

# **POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO**

**Unidad Administrativa  
Especial de Servicios Públicos  
2022**



*LUZ AMANDA CAMACHO SÁNCHEZ*  
*Directora General*

*CAROS ARTURO QUINTANA ASTRO*  
*Subdirector de Asuntos Legales*

*Comité de Conciliación y Defensa Judicial*

*Equipo de trabajo: Grupo Interdisciplinario para la Formulación e Implementación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.*

*Fernando Salazar Rueda – Contratista – Subdirección de Asuntos Legales*

## 1. PRESENTACIÓN

Mediante Acuerdo Distrital 257 de 2006 el Concejo de Bogotá transformó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), como una entidad adscrita a la Secretaría de Hábitat, cuyo objeto consiste en garantizar la prestación coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte y disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y servicio de alumbrado público.

Por su parte, el numeral 2° del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*, establece que es función de los Comités de Conciliación de las entidades públicas: *“Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.”* función igualmente prevista en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Resolución No. 056 del 11 de febrero de 2019, *“Por la cual se reestructura el funcionamiento del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP”*.

A través del Decreto Distrital 807 de 2019, se reglamentó el Sistema de Gestión en el Distrito Capital y definió a la Secretaría Jurídica Distrital como líder de la política de defensa jurídica, encargada de generar directrices y lineamientos para su implementación. En este sentido, a través de la Directiva 006 de 2022, la Secretaría Jurídica Distrital dio a conocer el instrumento denominado *“Documento metodológico y guía de implementación de la política de defensa jurídica del Distrito Capital”* que contiene recomendaciones para desempeñar una gestión jurídica eficiente. Por su parte, la Ley 2220 de 30 de junio de 2022<sup>1</sup>, en su artículo 120 estableció, entre otras, como funciones del Comité de Conciliación, las de *“formular y ejecutar políticas de prevención del daño”* y *“Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad”*

Ahora bien, con base en el informe presentado por la mesa técnica del daño antijurídico, el Comité de Conciliación en sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2021, consideró necesaria la actualización del Manual de Formulación e Implementación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico y, a través de Resolución 136 de 8 de abril de 2022, creó el Grupo Interdisciplinario para la actualización del mismo. En este sentido, el mencionado Grupo Interdisciplinario analizó las fallas generadoras del daño antijurídico en la entidad para el interregno 2019 a 2021, encontrando lo siguiente:

| DEPENDENCIA DONDE SE ORIGINA LA CAUSA LITIGIOSA     | No. CAUSAS LITIGIOSAS. | CAUSAS RECURRENTE DE LITIGIO   | MEDIO DE CONTROL RECURRENTE                                 |
|---|------------------------|--|---|
| Subdirección Administrativa y Financiera            | 6                      | Desvinculación laboral y cotizaciones al sistema pensional   | Nulidad y restablecimiento del derecho.                     |
| Subdirección Asuntos Funerarios y Alumbrado Público | 5                      | Nulidad actos administrativos dentro del proceso de cobro coactivo y falla en el servicio por muerte de persona. | Nulidad y Restablecimiento del derecho y Reparación directa |
| Subdirección Recolección Barrido y Limpieza         | 17                     | Contrato realidad e incumplimiento de contrato   | Ordinario Laboral y Controversias Contractuales             |
| Subdirección Disposición Final                      | 3                      | Incumplimiento de contrato   | Controversias Contractuales                                 |

Fuente: Grupo de Defensa Judicial SAL- UAESP

También se analizaron las tipologías de las tutelas radicadas en contra de la entidad en el periodo 2019 a 2021, lo cual arrojó el siguiente resultado:

<sup>1</sup> Conforme al artículo 145 *“Esta Ley rige íntegramente la materia de conciliación y entra en vigencia seis (6) meses después de su promulgación.”*, por tal razón dado que la ley se promulgó el 30 de junio de 2022 la ley 2220 de 2022 entrará en vigencia el próximo 30 de diciembre de 2022.

| 2019                       |                        | 2020                    |                        |
|----------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|
| DERECHO RECLAMADO          | N° TUTELAS PRESENTADAS | DERECHO RECLAMADO       | N° TUTELAS PRESENTADAS |
| DEBIDO PROCESO             | 12                     | PETICION                | 26                     |
| MINIMO VITAL               | 6                      | AL MINIMO VITAL         | 12                     |
| PETICION                   | 6                      | DEBIDO PROCESO          | 11                     |
| IGUALDAD                   | 2                      | SALUD                   | 6                      |
| SALUD                      | 2                      | VIDA                    | 3                      |
| TRABAJO                    | 2                      | DIGNIDAD HUMANA         | 2                      |
| ACCESO DOCUMENTOS PUBLICOS | 1                      | IGUALDAD                | 2                      |
| BENEFICIOS CONVENCIONALES  | 1                      | ACCESO A LA INFORMACION | 1                      |
| DERECHO DE LOS NIÑOS       | 1                      | ACCESO A LA JUSTICIA    | 1                      |
| DIGNIDAD HUMANA            | 1                      |                         |                        |
| ESCOGER PROFESION U OFIC   | 1                      |                         |                        |
| LIBRE ASOCIACION           | 1                      |                         |                        |
| VIDA DIGNA                 | 1                      |                         |                        |

| 2021                                   |                        |
|--|------------------------|
| DERECHO RECLAMADO                      | N° TUTELAS PRESENTADAS |
| PETICION                               | 48                     |
| DEBIDO PROCESO                         | 28                     |
| VIVIENDA DIGNA                         | 25                     |
| SALUD                                  | 22                     |
| AL MINMO VITAL                         | 9                      |
| IGUALDAD                               | 6                      |
| DIGNIDAD HUMANA                        | 4                      |
| SEGURIDAD SOCIAL                       | 3                      |
| TRABAJO                                | 3                      |
| ACCESO A LA JUSTICIA                   | 2                      |
| VIDA                                   | 2                      |
| ASOCIACION SINDICAL                    | 1                      |
| LIBRE CIRCULACION                      | 1                      |
| PARTICIPACION Y CONTROL PODER POLITICO | 1                      |

Fuente: Grupo de Defensa Judicial SAL- UAESP

Los anteriores datos fueron presentados al Comité de Conciliación a través del memorando 20226000028503 de 26 de mayo de 2022, junto con el informe de las gestiones adelantadas. En consecuencia, se encontró necesario expedir la presente Política que tiene como propósito fijar lineamientos de obligatoria observancia para garantizar la oportuna y adecuada defensa judicial y extrajudicial de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP.

De manera específica se busca identificar las actividades que cada una de las dependencias debe adelantar ante el equipo de trabajo de defensa judicial, extrajudicial y de cobro coactivo, señalando la oportunidad y antelación requerida a efecto de garantizar la mejor defensa de los intereses de la UAESP, en el trámite de las conciliaciones extrajudiciales y procesos judiciales adelantados en contra o a favor de la Entidad, generados en sus actividades misionales, de apoyo y seguimiento e implementar directrices, protocolos y herramientas que faciliten la labor que desarrollan los funcionarios y contratistas que tienen a su cargo la atención de estas diligencias en sus diferentes etapas.

El contenido de esta Política determina los parámetros de prevención a seguir con el propósito de evitar que, con las actuaciones administrativas y decisiones de las diferentes subdirecciones, oficinas y dependencias de la entidad, por acción u omisión, puedan llegar a infringir el régimen jurídico aplicable, o a poner en riesgo los intereses y la defensa de la UAESP y, en consecuencia, enervar al máximo eventuales impactos fiscales o detrimentos patrimoniales.

De esta manera, se busca brindar información y herramientas prácticas para optimizar el proceso transversal de apoyo a la gestión jurídica a cargo del equipo de trabajo de defensa judicial, extrajudicial y de cobro coactivo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) en sus actuaciones tanto como parte demandante, como parte demandada, lo cual supone necesariamente la comprensión por parte de todos sus destinatarios de las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica de la entidad que permita alcanzar una mejor y mayor eficiencia y eficacia en este proceso.

Al respecto, se hace énfasis en la importancia que reviste el estricto acatamiento de las directrices que se imparten con este documento, en tanto es necesario cumplir con los términos que se fijan por parte del equipo de trabajo de defensa judicial, extrajudicial y de cobro coactivo para garantizar que cada una de las actuaciones a su cargo, pueda atenderse con la oportunidad y calidad esperadas. Así mismo, es fundamental que la totalidad de los colaboradores de la entidad comprendan que la defensa jurídica de los intereses de la UAESP constituye una responsabilidad y trabajo que se predica y exige de todos sus miembros.

Para estos efectos, debe tenerse presente que en el momento en que se recibe el documento que inicia un trámite extrajudicial o judicial en la UAESP, el equipo de trabajo de defensa judicial, extrajudicial y de cobro coactivo, verifica la clase de actuación y los términos procesales en que debe atenderse, los cuales son perentorios y preclusivos, y por ende, no es posible omitirlos, so pena de asumir las gravosas consecuencias que ello implica.

Es así como, en cada caso, se adelantan las gestiones administrativas y jurídicas fijando términos internos inferiores a los establecidos en la ley para poder contar oportunamente con todos los insumos necesarios para elaborar los documentos – Fichas técnica en formato Siproj Web, demanda, contestación, demanda de reconvención, llamamiento en garantía, etc.- necesarios para garantizar la defensa jurídica de la entidad, de acuerdo con la estrategia que en cada caso se establezca y los trámites que forzosamente deban realizarse tanto desde el punto de vista formal - gestión de correspondencia, diligenciamiento de fichas técnicas y cargue de información de cada actuación prejudicial o proceso judicial en el sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB -; lo cual obliga a contar con suficiente antelación con los insumos requeridos.

## 2. DEFINICIONES

A continuación, se realiza un glosario de términos y definiciones básicas de orden jurídico acorde con las diferentes etapas de las actuaciones prejudiciales y judiciales del ciclo de defensa jurídica que se consideran necesarias para facilitar el entendimiento y alcance de las directrices que se imparten con esta Política.

**ACCIÓN DE REPETICIÓN.** El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades.

Es así como 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 este conforme a lo señalado en la ley 678 de 2001 *“Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.”*

**ACCIÓN DE TUTELA:** Mecanismo preferente y sumario que tiene toda persona para acudir ante un juez con el objeto de reclamar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad. El plazo máximo para resolver esta acción es de 10 días.

**ACTO ADMINISTRATIVO:** Manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos. Tiene como presupuesto esencial su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN:** Es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, que opera cuando se exceden los plazos preclusivos que la ley contempla en cada caso para acudir ante la jurisdicción a demandar la resolución de una determinada controversia jurídica y, en consecuencia, el afectado con esta fenómeno queda impedido jurídicamente para solicitar que los jueces de la república definan con carácter definitivo el respectivo litigio o controversia.

**CITACIÓN A AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN:** Según el tipo de conciliación puede ser realizada por la Procuraduría General de la Nación o por el Juez de conocimiento del proceso. En el primer caso se informa a las partes la ubicación del despacho, fecha y hora fijada para llevar a cabo la diligencia de Conciliación, en la segunda se trata de una etapa de la audiencia inicial, con lo cual la fecha y hora para llevarla a cabo será la que determine el operador judicial en el auto que fija fecha para realizar la audiencia inicial. En los dos casos es obligatorio para el apoderado de la entidad concurrir a la diligencia aportando copia del acta o certificación expedida por el secretario del Comité de Conciliación de la entidad donde conste la decisión adoptada por el Comité de Conciliación.

**CONCILIACIÓN:** Mecanismo alternativo de solución de conflictos -MASC- a través del cual las partes resuelven directamente un conflicto, precaviendo un litigio eventual o poniendo fin a uno existente, con la intervención o colaboración de un tercero. Existen dos tipos de conciliación:

**CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.** En materia Contencioso-Administrativa se debe tramitar como requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación que funge como conciliador facilitando el acercamiento entre las partes para llegar a un acuerdo que permita resolver la controversia antes de acudir a un proceso judicial. En caso de acuerdo este debe someterse a la aprobación del juez administrativo para que haga tránsito a cosa juzgada. Para estos efectos, el respectivo expediente deberá ser remitido a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el Juez de conocimiento dentro del término de 30 días, de conformidad con el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022. De no ser posible, se tiene por agotada la etapa y con la certificación el interesado puede acudir válidamente ante la jurisdicción para interponer el medio de control pertinente.

**CONCILIACIÓN JUDICIAL.** Es una forma especial de poner fin al proceso judicial en curso. En este caso quien dirige la conciliación es el juez de la causa, quien en caso de acuerdo debe homologar o convalidar lo acordado por las partes, otorgándole eficacia de cosa juzgada, dentro del marco de la legalidad.

**COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL:** Cuerpo colegiado al que le corresponde por ministerio de la ley, entre otras funciones: adoptar estrategias de defensa y la política de prevención del daño antijurídico, evaluar la procedencia o no de iniciar las acciones de repetición, así como fijar en cada caso la posición institucional de la entidad frente a la solicitud de conciliación adoptando la decisión de CONCILIAR O NO respecto a las pretensiones prejudiciales o judiciales formuladas en los escritos de solicitud de conciliación o demanda presentados contra la Entidad. la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), con las Resoluciones No. 262 del 07 de junio de 2013 y 056 de 2019, respectivamente, se creó y reestructuró “el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

**COSA JUZGADA:** Es el efecto o fuerza que atribuye el derecho a la preexistencia de una sentencia judicial en firme dictada, impidiendo que se adelante un nuevo litigio sobre el mismo objeto resuelto en un proceso anterior.

**CULPA GRAVE:** El artículo 6 de la ley 678 de 2001 lo define así “La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

*Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:*

1. *Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.*
2. *Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.*
3. *Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.*
4. *Violar manifiesta el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.”*

**DAÑO ANTIJURÍDICO:** La jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”.

**DERECHO DE PETICIÓN:** El artículo 23 de la Constitución Política lo establece como el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Se trata de un derecho fundamental a través del cual se materializa el principio de participación democrática y el acceso a la información del Estado. Es importante tener presente que la respuesta a la petición debe ser, en todos los casos: de fondo, oportuna, congruente y tener una comunicación efectiva dentro de los términos establecidos, según el caso, en la ley 1755 de 2015 que desarrolló todo lo concerniente al derecho de petición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo -CPACA.

| MODALIDAD                    | LEY 1437 DE 2011 |
|------------------------------|------------------|
| Peticiones                   | 15 días          |
| Consultas                    | 30 días          |
| Peticiones entre autoridades | 10 días          |
| Sugerencia                   | 15 días          |

| MODALIDAD                        | LEY 1437 DE 2011 |
|----------------------------------|------------------|
| Solicitud de documentos          | 10 días          |
| Queja                            | 15 días          |
| Solicitud de información pública | 10 días          |
| Reclamos                         | 15 días          |
| Denuncias                        | 15 días          |

UAESP 2022

Usualmente, el derecho de petición es el primer paso del ciclo de defensa judicial de las entidades públicas, pues una respuesta incompleta, equivocada, confusa, tardía o evasiva puede dar origen a un proceso judicial, bien de carácter constitucional, como la acción de tutela, o de los diversos medios de control regulados por el de CPACA, como la nulidad y restablecimiento del derecho o el de controversias contractuales contra el acto administrativo que lo resuelve. De esta manera el correcto trámite del derecho de petición es fundamental para la prevención del daño antijurídico.

En este sentido, la Secretaría Jurídica Distrital a través de Circular 017 de 31 de marzo de 2022, recordó y precisó las reglas jurídicas aplicables a la atención y respuesta a las peticiones interpuestas ante los entes distritales y la incidencia disciplinaria que conlleva su incumplimiento, así como las sanciones contempladas en el recién expedido Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

La referida circular enfatizó que la ley disciplinaria exige cumplir con los requisitos de oportunidad, resolución de fondo, claridad, precisión, congruencia, así como la necesidad de ser puesta en conocimiento del peticionario oportunamente; de manera que, si la atención que se le da a la solicitud no cumple con estos requisitos, se puede incurrir — bajo las condiciones que trae la misma ley disciplinaria — en faltas disciplinarias asociadas a la vulneración al derecho fundamental de petición

**DOLO.** El artículo 5 de la ley 678 de 2001 lo define así: *“La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.*

*Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:*

1. *Obrar con desviación de poder.*
2. *Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.*
3. *Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.*
4. *Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.*
5. *Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.”*

**EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:** Es la unidad documental generada y producida por las dependencias de la Entidad en cumplimiento de las funciones de los procesos misionales y de apoyo. Al respecto el artículo 36 del CPACA fija los parámetros que deben observarse para la formación y examen de expedientes, lineamientos según los cuales todos los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se deben organizar en un solo expediente, al cual deben acumularse de oficio o a petición de interesado, los que se tramiten ante la misma autoridad.

Para los efectos de esta Política se resalta que de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA Durante el término para contestar la demanda la entidad pública deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que

se encuentren en su poder. Advirtiendo expresamente que: “La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto.”

En igual sentido, la Secretaría Jurídica Distrital a través de circular 030 de 02 de junio de 2022, reiteró a las entidades distritales la obligación de conformar expedientes con los actos preparatorios, accesorios o de trámite de los actos administrativos que emitan, toda vez que los actos administrativos distritales, sin importar su naturaleza, deben contar con los soportes necesarios.

**INCIDENTE DE DESACATO:** Es un trámite que procede cuando no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el fallo de la Acción de Tutela, de la Acción de Popular o de Cumplimiento y en el cual el Juez ordena a la entidad dar cumplimiento a ello, so pena de Sanción.

**MEDIOS DE CONTROL ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:** El CPACA establece los diferentes medios de control o vías de acceso a la jurisdicción. Dichos medios están prestablecidos y definidos en el código y cada uno de ellos procede según la fuente u origen del daño causado cuya reparación se reclama. Así, por ejemplo, cuando el daño causado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de la función administrativa corresponde ejercer al afectado el medio de control de reparación directa, mientras que ante la existencia de actos administrativos generadores de daño tendría que ejercerse, por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y ante el incumplimiento de un contrato estatal el de controversias contractuales, medios de control cuyos requisitos y caducidad varían en cada caso.

**PROCESO JUDICIAL:** Instrumento mediante el cual las personas ejercitan el derecho de acción ante las autoridades investidas de jurisdicción a efecto de agotar una serie de etapas o actos jurídicos y probatorios tendientes a aplicar la ley a la resolución del caso con una decisión definitiva y obligatoria para las partes. Es decir que hace tránsito a cosa juzgada.

**PROVIDENCIAS:** En materia judicial corresponde a las decisiones que atienden cuestiones de trámite, orden comunicación del proceso. Se clasifican en autos y sentencias, los primeros, a su vez, pueden ser de sustanciación o trámite cuando se limitan a darle impulso, o pueden ser interlocutorios si con ellos se toma una decisión de fondo que puede incluso poner fin al proceso con efectos de sentencia. Por su parte, las sentencias son las decisiones de fondo con las que se resuelven de manera definitiva las pretensiones de la demanda y con ellas finalizan las diferentes instancias del proceso judicial.

**SIPROJ WEB:** Es el sistema de unificación y centralización de la información de los procesos judiciales del Distrito Capital, ingrediente fundamental para el análisis, definición de estrategias de defensa y acciones a seguir por parte de las entidades distritales para la prevención del daño antijurídico, en salvaguarda de los recursos públicos.

Es importante anotar que todas las gestiones de conciliación, extrajudicial y judicial, deben adelantarse con los formatos preestablecidos en el Sistema Siproj Web, en cuya plataforma se debe cargar todo el trámite, para lo cual, es indispensable contar a tiempo con los insumos e informes técnicos de las áreas misionales en los tiempos requeridos por el equipo de trabajo de defensa judicial, extrajudicial y de cobro coactivo.

Realizadas las anteriores precisiones conceptuales, se pasa a señalar lo correspondiente a los términos que deben observarse en los procesos prejudiciales y judiciales a los que se vincule a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos como sujeto procesal, tanto por activa como por pasiva.

**SOLIDARIDAD EN MATERIA LABORAL:** El artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo establece la responsabilidad solidaria en materia laboral, señalando que son verdaderos empleadores las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras, o

la prestación de servicios, en beneficio de terceros, por un precio determinado, y asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios, y con libertad y autonomía técnica y directiva. No obstante, el beneficiario del trabajo o dueño de la obra será solidariamente responsable con el contratista, por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de la empresa o negocio. La solidaridad laboral o responsabilidad compartida entre el beneficiario o dueño de la obra y el contratista independiente, busca que esa contratación no se convierta en un mecanismo para eludir el cumplimiento de las obligaciones laborales. Este tipo de solidaridad no es de aplicación inmediata, pues debe existir una afinidad de las actividades sociales desarrolladas por el contratista y el beneficiario de la obra.

En este sentido y teniendo en cuenta la responsabilidad solidaria por la que se demanda a la UAESP en procesos laborales, debe implementarse en la entidad mayor supervisión y vigilancia en la ejecución de los contratos en aras de mitigar esta causal de daño antijurídico.

**TÉRMINOS PROCESALES:** Oportunidad que fija la ley o la autoridad judicial para atender una actuación. Todos los términos son perentorios, es decir fijan una fecha límite para ser atendidos, pero, en materia judicial, además, son preclusivos, es decir, que de no atenderse dentro del lapso establecido para ello se pierde la oportunidad para hacerlo y, en consecuencia, ya no podrá adelantarse la actuación válidamente, o se tendrán por no recibidos los actos procesales con las gravosas consecuencias que ello supone para los intereses y derechos de la entidad en el litigio.

### 3. OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN, PRUEBAS Y DEMÁS INSUMOS NECESARIOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS ACTUACIONES A CARGO DEL EQUIPO DE DEFENSA JUDICIAL, EXTRAJUDICIAL Y DE COBRO COACTIVO DE LA ENTIDAD

#### 3.1. CONCILIACIÓN

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativo es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, que constituye por mandato legal, requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas.

Respecto al término legal para resolver la solicitud el artículo 18 del Decreto 1716 de 2009 dispone que: *“Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.”*

Con base en lo anterior, para cumplir con este término legal, es deber de las dependencias responsables del asunto sometido a conciliación y del archivo y custodia de los expedientes y antecedentes administrativos, según el caso, enviar la información dentro del término perentorio que se indique para tal efecto en el memorando interno con que el equipo de trabajo de Defensa Judicial de la Entidad lo haya requerido.

La información debe ser completa, precisa y clara, anexando en todos los casos la carpeta o expedientes administrativos correspondientes, así como los documentos que se soliciten al respecto. En el mismo sentido, es fundamental que la dependencia misional en su concepto técnico emita su recomendación de conciliar o no, junto con su pronunciamiento expreso frente a los hechos, pretensiones y pruebas contenidas en la solicitud de conciliación, y que aporte las que se deban hacer valer en defensa de los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).

Igual situación se predica de la conciliación judicial, sólo que en este caso el pronunciamiento debe realizarse sobre los hechos y pretensiones de la demanda según la jurisdicción a la que corresponda.

#### 3.2. ACCIONES CONSTITUCIONALES

##### 3.2.1. TUTELA

La acción de tutela tiene la característica de ser preferente y sumaria, por ende, su trámite es breve conforme a lo señalado por el artículo 86 inciso 3° de la Constitución Política. Es por lo que, al momento de ser notificada a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, el despacho judicial de conocimiento concede un término perentorio para dar contestación, el cual puede oscilar entre cuatro (4) horas y dos (2) días, término en el que se deben aportar las pruebas y soportes requeridos para controvertir los argumentos del accionante buscando siempre la mejor defensa de los intereses de la Entidad.

Es del caso advertir que la normatividad que regula esta acción dispone que, si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

Lo anterior significa que, si no se responde en tiempo la acción de tutela, existe una gran posibilidad de que se conceda lo solicitado en la demanda, en perjuicio de los intereses de la Unidad.

## Cumplimiento del fallo de tutela

En aquellos casos donde el fallo de la acción de tutela es desfavorable y con él se impone una obligación a cargo de la UAESP, una vez informado el resultado por parte del equipo de trabajo de defensa a la dependencia encargada del cumplimiento, es prioritario que ésta última proceda de inmediato a cumplir lo ordenado por el Juez en las condiciones y dentro del término previsto para ello.

Es muy importante advertir que aun cuando se interponga oportunamente el recurso de impugnación contra el fallo desfavorable de primera instancia, ello no suspende el cumplimiento de lo ordenado, toda vez que el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 que regula esta acción constitucional prevé que: *“dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato”*. Por tal razón, siempre debe acatarse lo ordenado por el juez constitucional so pena de dar lugar a las consecuencias que se citan a continuación:

### Desacato a ordenes impartidas en el trámite de las acciones de tutela y populares

El Decreto 2591 de 1991 que reglamenta la acción de tutela consagra en el artículo 52 que: *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, (...) sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.”*

El artículo 53 de la misma norma, prevé: *“Sanciones Penales. El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar. También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte.”*

Por su parte, el artículo 41 de la ley 472 de 1998 que regula las acciones populares y de grupo, prevé: *“Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

Como se desprende de las normas en cita, el incumplimiento de los fallos proferidos en las acciones de tutela y populares, puede generar no sólo el riesgo de incidentes de desacato, con sus condignas consecuencias, sino que también expone a la entidad a la posible infracción, entre otras, de lo dispuesto en los artículos 414 y 454 de la ley 599 de 1999 Código Penal Colombiano, que tipifican las siguientes conductas:

*“Prevaricato por omisión. El servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses, multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.”*

*“454. Fraude a resolución judicial o administrativa de policía. El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”*

### 3.3. PROCESOS JUDICIALES

#### MEDIOS DE CONTROL EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, ley 1437 de 2011, establece 14 medios de control que se tramitan ante dicha Jurisdicción. De estos, los más frecuentes en la entidad son los siguientes: Nulidad y Restablecimiento del Derecho (art. 138), Reparación Directa (art. 140), Controversias Contractuales (art. 141), Acción de Repetición (art. 142), Protección de los derechos e intereses colectivos (Art. 144), también conocida como Acción Popular y Reparación de los perjuicios causados a un grupo. (Art. 145). Razón por la que a continuación se pasa a realizar unas precisiones generales y otras especiales aplicables a cada una de ellas.

#### DISPOSICIONES GENERALES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

##### REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

El artículo 161 del CAPCA, establece que la presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de ciertos requisitos previos, de los cuales se resaltan los siguientes:

| OBJETO   | REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD  |
|--|--|
| Pretensiones de nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales relacionadas con asuntos conciliables | <b>La conciliación extrajudicial.</b> Será facultativa en asuntos laborales, pensionales y procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012. En los demás asuntos podrá adelantarse siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida. Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, cuando el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial y cuando se trate del medio de control de acción de repetición, no será necesario el procedimiento previo de conciliación. Se aclara que el artículo 613 del Código General del Proceso y el artículo 161 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, prevé que no será necesario agotar este requisito de procedibilidad, cuando quien demande sea una entidad pública. Sin embargo, de conformidad con la disposición del párrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas. |
| Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo de carácter particular   | <b>Que se hayan ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios.</b> El silencio negativo permitirá demandar directamente la nulidad del acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieren dado oportunidad de interponer los recursos procedentes no será exigible este requisito.   |
| Cuando se pretenda la Protección de los derechos e intereses colectivos.   | <b>Se debe agotar la reclamación prevista el inciso 3 del artículo 144 del CPACA,</b> esto es que haya solicitado previamente a la entidad <i>“que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado”</i> . Para dar por cumplido este requisito no basta con elevar un derecho de petición, sino que necesariamente se debe solicitar de manera clara y expresa la adopción de medidas para evitar la vulneración de los derechos colectivos que se estiman conculcados, de suerte que si la autoridad a quien se solicita dicha actuación no accede a lo recabado resulta procedente instaurar la Acción Popular.  |
| Acción de Repetición   | <b>Que previamente el Estado haya pagado la suma de dinero que pretende recuperar</b> por concepto de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.   |

#### 3.3.1. LA DEMANDA

Los requisitos que debe contener la demanda se encuentran consagrados en el artículo 162 del CPACA (Ley 1437 de 2011) que establece:

**“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

7. <Numeral modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

*En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.”*

Con base en lo anterior, la dependencia que requiera adelantar uno de estos medios de control deberá solicitarlo por escrito con un memorando preferiblemente radicado en ORFEO, o por correo electrónico, dependiendo del apremio que demande la actuación, donde deberá realizar la relación detallada y sustentada de los hechos, precisar el objeto de la demanda y la cuantificación de los perjuicios, adjuntando todas las pruebas que tenga en su poder así como aquellas que se requiera solicitar, entre ellas los dictámenes periciales, cuando a ello haya lugar, para establecer el monto exacto de los daños y perjuicios que se pretenda reclamar. Adicionalmente, es fundamental que esta solicitud se realice con suficiente antelación respecto a la fecha en que opere la caducidad de la acción, según el medio de control que se pretenda instaurar.

### **Caducidad de la Acción Judicial**

En primer lugar, se debe señalar que las normas relativas a la caducidad son de orden público y garantizan la seguridad jurídica; por tanto, limitan en forma general el tiempo que tiene toda persona para acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, de suerte que cuando se configura este fenómeno jurídico procesal se impide el ejercicio del derecho de acción y por ende no puede iniciarse válidamente el proceso, pues la caducidad de la acción puede ser declarada de oficio o propuesta como excepción previa, con las condignas y gravosas consecuencias que ello supone para los intereses de la entidad y la contingente afectación del erario, de donde se siguen, además, las respectivas responsabilidades fiscales y disciplinarias.

Dicho esto, para evitar que se configure esta figura, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA, norma de la que se resalta, en cuanto a las acciones más frecuentes de las que hace parte la entidad lo siguiente:

*“La demanda deberá ser presentada:*

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

- a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;*
- b) El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;*
- c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;*
- d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;*
- e) Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;*
- f) En los demás casos expresamente establecidos en la ley.*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:”*

A continuación, se establece la oportunidad para presentar la demanda y el plazo límite con que cuentan las diferentes dependencias de la entidad para solicitar y entregar al equipo de trabajo de defensa judicial de la Subdirección de Asuntos Legales-SAL los insumos necesarios para presentar la demanda con la antelación necesaria para evitar que opere el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

| MEDIO DE CONTROL  | OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA ANTES DE CADUCIDAD  | PLAZO LÍMITE PARA SOLICITAR Y ENTREGAR A LA SAL EL INSUMO PARA PRESENTAR LA DEMANDA   |
|---|---|---|
| <b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>             | <i>“dentro del término de <b>cuatro (4) meses</b> contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;”</i>  | Dos (2) meses antes de que opere la caducidad de la acción de este medio de control.  |
| <b>Reparación directa</b>                                 | <i>“dentro del término de <b>dos (2) años</b>, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”</i>   | Seis (6) meses antes de que opere la caducidad de la acción de este medio de control. |
| <b>Protección de los derechos e intereses colectivos.</b> | <b>No aplica.</b> La acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo, sin límite de tiempo   |   |
| <b>Controversias Contractuales</b>                        | Este medio de control requiere un análisis separado dada la complejidad que supone, pues el término de caducidad varía dependiendo del tipo de acto u objeto a demandar y de la fase en que se presente la cuestión litigiosa – precontractual, contractual o postcontractual – por lo que se desarrolla en cuadro separado.<br>No obstante, el plazo límite para solicitar y entregar al grupo de defensa judicial de la SAL el insumo para presentar la demanda será de seis (6) meses antes de que opere la caducidad de la acción de este medio de control según el caso. |   |

UAESP 2022

### Controversias Contractuales

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha puntualizado que la caducidad es una figura jurídica que se configura de manera objetiva, cuando transcurre el tiempo sin que se interponga la respectiva

acción judicial, perdiendo el legitimado la posibilidad de demandar los efectos nocivos del acto administrativo o negocio jurídico cuando el daño deviene de la ejecución de un contrato. Al respecto, el artículo 141 del CPACA, prevé:

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

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

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

Quiere decir lo anterior que con este medio de control pueden plantearse pretensiones de naturaleza subjetiva e individual como:

- La declaratoria de existencia del contrato.
- La revisión del contrato estatal
- La Declaratoria de incumplimiento
- El cumplimiento del contrato y la indemnización de perjuicios y
- La elaboración de la liquidación del contrato

O, también, pretensiones objetivas como:

- La declaratoria de nulidad absoluta del contrato o
- La declaratoria de nulidad de los actos administrativos contractuales

Las pretensiones subjetivas, suponen demostrar el incumplimiento de la obligación contractual contraída por el contratista, el daño antijurídico, cuantificando el monto de los perjuicios cuya indemnización se reclama y la relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación contractual y el daño alegado.

La prosperidad de la pretensión de indemnización dependerá de la claridad y contundencia del planteamiento que se realice respecto del incumplimiento, como hecho generador, y las pruebas que para demostrarlo se presenten con la demanda, pues es con base en ellas que se solicitará al Juez el pago del daño emergente, el lucro cesante, el daño reputacional, se harán efectivas las pólizas de seguro y las garantías pactadas, incluyendo la cláusula penal, así como el reconocimiento de intereses moratorios, entre otras pretensiones.

### **La caducidad del medio de control de controversias contractuales**

En primer lugar, el literal c), numeral 2, del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece que: “cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso.”, so pena de que opere la caducidad.

Acto seguido, el literal j), ibidem, puntualiza respecto a la oportunidad para presentar la demanda de controversias contractuales así:

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

(...)

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: (...)

Como quiera que la forma como se contabiliza el término de caducidad varía según los diferentes supuestos normativos a partir de los cuales se realiza el cómputo de los dos años en cada caso en concreto, para facilitar el entendimiento de esta situación se hace un resumen en la siguiente tabla:

| CLASE DE CONTRATO   | FECHA DE INICIO DEL CONTEO DE LOS 2 AÑOS   |
|---|--|
| i) En los de ejecución instantánea  | A partir del día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato  |
| ii) En los que no requieran de liquidación  | A partir del día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa   |
| iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes                                       | A partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación.   |
| iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración                                  | A partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe  |
| v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente | <b>Una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente</b> o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga. |

UAESP 2022

En este último caso, conforme a la posición que ha asumido la jurisdicción contencioso-administrativa ha de entenderse que cuando la norma habla de contratos “que requieran de liquidación”, se refiere única y exclusivamente a aquellos que se regulan por el Estatuto General de Contratación Estatal, es decir por la Ley 80 de 1993.

### Reforma de la demanda

El artículo 173 del CPACA regula la materia así:

“El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.
2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.
3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.

*La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial.”*

Debido a que la interpretación de esta norma no ha sido pacífica, el Consejo de Estado – sección primera – conforme a la facultad que le otorga el Artículo 271 del CPACA unificó jurisprudencia respecto de este tema, acogiendo la tesis aplicada por las secciones segunda, tercera y cuarta, precisando que el término para reformar la demanda debe contarse dentro de los diez (10) días después de vencido el plazo del traslado.

### **Contestación de la demanda**

El artículo 172 del C.P.A.C.A., dispone que en las demandas en materia contencioso administrativas se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los demás sujetos procesales, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199, modificado por la Ley 2080, y 200 del citado código, término dentro del cual se deberá contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvencción.

Igualmente, con el auto admisorio siempre se solicita, por expreso mandato legal, que la entidad pública allegue con la contestación de la demanda el expediente administrativo que contenga la totalidad de los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentran en su poder. Al respecto el numeral 4 y el parágrafo 1 del numeral 7 del artículo 175 del CPACA, advierten que: “La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto.”

La contestación extemporánea de la demanda genera como consecuencia que se presuman ciertos los hechos susceptibles de confesión, consecuencia que también se genera cuando esta no se contesta; de conformidad con lo señalado en el artículo 97 del C.G.P., el cual establece:

*“La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto. (...)”.*

En consideración a lo anterior, y a efecto de evitar que se generen los efectos adversos que la ley procesal establece como consecuencia de la no contestación o contestación extemporánea de la demanda, y demás actos procesales que según el trámite especial aplicable a cada uno de los medios de control deben atenderse oportunamente durante el decurso procesal, es necesario que las diferentes dependencias de la entidad cumplan de manera estricta los términos que el Equipo de Defensa Judicial, en los memorandos internos con que se requiere la información, so pena de hacerse responsables de las consecuencias que su inobservancia acarrea para la adecuada defensa de los intereses de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

#### **3.3.2. DEMANDA DE RECONVENCIÓN**

El artículo 177 del CPACA regula la materia así:

“Dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado podrá proponer la de reconvencción contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial.

*Vencido el término del traslado de la demanda inicial a todos los demandados, se correrá traslado de la admisión de la demanda de reconvencción al demandante por el mismo término de la inicial, mediante notificación por estado.*

*En lo sucesivo ambas demandas se sustanciarán conjuntamente y se decidirán en la misma sentencia.”*

De acuerdo con lo anterior, es fundamental que el área misional de la entidad, una vez recibe el memorando interno del Grupo de Defensa Judicial de la SAL analice sí, conforme a la situación de la ejecución contractual, existen elementos fácticos y jurídicos que ameriten solicitar que interponga demanda de reconvencción contra el demandante.

### **Caducidad de la demanda de reconvencción**

La demanda de reconvencción es autónoma, por tanto, el término de caducidad es independiente y no se interrumpe con la interposición de la demanda inicial. En otras palabras, la presentación de la demanda principal de controversias contractuales no interrumpe el término de caducidad que opera para el demandando principal frente a su eventual demanda de reconvencción.

### **Términos para entregar la información al equipo de trabajo de defensa judicial en los diferentes medios de control y acciones judiciales de los que sea parte**

Respecto de los demás medios de control, conforme a la normatividad aplicable al tipo de acción y jurisdicción competente, se hace un breve resumen de los términos para darles contestación y presentar los informes técnicos por parte de las dependencias responsables en la siguiente tabla:

| MEDIO DE CONTROL                                   | OPORTUNIDAD PARA CONTESTAR LA DEMANDA   | PLAZO LÍMITE PARA ENTREGAR AL GRUPO DE DEFENSA JUDICIAL DE LA SAL EL INSUMO NECESARIO PARA CONTESTAR LA DEMANDA  |
|--|---|--|
| Nulidad y restablecimiento del derecho             | El artículo 172 del CPACA establece <u>un término de treinta (30) días</u> , el cual comienza a contabilizarse a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje de datos que notificó el auto admisorio y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente de conformidad con el art. 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el art. 199 del CPACA.   | <p>El que establezca el equipo de trabajo de defensa judicial en el memorando interno con el que requiere el suministro de la información al área responsable.</p> <p>Se reitera que el plazo fijado para la entrega de los insumos necesarios dependerá del apremio que impongan los términos previstos en las normas procesales aplicables según el medio de control o acción que se promueva.</p> <p>Se debe tener en cuenta que los términos procesales son perentorios, preclusivos e improrrogables.</p> |
| Reparación directa                                 |   |  |
| Controversias Contractuales                        |   |  |
| Protección de los derechos e intereses colectivos. | El artículo 22 de la ley 472 de 1998 establece un <u>término de (10) días</u> . No obstante se debe aclarar que la Sección Primera del Consejo de Estado, con sentencia del 08 de marzo de 2018, proferida dentro del proceso radicado 20170384301 unificó el precedente respecto al plazo para contestar las acciones populares, puntualizando que <u>“el traslado de los diez (10) días a que se refiere el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, sólo comenzará a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de la última notificación, en los términos del artículo 199 del CPACA.”</u> En consonancia con la modificación del art. 199 del CPACA introducida por la ley 2080 de 2021, el traslado de los 10 días comienza a contabilizarse a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje de datos que notificó el auto admisorio y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente. |  |
| Reparación de los perjuicios causados a un grupo.  | El artículo 53 de la ley 472 de 1998 establece un <u>término de (10) días</u> .   |  |
| Acción de Cumplimiento                             | El artículo 13 de la ley 393 de 1997 establece que el demandado tiene derecho a hacerse parte en el proceso y a allegar pruebas o solicitar su práctica, <b>dentro de los tres (3) días siguientes a la</b>   |  |

| MEDIO DE CONTROL                                  | OPORTUNIDAD PARA CONTESTAR LA DEMANDA  | PLAZO LÍMITE PARA ENTREGAR AL GRUPO DE DEFENSA JUDICIAL DE LA SAL EL INSUMO NECESARIO PARA CONTESTAR LA DEMANDA |
|---|--|---|
|   | <p><b>notificación de la admisión de la demanda.</b> De conformidad con el art. 8 de la ley 2213 de 2022 la notificación se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador recepciones acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.</p>  |   |
| <p><b>Proceso de deslinde y amojonamiento</b></p> | <p>El artículo 402 del Código General del Proceso prevé: <b><i>“De la demanda se correrá traslado al demandado por <u>tres (3) días.</u>”</i></b></p>  |   |
| <p><b>Procesos Ejecutivos</b></p>                 | <p>En razón a que la ley 1437 de 2011 no señaló un procedimiento especial para el proceso ejecutivo en materia contencioso-administrativa, el trámite es el establecido por el Código General del Proceso, cuyo artículo 442 en su numeral 1 prevé: <b><i>“<u>Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo</u> el demandado podrá proponer excepciones de mérito. Deberá expresar los hechos en que se funden las excepciones propuestas y acompañar las pruebas relacionadas con ellas.</i></b> Esos 10 días comienzan a contabilizarse a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje de datos que notificó mandamiento y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente de conformidad con el art. 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el art. 199 del CPACA.</p> |   |
| <p><b>Procesos laborales</b></p>                  | <p><b>El artículo 74 del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social,</b> modificado por el artículo 38 de la Ley 712 de 2001, establece un <b><u>término común de diez (10) días.</u></b></p>  |   |
| <p><b>Tribunales Arbitramento de</b></p>          | <p><b>El artículo 21 de la ley 1563 de 2012</b> <i>“Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”,</i> establece: <b><i>“Traslado y contestación de la demanda. De la demanda se correrá traslado por <u>el término de veinte (20) días.</u>”</i></b> El artículo 22 ibidem, respecto a la reforma de la demanda establece: <i>“Notificado el demandado del auto admisorio de la demanda, esta podrá reformarse por una sola vez antes de la iniciación de la audiencia de conciliación prevista en esta ley.”</i></p>   |   |

UAESP 2022

Para una óptima implementación de los anteriores lineamientos, cada jefe de dependencia deberá designar a un profesional idóneo quien servirá de canal de comunicación entre el grupo de defensa judicial y los distintos grupos de trabajo de la dependencia a efecto de garantizar la atención de los diferentes requerimientos y la oportuna remisión de la información.

Por último, se recuerda que la no entrega, la remisión parcial o tardía de la información requerida por el equipo de trabajo de defensa judicial, extrajudicial y de cobro coactivo para el trámite de las conciliaciones judiciales o extrajudiciales, presentar o contestar demandas, aportar pruebas, controvertir peritajes, presentar alegatos de conclusión y demás actos procesales que se requieran según el caso, conlleva a que la Entidad pueda verse abocada a las gravosas consecuencias y

sanciones ya citadas, e, igualmente, a que su defensa sea precaria generando pronunciamientos adversos a los intereses de la UAESP.

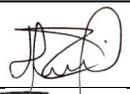
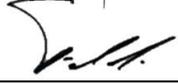
Así las cosas, la negligencia, renuencia o demora en la remisión de la información y los documentos por parte del sector o dependencia correspondiente conllevará a que el caso sea remitido o puesto en conocimiento de la Oficina de Control Disciplinario para que adelante las actuaciones de su competencia.

La presente Política se aprobó en sesión ordinaria del Comité de Conciliación y Defensa Judicial la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), realizada el 17 de agosto de 2022.

## 1. CONTROL DE CAMBIOS

| Versión | Fecha      | Descripción de la modificación |
|---------|------------|--------------------------------|
| 1.0     | 22/08/2022 | Creación del documento         |

## 2. AUTORIZACIONES

|                       | NOMBRE  | CARGO  | FIRMA  |
|-----------------------|---|--|--|
| Elaboró               | Ludy Fernanda Fagua Neira   | Profesional Universitario<br>Subdirección de Asuntos Legales |   |
|                       | Fernando Salazar Rueda  | Contratista SAL  |   |
|                       | Grupo Interdisciplinario para la Formulación e Implementación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.   |  |  |
| Revisó                | Carlos Arturo Quintana Astro  | Subdirector Técnico de Asuntos Legales                       | <br><small>CARLOS ARTURO QUINTANA ASTRO</small> |
|                       | Comité de Conciliación y Defensa Judicial   |  |  |
| Aprobación y adopción | Resolución 437 de 22 de agosto de 2022 "Por la cual se adopta la política de prevención del daño antijurídico de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos" |  |  |



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**UAESP**

Unidad Administrativa Especial  
de Servicios Públicos

