haya solicitado o se encuentre en situación de desamparo o indefensión.
- Deberán ser presentadas ante el juez contencioso administrativo cuando el perjuicio haya sido causado por una entidad pública o por una entidad privada que desempeñe funciones administrativas, en las originadas en razón de actividades de otros entes será competente el juez civil del circuito.
- Pese a que el conjunto de personas deber ser mínimo de 20 quien presenta la demanda representa a las demás personas afectadas.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DEL NORTE DE ANTIOQUIA

7.1.3. Acción de Tutela

Es el mecanismo creado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la

acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley.

La acción de tutela está reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000 compilados en el Decreto 1069 de 2015, protege los derechos fundamentales a la vida, a la salud, el derecho de petición, derecho a la educación, al debido proceso, las habeas data, a la igualdad, entre otros contemplados en la Constitución Política de Colombia y tratados internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad.

7.1.4. Acción de Cumplimiento

La Constitución Política de 1991 la consagra así:

"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido".

La acción de cumplimiento fue desarrollada mediante la ley 393 de 1997. A continuación, se analizan los aspectos más importantes de este mecanismo.

La acción de cumplimiento es reconocida en la Constitución Política como uno de los mecanismos de protección de derechos, y es común la creencia de que es el mecanismo protectivo por excelencia de los derechos sociales, económicos y culturales, sin embargo, esta acción no es de modo directo un mecanismo de protección de derechos, sino del principio de legalidad y eficacia del ordenamiento jurídico.

La intención del constituyente al instituir la acción de cumplimiento se denota en las siguientes palabras:

"… En el Estado de derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, el de la vigencia de la ley, el del imperio de la ley. Las leyes no pueden seguir siendo diagnósticos, no pueden seguir siendo sueños, no pueden seguir siendo buenas intenciones, no pueden seguir siendo románticas declaraciones. Una ley es por definición una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, entonces, lo que estamos haciendo aquí es expresar eso, porque no podemos seguir construyendo carreteras a base de decir que se ordenen carreteras. Pero siquiera permitir la posibilidad, para mí inimaginable de que la ley pueda seguir siendo algo que el Congreso decreta, pero que el gobierno se reserva el derecho de cumplir o no cumplir, según considere que es conveniente, oportuno o financieramente viable, me parece absolutamente inaceptable". (Juan Carlos Esguerra P. - Delegatario- Asamblea Nacional Constituyente).

Conforme indica el artículo 1 de la Ley 393 de 1998, este mecanismo jurisdiccional cabe para solicitar el cumplimiento de normas con fuerza material de ley y actos administrativos. No puede utilizarse para solicitar el cumplimiento de las normas constitucionales.

Las normas con fuerza material de ley, son todas aquellas que son leyes o se parecen a estas en tanto constituyen una norma de carácter general, abstracto e impersonal. Lo cual significa que vinculan a una generalidad de personas, no a nadie en particular, no definen una situación concreta para alguien ni se dirigen a las personas de manera determinada. Además, las normas con fuerza material de ley se dictan en ejercicio de la función legislativa del poder público.

En Colombia se entiende por acto administrativo una declaración de voluntad que se dicta en ejercicio de la función administrativa, existen actos administrativos de carácter general, es decir que establecen una norma que va dirigida a una generalidad de personas no a ninguna en especial, y actos administrativos particulares, los cuáles son aquellos que deciden algo en relación con una persona o grupo de personas en concreto.

Lastimosamente la Ley 393 no estableció la posibilidad de utilizar la acción de cumplimiento para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales. La Corte Constitucional en la sentencia C.157 de abril 29 de 1998, en la cual podría haberse referido al tema, pues se ocupó entre otros del artículo 1 de la ley, admitió que dicha acción no cabe para lograr el cumplimiento de los mandatos constitucionales, los Magistrados que salvaron el voto expresaron al respecto lo siguiente: "Con la ley 393 de 1998, concluyen los magistrados "tenemos la paradoja de que la norma superior -la Constitución carece de un mecanismo judicial para su realización mientras que disposiciones de menor jerarquía, como las leyes y actos administrativos, sí son susceptibles de ser realizadas gracias a la acción de cumplimiento. Y lo más paradójico es que la Corte Constitucional, que es la guardiana de la integridad y la supremacía de la Carta (C.P., artículo 241) haya permitido esa especie de discriminación contra el cumplimiento de la propia Constitución".

7.2 MEDIOS DE CONTROL

7.2.1 Nulidad y Restablecimiento del Derecho

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.

7.2.2 Reparación Directa

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 acusación 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.

7.2.3 Simple Nulidad

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 profirió.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: I. 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. II. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. III. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. IV. Cuando la ley lo consagre expresamente.

7.2.4 Controversias Contractuales

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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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.

7.3 Ejecutivo

El proceso ejecutivo es la demanda con la que se busca cobrar judicialmente una obligación; sirve para que el juez ordene el pago de una deuda o el cumplimiento de una obligación respaldada por un título ejecutivo.

En el proceso ejecutivo no se discute si la deuda existe o si el demandado está o no obligado a pagar; lo que se pretende es la ejecución de la deuda, con base al título ejecutivo en la que conste la deuda reclamada.

Dependiendo de las partes y del título ejecutivo, podrá realizarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa o ante la jurisdicción ordinaria.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA

7.4 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.

7.5 Ordinario Laboral

El proceso ordinario laboral es aquel en el que el trabajador busca el reconocimiento judicial de un derecho.

Es el equivalente al proceso declarativo en la jurisdicción civil, donde el demandante busca que el juez declare la existencia de un derecho, lo cual se hace mediante sentencia que una vez ejecutoriada permite la ejecución del empleador.

Cuando el empleador no paga los salarios al trabajador, o las prestaciones sociales, etc., el trabajador debe iniciar un proceso laboral ordinario para probar que el empleador en efecto le adeuda algo.

Igual sucede cuando se tiene un contrato de servicios y el trabajador recurre al juez para que declare la existencia de un contrato de trabajo realidad, lo que se hace mediante un proceso ordinario.

El proceso laboral ordinario está regulado por el código procesal del trabajo a partir del artículo primero que fija la jurisdicción, y el 5 y siguientes que define la competencia.

7.6 Repetición

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 exservidor 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 exservidor 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.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DEL NORTE DE ANTIOQUIA

8 CAUSAS DE LAS DEMANDAS QUE SE INTERPONEN EN CONTRA DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DEL NORTE DE ANTIOQUIA – EDUNA

Con corte al veintiocho (28) de febrero de dos mil veintitrés (2023), a la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA no le han sido notificados y/o vinculados procesos judiciales de conformidad con lo siguiente:

CANTIDAD	MEDIO DE CONTROL
0	Acción de cumplimiento
0	Acción de grupo
0	Acción Popular
0	Acción de repetición
0	Ejecutivo
0	Nulidad Simple
0	Nulidad y restablecimiento del derecho
0	Controversia Contractual
0	Ordinario Laboral
0	Reparación directa

No obstante lo anterior, es deber de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA establecer la política de daño antijurídico en aras de prevenir posibles procesos litigiosos.

En consecuencia de lo anterior, pueden determinarse como causas de procesos judiciales ante las entidades públicas:

- Reparaciones directas por presuntos daños causados por la Administración
- Presuntos incumplimientos contractuales
- Solicitudes/Peticiones
- Actuaciones administrativas no ajustadas a la normatividad

Actualmente frente a las entidades públicas el medio de control que mas genera litigiosidad es la reparación directa y la nulidad y restablecimiento del derecho, cuyas principales causas ha obedecido a actuaciones administrativas no ajustadas a la normatividad.

De igual manera también ha cobrado relevancia posibles eventos litigiosos por controversias contractuales, siendo las principales causas el incumplimiento de obligaciones de pago o el reclamo de personal tercerizado en la modalidad de proveedor o subcontratista por el no pago de la factura o el contrato por parte del contratista principal.

A lo anterior, también puede presentarse el ejercicio de acciones de tutela cuya causa generalmente obedece por no dar respuesta en término oportuno a PQRS y por actuaciones administrativas no ajustadas a la normatividad.

En consecuencia de lo anterior, se hace necesario priorizar el tema relacionado con el procedimiento en las actuaciones administrativas, respuestas a PQRS y seguimiento en la actividad contractual por parte del supervisor y/o interventor en los distintos contratos.

9 ACCIONES PREVENTIVAS PARA MINIMIZAR LAS DEMANDAS Y/O PARA EVITAR FALLOS EN CONTRA DE LA ENTIDAD:

Capacitación de los servidores públicos:

Se requiere realizar encuestas de necesidades de capacitación a las diferentes dependencias para que los funcionarios (e incluso los contratistas) indiquen los temas más sensibles en su actuar administrativo que puedan o hayan representado reclamaciones de los usuarios, acciones de tutela o demandas.

Posterior a ello se debe implementar el plan de capacitación que responda a estas necesidades de formación con base en el riesgo de daño antijurídico.

Así mismo, se requiere constante capacitación a los servidores de la entidad, en especial a los directores y oficinas gestoras, a fin de minimizar las circunstancias y causas que originan demandas de tipo laboral, o de reparación directa por el actuar directo de los agentes de la Empresa. De igual manera se requiere mayor capacitación a los funcionarios que actúan en calidad de supervisores de los contratos estatales a fin de evitar, prevenir y anticipar posibles incumplimientos del contrato por parte de los diferentes contratistas colaboradores de la Empresa.

En lo atiente a la defensa judicial de los intereses de la entidad, teniendo en cuenta que en el momento no existen procesos judiciales en los que sea parte la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA, no se ha requerido la contratación de un profesional con experiencia en asuntos litigiosos. No obstante, lo anterior, se cuenta con el Comité de Conciliación a fin de poner en marcha estrategias de defensa judicial y prevención del daño antijurídico.

Auditorías Internas:

Se hace necesario realizar auditorías internas a PQRS y temas sensibles que puedan generar acciones de tutela y demandas, en aras de verificar que las actuaciones administrativas se

estén realizando de conformidad con la normatividad vigente. Para ello se requiere definir el plan anual de auditorías y personas a cargo.

Base de datos de procesos vigentes:

Se debe mantener actualizada la base de datos de procesos judiciales y extrajudiciales vigentes con la finalidad de realizar la evaluación y ajustes de las actividades anteriores.

Asignación de apoyo jurídico en la resolución de PQRS o de actuaciones administrativas:

En aras de la prevención del daño, es recomendable que en determinados oficios de respuesta a PQRS y determinadas actuaciones administrativas, se tenga el acompañamiento del área jurídica conforme a la materia que se requiera y que obedezca a la solicitud de la dependencia o como resultado de las auditorías internas.

PLAN DE ACCIÓN:

No.	Mecanismo	Descripción del numerador	Descripción del denominador	Fórmula del Indicador
1	Capacitación de los servidores públicos	1. Personas capacitadas	2. Total de personas a capacitar	Personas capacitadas / Total de personas a capacitar
		2. Número de capacitaciones realizadas	2. Total de capacitaciones requeridas	2. Número de capacitaciones realizadas / Total de capacitaciones requeridas
2	Auditorías Internas	Número de auditorías realizadas	Total de auditorías programadas	Número de auditorías realizadas / Total de auditorías programadas
4	Base de datos de procesos vigentes	1. Número de procesos con actuaciones en	1. Total de procesos vigentes	1. Número de procesos con actuaciones en

		los últimos 6 meses		los últimos 6 meses / Total de procesos vigentes
		2. Situaciones administrativas vs Frecuencia de ocurrencia		

10 MEDIDAS ADICIONALES PARA CORREGIR EL PROBLEMA

Teniendo en cuenta que en el momento la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA no es parte en ningún proceso judicial ni ha tenido que asistir a alguna conciliación extrajudicial, se procede a diseñar o formular las recomendaciones y acciones adicionales, que tiendan a evitar la ocurrencia de las acciones u omisiones irregulares de la administración en actuaciones posteriores:

Promover la adopción de políticas de calidad, para garantizar la eficacia de las actividades misionales respecto a sus funciones de control, inspección y vigilancia.

Impulsar un alcance específico en la formulación de proyectos garantizando el acompañamiento de las áreas misionales.

Garantizar el ejercicio del derecho de petición de las veedurías y de los ciudadanos en general la identificación de riesgos según su nivel de previsibilidad y de cobertura por las garantías.

Mantener actualizado el mapa de riesgos, previa evaluación individual de cada uno de ellos para luego agruparlos con el fin de atenderlos por materias de manera integral.

Impulsar la realización de comités con determinada periodicidad que permitan la interacción y socialización de las responsabilidades de cada una de las áreas.

Capacitación a los funcionarios, con el fin de prevenir acciones judiciales por falta de control y vigilancia.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA

11 PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Dentro del comité de conciliación, se realizará el seguimiento al plan de acción y la evaluación de indicadores, en aras de definir los planes de mejoramiento que correspondan y las demás actuaciones para la prevención y defensa del daño antijurídico de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA

Igualmente, de manera anual se realizará un informe presentado por el Representante legal de la Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA, respecto de la actividad litigiosa de la Entidad con el fin de hacer seguimiento de los procesos judiciales. Informe que se efectuará con la participación de los apoderados judiciales de la entidad.

12 VIGENCIA

La política de prevención del daño antijurídico deberá ser formulada cada dos (2) años para ser implementada por un término de dos (2) años calendario.

Para la presente actualización de la política, se realizará con base en la información con corte al veintiocho (28) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

13 CONTROL DE CAMBIOS

VERSIÓN	FECHA	DESCRIPCIÓN DE CAMBIOS
01		

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEL NORTE DE ANTIOQUIA