

**POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO
UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD
PPDA – UNAD 2022 - 2023**

I. DECLARACIÓN DE LA POLÍTICA:

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, fue creada por la Ley 52 de 1981, transformada por la Ley 396 de 1997 y el Decreto 2770 del 16 de agosto de 2006, es un Ente Universitario Autónomo del Orden Nacional, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en los términos definidos en la Ley 30 de 1992.

Mediante la resolución 1133 del 04 de junio de 2007, expedida por la rectoría de la Universidad, se estructuraron grupos de trabajo y equipos contingentes, comités institucionales y organismos espejo de la entidad, y en forma particular se creó el Comité de Conciliación de la UNAD.

De conformidad con el decreto 1069 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual *“se expidió el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho”*, que señala en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, que el Comité de Conciliación, es fundamentalmente la instancia administrativa de la entidad pública, para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad; y en su artículo 2.2.4.3.1.2.5, indica que la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades, le corresponden al mismo.

De conformidad con el artículo 13 del acuerdo 014 de 2018 (Estatuto General), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, *“(…) se concibe su actuar como un sistema organizacional integrado que articula de manera coherente niveles sistemáticos, unidades y dispositivos, como organización inteligente para el cumplimiento de los objetivos e y gestión en los diversos ámbitos y contextos de actuación innovadora y autorregulada, con capacidad para aprender, desprender y perfeccionarse de forma permanente. (...)”*.

El Metasistema UNAD, promueve la cultura de la prevención del daño antijurídico en la gestión y desarrollo de su misión, identificando y analizando sus causas, a través del diagnóstico de las variables institucionales, para la formulación, evaluación e implementación de acciones que se deben adoptar para reducir la probabilidad de ocurrencia de las reclamaciones en contra de la Universidad, y ser garantes de la transparencia de su dinámica.

II. ALCANCE:

La Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) y defensa de los intereses de la Nación - Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, es de aplicación a todas las dependencias de la entidad.

III. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

1. Daño Antijurídico:

El artículo 90 de la Constitución Nacional, establece: ***“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.”***, concepción que ha sido admitida por el Honorable Consejo de Estado, concluyendo en sus múltiples pronunciamientos jurisprudenciales que, ***“el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva.”***

2. Prevención:

El concepto de **prevención** hace alusión a **prevenir, o a anticiparse a un hecho y evitar que este ocurra**. Generalmente se habla de **prevenir un acontecimiento negativo o no deseable**.

3. Política de Prevención del Daño Antijurídico “PPDA”:

La PPDA – UNAD, busca identificar las causas de los daños antijurídicos que se presentan en la entidad y que, como consecuencia producen las diferentes demandas, acciones o medios de control, por parte de los afectados, de las cuales algunas terminan con fallos condenatorios en contra de la entidad con el correspondiente pago; por lo que PPDA, busca generar estrategias al interior de la UNAD para identificar las causas y subcausas generadoras de las demandas y reclamaciones, los riesgos y consecuentemente diseñar estrategias para disminuir los costos de los procesos judiciales.

La formulación de la Política, es una actividad que se despliega para resolver un problema, respecto a la prevención del daño antijurídico, el Comité de Conciliación tiene a cargo la actividad litigiosa, la cual es esencialmente estratégica y siempre ha pretendido que las políticas formuladas se adapten al contexto de las tomas de decisiones judiciales; y en este sentido busca que los asuntos que podrían ser decididos por los jueces, no lleguen a esa etapa procesal porque dichos eventos se prevén y evitan. La PPDA – UNAD, es esencialmente la herramienta para prevenir los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas.

IV.- NORMATIVIDAD

La PPDA – UNAD, tiene en cuenta y se fundamenta en la legislación vigente que regula la materia, la cual ha evolucionado desde la Carta Política de 1991, y se sostiene específicamente en la siguiente normatividad:

1.- Artículo 2º, de la Constitución Nacional, que establece; *“Son fines 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 La autoridades de la república están instituidas para proteger todas la 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.”*

2.- Artículo 90º, de la Constitución Nacional, nos informa que; *“El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u 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 agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”*

3.- La ley 446 de 1998, en su artículo 75, estableció que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, deberán conformar un Comité de Conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen, y cumplirán las funciones que se le señalen; esta disposición fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, donde reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, y estableció las reglas para su integración y su funcionamiento.

4.- La Resolución 1133 del 04 de junio de 2007, por la cual se estructuraron los grupos de trabajo y equipos contingentes, comités institucionales y organismos espejo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD., expedida por la Rectoría de la Universidad, y creo el Comité de Conciliación de la UNAD.

5.- El artículo 16 del Decreto 1716 de 2009, dispuso: *“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 de los intereses de la entidad (...).”*; el numeral 1º, del artículo 19, estableció como función principal del Comité, la de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. En efecto este Decreto, dispuso que las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento (art. 15).

6.- Mediante la Ley 1444 de 2011, se modificó la estructura de la Administración Pública Nacional y se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. ANDJE, como Unidad Administrativa Especial, que, como entidad descentralizada del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

7.- De conformidad con el artículo 2 del Decreto 4085 de 2011, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica tiene como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

8.- El Decreto 1069 de 2015, Único y Reglamentario, dispuso en su artículo 2.2.43.1.2.2, que el comité de conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad; y en su artículo 2.2.4.3.1.2.5, y el diseño de Políticas Generales para la orientación de la Defensa de los intereses de las entidades corresponden precisamente al Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

9.- La Circular externa No. 05 del 27 de septiembre de 2019, expedida por la ANDJE, mediante la cual se informan los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

V.- IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA

El proceso de diagnóstico, se realizó con la participación del Comité de Conciliación, la Secretaría General y su grupo jurídico, en el cual se tuvo como fuente de información, los informes periódicos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. ANDJE, envía a la entidad, con base en la alimentación que al aplicativo EKOGUI 2.0, hacen los abogados de Defensa Judicial, de cada acción litigiosa en contra de la misma, en donde en forma particular se determinan la frecuencia de los medios de control o acciones administrativas, así, como las demandas de otras jurisdicciones que se iniciaron y se encuentran activas, en contra de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, a fecha 30 de septiembre de 2021.

Dentro del análisis, se pudo determinar, las Jurisdicciones de la Administración de Justicia de nuestro País, en las cuales la UNAD, ha sido convocada como demandada; así como el tipo de acciones y medios de control, más comunes dentro del proceso litigioso, y las causas invocadas en las pretensiones de las mismas.

De dicho estudio surge el presente cuadro, no sin antes advertir que, así como existen acciones en contra de la UNAD, la Universidad tiene un número muy importante de procesos judiciales, donde actúa como demandante, los cuales no se toman en cuenta para el presente análisis.

INSUMOS PARA LA FORMULACION DE LAS POLITICAS DE PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD. Periodo 01/01/2020 a 31/12/2021					
TIPO DE INSUMO. LITIGIOSIDAD(*)	JURISDICCION	MEDIO DE CONTROL - TIPO DE ACCIÓN O DEMANDA(**)	FRECUENCIA ACTIVA	CAUSA	SUBCAUSAS
Acciones o medios de Control y/o Demandas ACTIVAS, a la fecha	Contenciosa Administrativa	Nulidad y restablecimiento del derecho.	(16) 18	Ilegalidad del Acto Administrativo que no reconoce vínculo laboral – Contrato realidad.	La UNAD exige a los contratistas obligaciones contractuales similares a las

30 de septiembre de 2021.					funciones desarrolladas por el personal administrativo.
Acciones o medios de Control y/o Demandas ACTIVAS, a la fecha 30 de septiembre de 2021.	Ordinaria Laboral	Proceso Ordinario Laboral.	(9) 22	Declaratoria de Contrato Realidad directamente y/o Solidaridad del contratante.	La UNAD exige a los contratistas obligaciones contractuales similares a las funciones desarrollada por el personal administrativo.
VALOR TOTAL DE LAS PRETENSIONES A 30/09/2021					\$2'192.484.301=
Acciones o medios de Control y/o Demandas ACTIVAS, a la fecha 30 de septiembre de 2021.	Contenciosa Administrativa	Nulidad y restablecimiento del derecho.	(12) 8	Ilegalidad del Acto Administrativo, por las Causales de Nulidad del mismo; Por ir en contravía a la Constitución la Ley y a los reglamentos.	Expedición de Actos Administrativos con presuntos vicios de Nulidad.
VALOR TOTAL DE LAS PRETENSIONES A 30/09/2021					\$2'247.507.675=
Total Frecuencia activa de demandas a 30-09-2020			(37)		
Total Frecuencia activa de demandas a 30-09-2020			48		

(*) Cuadro actualización de Inventario. Septiembre 30 de 2021. (Ekogui).

(**) En el cuadro aparecen los medios de control, acciones o demandas más recurrentes; existen otras acciones o demandas que no aparecen en el cuadro, que por ser menos recurrentes, serán un capítulo de otro análisis.

La PPDA – UNAD, se diseñó partiendo del estudio y análisis de las diferentes acciones que aparecen en el histórico litigioso de la UNAD, y las mismas corresponden a:

- Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
- Acción de Reparación Directa.
- Acción de Nulidad Simple.
- Controversias Contractuales.
- Procesos ordinarios Jurisdicción Civil.
- Conciliaciones Extrajudiciales.

La identificación de las causas y subcausas, que originan la litigiosidad, permite determinar, si las acciones o demandas son previsibles o no, lo que lleva a desarrollar la siguiente premisa; si el litigio se origina por falla en los procesos internos, será prevenible; y si por el contrario el origen es externo al objeto misional del metasistema universitario de la UNAD, no será prevenible, y por lo tanto no es objeto de la presente política de prevención del daño antijurídico, lo que no quiere decir, que la entidad sea ajena a la colaboración para que dichos litigios se solucionen en beneficio de la Sociedad Colombiana.

Los riesgos identificados, que tienen impacto en la litigiosidad de la UNAD, se determinan así:

RIESGO IDENTIFICADO	CAUSA GENERAL
Contratos de Prestación de Servicios en los cuales se pretende la declaratoria del contrato realidad por configuración de sus elementos.	Configuración del Contrato Realidad.
Ilegalidad del Acto Administrativo que no reconoce vínculo laboral – Contrato realidad	Ilegalidad del Acto Administrativo.
Expedición de Actos Administrativos con presuntos vicios de Nulidad	Ilegalidad del Acto Administrativo.

Se pudo evidenciar, que los riesgos de carácter administrativo que pudieran tener impacto en la litigiosidad son:

- Configuración del contrato realidad:** La realización de contratos de prestación de servicios por parte de la entidad, puede ocasionar, ser vinculados en Conciliaciones Extrajudiciales y medios de control o acciones administrativas u ordinarias laborales, por falencias en la supervisión contractual.
- Ilegalidad de Actos Administrativos:** La expedición de los Actos Administrativos con presuntos vicios de inconstitucionalidad, ilegalidad y contrarios al ordenamiento jurídico.

Para la priorización de las causas, se identifican los siguientes riesgos de carácter administrativo, que, si se materializan, originan las demandas en contra, con un alto riesgo de afectación al patrimonio de la entidad.

CAUSA GENERAL PRIORIZADA	HECHOS	CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	AREA GENERADORA DE LA CONDUCTA	PREVENIBLE	PRIORIDAD
Configuración del Contrato Realidad.	En la fase de ejecución del contrato de prestación de servicios se cumple horario y se asignan funciones misionales de la entidad, evidenciando dependencia y subordinación, elementos que configuran el contrato de trabajo.	Falencias en la Supervisión contractual.	Supervisores de contratos.	SI	ALTA
Ilegalidad del Acto Administrativo.	Ilegalidad del Acto Administrativo, por las Causales de Nulidad del mismo; Por ir en contravía a la Constitución la Ley y a los reglamentos	Falencias en la expedición de Actos Administrativos con presuntos vicios de Nulidad.	Funcionarios de Dirección o competencia funcional.	SI	ALTA

VI. PLAN DE ACCION

Para prevenir los riesgos que generan la litigiosidad en la entidad, y después del análisis de la realidad de los procesos, se determina que se tienen que acoger los siguientes criterios, que van a permitir la prevención del daño antijurídico.

CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MEDIDA (Que hacer?)	MECANISMO (Como hacerlo)	RESPONSABLE (Quién lo va hacer?)	DIVULGACION
La realización de contratos de prestación de servicios por parte de la entidad, puede	Actualización e Instrucción a los			INTRANET

ocasionar su vinculación en conciliaciones extrajudiciales y procesos judiciales por falencias en la Supervisión contractual.	Supervisores de contratos, sobre sus funciones: límites y prohibiciones durante la ejecución del mismo.	Retroalimentación de normativa, elaboración, y divulgación de directrices de supervisión.	Gerencia de Talento Humano - Secretaria General	
Falencias en la expedición de Actos Administrativos con presuntos vicios de Nulidad.	Actualización e Instrucción a los funcionarios de Dirección o competencia funcional, en el origen, nacimiento y expedición del Acto Administrativo.	Retroalimentación de normativa, elaboración, y divulgación de directrices para la Expedición de Actos Administrativos.	Gerencia de Talento Humano - Secretaria General.	INTRANET

Es de tener en cuenta y partiendo de los insumos estudiados, que corresponden a las acciones, medios de control, y demandas, así como las sentencias absolutorias y condenatorias, las solicitudes de conciliación, reclamaciones administrativas, y los derechos de petición invocados en el periodo 2020 - 2022, y ha correspondido al Comité de Conciliación como eje central del desarrollo de la PPDA – UNAD, con apoyo de la secretaria general, coordinar con las Vicerrectorías, Gerencias, Directores de centros regionales y/o los supervisores de los contratos, el presente estudio, la capacitación, aplicación, y evaluación de la misma.

Las actividades se han desarrollado, así:

1.- **Formulación del Plan de Acción:**

Respecto a las causas y subcausas identificadas, se estableció el siguiente Plan de acción:

- a) Respecto a la configuración del contrato realidad, se estableció como medida; actualización e instrucción a los supervisores de los contratos de prestación de servicios, durante el periodo 01/01/2022 a 31/12/2023.

Utilizando los mecanismos de Intranet, dirigidos a los Directores de Centros y Supervisores de contrato. Dichos mecanismos serán coordinados por la Gerencia de Talento Humano y secretaria general, utilizando la retroalimentación de normativa, elaboración, y divulgación de directrices de supervisión.
- b) Y en relación con violación al debido proceso administrativo, se estableció como medida la actualización e Instrucción a los funcionarios de Dirección o competencia funcional, en el origen, nacimiento y expedición del Acto Administrativo, durante el periodo 01/01/2022 a 31/12/2023.

Utilizando los mecanismos de Intranet, dirigidos a las Vicerrectorías, Gerencias y Oficinas Asesoras. Dichos mecanismos serán coordinados por la Gerencia de Talento Humano y Secretaría General, utilizando la retroalimentación de normativa, elaboración, y divulgación de directrices para la Expedición de Actos Administrativos.

2.- **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.

CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	INDICADOR DE GESTION	INDICADOR DE RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO
Configuración del Contrato Realidad.	1.- Exposición texto Configuración del contrato realidad. 2.- Circular. Síntesis sobre, funciones, límites y prohibiciones durante la supervisión Contratos.	Se elaborarán y entregarán durante los dos años de implementación, en cuatro (4) secciones, dos (2) por año, una (1) semestre.	
Ilegalidad del Acto Administrativo.	1.- Video. Exposición texto Conceptos fundamentales del Acto Administrativo. 2.- Circular. Síntesis sobre, elementos y tramite de la expedición del Acto Administrativo.	Se elaborarán y entregarán durante los dos años de implementación, en cuatro (4) secciones, dos (2) por año, una (1) semestre.	

VII. IMPLEMENTACIÓN.

Las medidas se implementarán, y permanentemente se realizará el seguimiento a los resultados que se evidencian en la disminución e incremento de las acciones administrativas o demandas contra la entidad, diseño de la presente política de prevención del daño antijurídico, una vez, este avalado por la ANDJE, se acoplara en su esencia a la estructura del metasistema universitario.

Observaciones:

- 1.- Los anteriores lineamientos, muestran las causas y sub causas más recurrentes y con base en ellas, se diseñó la presente política.
- 2.- Este texto, es la memoria para la UNAD, y hoja de ruta para hacer la formulación, implementación y seguimiento.
- 3.- Este diagnóstico general, tenía que presentarse antes del 30 de diciembre de 2021, como Política de Prevención del Daño Antijurídico de la entidad para el periodo 2022 – 2023.
- 4.- La presentación ya se hizo en el Aplicativo Excell de la ANDJE. Aprobada para el periodo 2022 – 2023.

ESTHER CONSTANZA VENEGAS CASTRO
Secretaria General
Universidad Nacional Abierta y a Distancia “UNAD”.
 Elaboró: Dr. Fabio Castro Pedrozo y Dr. Oswaldo Antonio Beltrán Urrego.
 Defensa Judicial.

