



POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO EN LA  
UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE

COMITÉ DE CONCILIACION Y DEFENSA JUDICIAL  
DE LA  
UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI-ES



## I. INTRODUCCIÓN

La Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, se encuentra ubicada en el Municipio de Ibagué, capital del departamento del Tolima, creada mediante Acuerdo No. 077 del 24 de diciembre de 1996, por el Honorable Concejo Municipal de Ibagué, como una Empresa Social del Estado, conformada por las Unidades Intermedias, Centros y Puestos de salud, con categoría especial de entidad pública, descentralizada del orden Municipal, dotada de personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Secretaria de Salud Municipal e integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud, sometida al régimen jurídico previsto en el capítulo III, artículos 194, 195 y 197 de la Ley 100 de 1993.

Como Institución Prestadora de Servicios (I.P.S) de orden municipal, prestadora de servicios de baja complejidad tipo A y B, tiene habilitada una extensa infraestructura en el Municipio de Ibagué con presencia en el área urbana y rural, ofreciendo servicios a través de cuatro (4) Unidades intermedias de salud, Centros y Puestos de salud.

Tabla 1 Caracterización de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE

CARACTERIZACION DE LA IPS	
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DE LA ENTIDAD.	Unidad de Salud de Ibagué U.S.I.- E.SE.
NIT.	809.003.590-2
UBICACIÓN DIRECCION Y TELEFONO.	Avenida 8ª No. 24-01 Barrio El Carmen
NIVEL DE ATENCION.	Baja Complejidad
CODIGO DEL PRESTADOR.	7300100771
E-MAIL	
REPRESENTANTE LEGAL	CARLOS ARMANDO CUELLAR BARRETO
PERSONERIA JURIDICA:	La Unidad de Salud de Ibagué U.S.I. – E.S.E., es una entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica y constituida como Empresa Social del Estado mediante Ordenanza No. 077 de diciembre 24 de 1996.

A partir de la expedición del Acuerdo No. 009 de agosto 11 de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Ibagué, en el que se, faculto al alcalde Municipal para realizar la fusión de las Empresas Sociales del estado del orden Municipal, la entidad viene afrontando una serie de transformaciones en cada una de sus áreas que requieren inmediata intervención.



En uso de dichas facultades, el alcalde de Ibagué profiere Decreto Municipal No. 1000-0754 de agosto 25 de 2017, donde fusiona las Empresas Sociales del Estado del Municipio de Ibagué, denominadas Unidad de Salud de Ibagué Empresa Social del Estado U.S.I. – E.S.E. y el Hospital San Francisco E.S.E., en una sola empresa, cuya denominación es Unidad de Salud de Ibagué U.S.I. –E.S.E., y quien debe garantizar la continuidad de la prestación de servicios de salud a la población que venía atendiendo ésta y el Hospital San Francisco E.S.E., para efectos legales y demás, el otrora Hospital se convierte en una Unidad Intermedia de la USI – ESE.

Como corresponde, la Junta directiva de la Unidad de Salud de Ibagué Empresa Social del Estado U.S.I. – E.S.E., mediante la expedición de actos administrativos, hace realidad del proceso de fusión y por Acuerdo No. 011 de septiembre 08 de 2017, aprobó la incorporación de la planta de cargos del Hospital San Francisco E.S.E., a la planta de cargos de la Unidad de Salud de Ibagué U.S.I- E.S.E., de forma transitoria, en los términos establecidos en el Artículo 4 del Decreto 1000-0754 de 2017, de igual manera los manuales de funciones y demás actos tendientes a darle continuidad y permanencia a las dos entidades garantizando la prestación de los servicios en cada uno de los puntos de atención.

Obviamente, al absorber la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, al Hospital San Francisco E.S.E., ésta recibió también la carga de procesos judiciales en contra de dicho hospital los cuales aumentaron considerablemente el número de procesos judiciales.

## II. MARCO NORMATIVO

### 2.1. 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

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

### 2.2. Directiva Presidencial 03 de 1997.

*“Como parte fundamental de los propósitos de transformación, modernización y racionalización de nuestras instituciones, en los que está comprometido el Gobierno Nacional, resulta de especial interés el diseño y desarrollo de políticas integrales de defensa*



*de los intereses públicos en litigio y de prevención del daño antijurídico estatal, por lo cual es necesario coordinar estrategias encaminadas a orientar las correspondiente asunción de responsabilidades por daños imputables a actuaciones de la administración.*

*En ese sentido, me permito impartir instrucciones a las entidades públicas del orden nacional con el objeto de que, sin dilaciones, conformen dentro de su organización y con su planta de personal, bajo la designación de COMITES DE DEFENSA JUDICIAL Y CONCILIACIÓN, grupos de trabajo integrados por funcionarios del más alto nivel que se responsabilicen de adoptar medidas tendientes a asegurar una defensa idónea de los intereses litigiosos de cada entidad” ...(..).*

2.3. Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

Artículo 75. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

*Artículo 65B. Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen.*

2.4. Decreto 1214 de 2000. por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5°. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:  
Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. (..)

Artículo 6° Secretaría Técnica. Son funciones del secretario del Comité las siguientes:  
Proyectar y someter a consideración del Comité la información que éste requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del ente.

2.5. Ley 790 de 2002, Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República.

Artículo 15. El Gobierno Nacional fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o



gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

#### 2.6. Directiva Presidencial No 02 de 2003.

*“En el marco del desarrollo de los principios de economía procesal y satisfacción de los fines del Estado Social de Derecho, cuando entre las entidades destinatarias de esta directiva exista un conflicto jurídico susceptible de ser negociado, antes de acudir a la vía procesal o al arbitraje, estas entidades deberán buscar la solución del conflicto a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que establece la ley”*

(..).

#### 2.7. Decreto 1795 de 2007. por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002, el artículo 13 de la Ley 1105 de 2006, y se adopta el Sistema Único de Información para la gestión jurídica del Estado.

Artículo 1°. Del Sistema Único de Información de gestión jurídica del Estado. El sistema de información de la actividad litigiosa y de la gestión jurídica del Estado creado por la Ley 790 de 2002, y cuya definición técnica y administración general está a cargo de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, será el sistema único de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional, del Estado. El sistema se denominará Litigob, pudiendo el nombre ser modificado por resolución del Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El Sistema de Información Litigob deberá ser utilizado y alimentado por todas las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

#### 2.8. Decreto 1716 de 2009. Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

Artículo 15. Las normas sobre comités de conciliación contenidas en el presente capítulo 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.

Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en el presente decreto.



Parágrafo único. Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. De hacerlo se registrarán por lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo 16. Comité de Conciliación. 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.

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

Parágrafo único. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.

2.9. Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5°. Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho estará integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo. Parágrafo. Créase la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, que como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá como objetivo la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales

2.10. Decreto 4085 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Artículo 3°. Alcance de la Defensa Jurídica del Estado. Para efectos del presente decreto, entiéndase la defensa jurídica de la Nación como el conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público.



La defensa jurídica de la Nación comprende todas las actividades relacionadas con: (i) la identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y del daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado; (ii) la administración, control y procesamiento de la información relativa a la Defensa Jurídica del Estado; (iii) la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (iv) la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; (v) la definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas; (vi) la evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y (vii) la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.

#### 2.11. Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015.

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”* en su artículo 2.2.4.3.1.2.2. dispone 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.

De conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.5. del citado decreto, 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 corresponden al Comité de Conciliación y defensa Judicial.

2.12 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 garantías con fines de repetición

### III. OBJETIVO:

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la Unidad de Salud de Ibagué USI - ESE, establece parámetros preventivos a seguir con el fin de evitar que, en ejercicio de la práctica misional y las actuaciones administrativas, se generen hechos, acciones u omisiones que coloque en riesgo el patrimonio de la entidad y contravengan el régimen jurídico. Así mismo, prevenir y detectar las causas de posibles perjuicios mediante la identificación de los hechos generadores del daño antijurídico y las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones contra la USI ESE, todo ello para lograr el fortalecimiento de la defensa jurídica de la entidad.

Adicionalmente, con estos lineamientos se pretende garantizar que los procesos judiciales en los que es sujeto pasivo la entidad, sean resueltos en el marco de la primacía de la ley, beneficiando los intereses de la entidad, utilizando adecuadamente los Mecanismos



Alternativos de Solución de Conflictos -MASC- para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos dañinos del debate extrajudicial o judicial, lo que redundará en el fortalecimiento de la defensa jurídica del estado en sus diversos componentes.

#### IV. PROPOSITO:

En la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, la política de prevención del daño antijurídico tiene como propósito principal, el procurar la solución a los problemas que generan litigiosidad e implican el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores de daño antijurídico, identificándose plenamente los hechos a prevenir y así se generar políticas de prevención en aquellos casos que generan mayor litigiosidad y pagos por la Entidad por concepto de condenas en su contra.

#### V. MARCO CONCEPTUAL:

Que la Política de prevención del daño está concebida como un instrumento de gestión, que requieren esencialmente la solución de los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas, para la cual la entidad deberá implementar mecanismos preventivos tendientes a defender los intereses de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias que permitan reducir al máximo el impacto que pueda generar las posibles demandas en su contra.

##### 1. PRESUPUESTOS PARA EL PLANTEAMIENTO DE LA POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO:

La construcción de la Política de Prevención del Daño Antijuridico de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, se elabora teniendo en cuenta las siguientes premisas establecidas en la Guía de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

- i. El Comité de Conciliación es el encargado de la formulación de la política y en tal sentido es la instancia encargada del control de la decisión; responsabilidad que se traduce en la identificación de las prioridades, la aprobación del plan de acción y la asignación de los recursos necesarios.
- ii. El Comité de Conciliación cuenta con la información acerca del problema planteado en las reclamaciones en contra de la entidad y los tipos de daño antijurídico que éste genera. También es el llamado a definir cuál de estos problemas es relevante y es posible resolver o mitigar (en este caso es posible de prevenir).
- iii. Las áreas misionales, como ejecutores de las políticas deben por su parte identificar las causas que explican los problemas priorizados por el Comité de Conciliación.



- iv. El Comité de Conciliación, en su calidad de instancia de control de la decisión, realiza el seguimiento a la ejecución del plan de acción.

El comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, para formular las políticas de prevención del daño antijurídico, acogerá la teoría de administración de la calidad total recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme a la cual la solución de los problemas requiere del conocimiento y participación de todas las dependencias de la organización; pues si bien es cierto que en el caso de la citada política de prevención el comité de conciliación es el responsable, también lo es que todas las áreas de la entidad han de aportar sus experiencias, teoría que consiste en:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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:

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.

## 2. PROCEDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA POLÍTICA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO:



## 2.1. Identificación de Causas que generan las condenas en contra de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE.

Aquí es importante definir específicamente las causas que dieron origen al proceso y/o acción, sean estas misionales o administrativas de la siguiente manera:

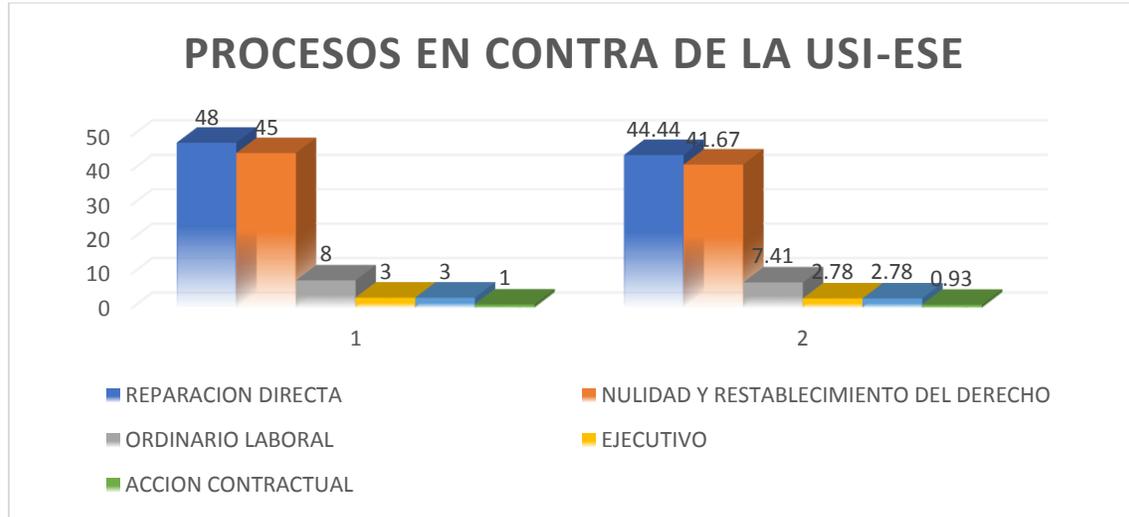
- Contrato realidad
- Calificación periodo de prueba e insubsistencia.
- Reintegro laboral ex – empleados públicos planta temporal de cargos.
- Reconocimiento horas extras, dominicales y festivos y reajuste prestacional.
- Reconocimiento aumento automático del 25% salario regulado en el artículo 4° de la Ley 84 de 1948 – Campaña antituberculosa oficial.
- Reinstalación y Reintegro
- Reintegro por la existencia de presuntos fueros de salud y de acoso laboral.
- Pago de sumas claras, expresas y exigibles
- FALLA DE PRESTACION DE SERVICIO MEDICO ASISTENCIALES SUFRIDOS EN EL TRABAJO DE PARTO Y POSPARTO
- FALLA DEL SERVICIO POR FALTA DE OPORTUNIDAD, DILIGENCIA Y ATENCIÓN AL PACIENTE.

En este análisis, se definirán falencias reiteradas que ocasionan riesgo de litigiosidad, organizándolas de tal forma que se prioricen las que resulten o puedan resultar en el mayor número de reclamaciones.

En este orden de ideas, procedimos a tomar como base la información registrada en los últimos cinco años, en las bases de datos de la entidad, el enlace procesos judiciales Rama judicial, informes físico de los Abogados Externos y la plataforma SIHO del Ministerio de Salud, incluido el otrora Hospital San Francisco E.S.E., hoy también Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, con corte a 30 de septiembre de 2019 obtuvimos y condensamos la siguiente información:

Distribución de los diferentes procesos por tipo de acción:

CLASE DE PROCESO	PROCESOS ACTIVOS Y NOTIFICADOS
REPARACION DIRECTA	53
NULIDAD Y REST. DEL DERECHO	36
ORDINARIO LABORAL	5
ACCION CONTRACTUAL	1
EJECUTIVOS	2
TOTAL, PROCESO	97



Fuente. Registro información aportada por los Abogados externos de la entidad USI-ESE

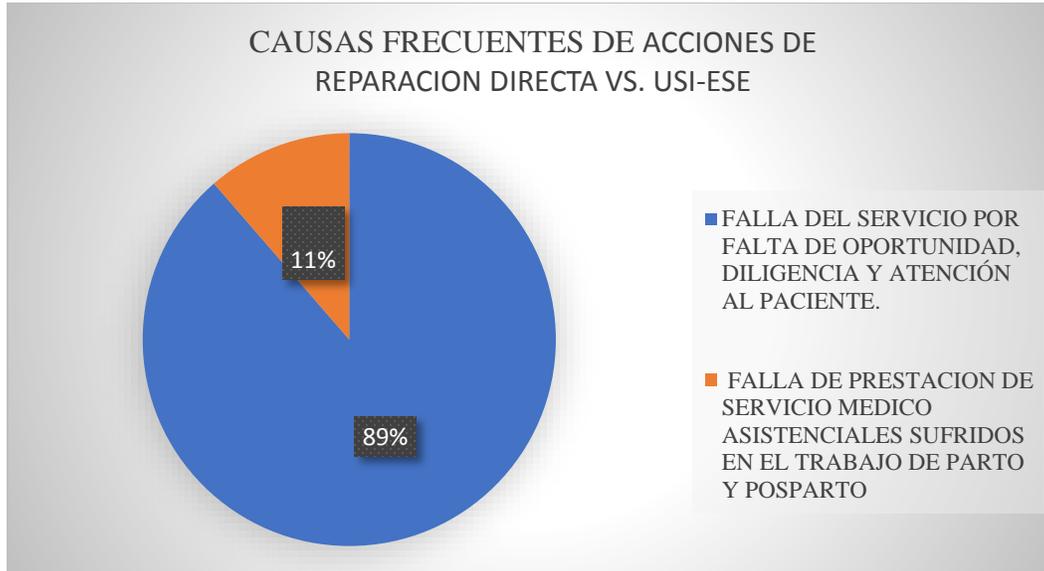
## 2.2. CAUSAS DE DEMANDA:

En esta parte se clasifican las demandas más recurrentes que se han interpuesto contra la Entidad, para establecer cuáles son los hechos de las reclamaciones y los argumentos expuestos por los demandantes al iniciar las acciones correspondientes, así como las recientes condenas en contra de la entidad.

Una vez clasificadas las reclamaciones, se establecen las causas de las demandas más frecuentes e incluso las más costosas para la Entidad, priorizando los hechos por los que la Entidad ya ha sido condenada, para que con base a ellos el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica, defina los asuntos que serán susceptibles de desarrollar en una política de prevención del daño antijurídico y determinar cómo se deberá estudiar el problema y plantear las soluciones al mismo por parte de la dependencia que lo generó.

### 2.2.1. Acciones de Reparación Directa:

CAUSAS FRECUENTES DE ACCIONES DE REPARACION DIRECTA VS. USI-ESE
FALLA DEL SERVICIO POR FALTA DE OPORTUNIDAD, DILIGENCIA Y ATENCIÓN AL PACIENTE.
FALLA DE PRESTACION DE SERVICIO MEDICO ASISTENCIALES SUFRIDOS EN EL TRABAJO DE PARTO Y POSPARTO



2.2.2. Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho:

CAUSA
CONTRATO REALIDAD.
REINTEGRO LABORAL EX – EMPLEADOS PÚBLICOS PLANTA TEMPORAL DE CARGOS.
RECONOCIMIENTO AUMENTO AUTOMÁTICO DEL 25% SALARIO ART. 4° DE LA LEY 84 DE 1948 – CAMPAÑA ANTITUBERCULOSA OFICIAL.
CALIFICACIÓN PERIODO DE PRUEBA E INSUBSISTENCIA.
RECONOCIMIENTO HORAS EXTRAS, DOMINICALES Y FESTIVOS Y REAJUSTE PRESTACIONAL.
REINTEGRO PRESUNTO PREPENSIONADO
REINTEGRO POR LA EXISTENCIA DE PRESUNTOS FUEROS DE SALUD Y DE ACOSO LABORAL.
RECONOCIMIENTO CONVENCION COLECTIVA ANTHOC.



### 3. IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO:

En esta parte, se estudiará el problema y se determinará el caso que las originan, buscando las falencias administrativas o misionales que generan las demandas, identificando el error cometido al interior de la Entidad. En este análisis se definirán falencias reiteradas que ocasionan riesgo de litigiosidad, organizándolas de tal forma que se prioricen las que resulten o puedan resultar en el mayor número de reclamaciones. Al final, se contará con una o varias causas primarias que constituyen los problemas dentro de la Entidad que las políticas de prevención deben resolver. La identificación de las falencias administrativas que generan demandas permite determinar si las reclamaciones hechas a la Entidad son prevenibles o no, si se originan por fallas internas de la Entidad en cualquiera de sus procesos, entonces la reclamación será prevenible a través de cambios institucionales o si por el contrario es ajeno a la organización, no pudiendo ser prevenibles por la Entidad.

Estas causas primarias deben ser revisadas por el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la Entidad, para establecer si se debe desarrollar alguna alternativa para reducirla y así dar una solución.

Por lo anterior, resulta indispensable recordar que la Constitución Política de 1991 establece la responsabilidad patrimonial del Estado, refrendada normativamente dentro del ordenamiento jurídico superior como cláusula general de conformidad con la cual “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades. 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”. (Art. 90).



Es entonces en este contexto normativo que cobra relevancia la prevención del daño antijurídico como política de la administración pública, al punto que su formulación e implementación constituyen un deber funcional asignado fundamentalmente a los órganos directivos de las entidades públicas a través del Conciliación, que por mandato legal expreso, deben ser constituidos en tales entidades, todo ello debe ser de impositivo cumplimiento por parte de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE.

#### 4. MECANISMOS GENERALES DE DEFENSA:

##### 4.1. Frente a la pretensión de declaratoria de contratos realidad en las jurisdicciones contenciosa administrativa y ordinaria laboral:

- Inexistencia de prueba directa y/o indirecta de subordinación y/o para - subordinación laboral. Carga de la prueba - artículo 167 del Código General del Proceso, tal y como lo exige la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.
- Alegación del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011 el cual dispone la autorización legal de las empresas sociales del estado para contratar con terceros.
- Presentación oportuna de la excepción de prescripción.
- Verificación términos de caducidad.
- Conainterrogatorio exhaustivo a los testigos de cargo y al demandante en su interrogatorio si se requiere.
- Alegación del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone que la dirección, control, vigilancia y coordinación de los contratos de prestación de servicios estará a cargo de las entidades estatales.
- Control procesal de la demanda de nuestra contraparte. Verificación requisitos establecidos en la Ley 1437 de 2011, el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el Código General del Proceso para solicitud de pruebas, declaraciones e interrogatorio de parte.
- Posibles tachas por sospechas en los testigos.
- Si el demandante fue trabajador tercerizado verificar los pagos que contratistas independientes le hayan realizado a su favor. (Art. 34 CST).
- Verificación si la actividad del demandante es de carácter misional, de apoyo o permanente.

##### 4.2. Frente a las acciones de reintegro por fuero sindical:

- Demostración en el proceso judicial de la inexistencia del fuero sindical como corolario de la constitución ilegal de una subdirectiva departamental que contradice lo ordenado por el artículo 55 de la Ley 50 de 1990.
- Alegación de conductas constitutivas de abuso del derecho por parte de los sindicatos.
- Presentación excepción de prescripción si la demanda se interpone con posterioridad a los dos (2) meses del despido, traslado o desmejora. (Art. 118 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social).



- Presentación excepción de falta de competencia si no existe reclamación administrativa previa a la interposición de la demanda especial de fuero sindical.

#### 4.3. Frente a las solicitudes de reintegro como corolario de las declaraciones de insubsistencia por expiración de la planta temporal de cargos:

- Verificación si la parte demandante ha tenido vinculaciones posteriores con la entidad, toda vez que el artículo 128 de la Constitución Política sostiene que nadie puede percibir del tesoro público más de una asignación, salvo los casos expresamente señalados en la ley.
- Probar que la última prórroga de la planta temporal de cargos se extendió hasta tanto persistieron las necesidades para la cual fue creada; por lo que la misma se mantuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2017 con 38 empleos de auxiliar del área de la salud. De ahí entonces que, al terminar la vigencia de susodicha planta, las demandantes quedaron automáticamente retiradas del servicio según las voces del artículo 4° del Decreto 1227 del año 2005.
- A partir del 1° de abril del año 2017, y en el HOSPITAL SAN FRANCISCO, se creó una nueva planta temporal de cargos por un periodo de tres (3) meses, la cual disminuyó de 38 a 21 empleos de auxiliar del área de la salud; por lo que mi mandante en el sub judice no tenía la obligación de vincular a las demandantes en una nueva, la cual recordemos, fue reducida. }
- Alegar que es completamente errado creer que los empleos temporales hayan mutado a ser provisionales; ya que sólo ante la imposibilidad de otorgar un encargo para la provisión transitoria de un empleo de carrera en vacancia temporal o definitiva, será procedente acudir al nombramiento en provisionalidad; el cual resulta ser una forma de provisión excepcional y residual.
- Hay que informar que las plantas de empleos temporales del Hospital San Francisco han desaparecido; motivo por el cual resultaría imposible el reintegro de las demandantes al interior de la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ USI-ESE.

#### 4.4 Frente a la reparación directa

- Probar que no hubo falla del servicio médico asistencial, probar que no hay nexo de causalidad entre la acción u omisión de la USI ESE y el daño.
- llamar en garantía a la compañía aseguradora (cuando proceda)

### 5. PROCESOS JUDICIALES Y FINES DE REPETICION.

5.1.- El Comité de Conciliación, previo informe y concepto que emitan los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, sobre los procesos judiciales en los que sea necesario llamar en garantía con fines de repetición, prevista en el artículo 27 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009, a alguna persona natural o



jurídica decidirá sobre ello y se plasmara en el acta del comité, especificando las personas a llamar en garantía con fines de repetición.

5.2.- El Comité de Conciliación, previa información recibida del Profesional Universitario-Tesorería- del pago total o el pago de la última cuota efectuado por la entidad, de una conciliación, condena, proceso administrativo y, previo informe y concepto de viabilidad que emitan los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, sobre la configuración y procedencia de la acción de repetición, decidirá sobre el inicio de las acciones judiciales correspondientes.

Para ello, el Profesional Universitario-Tesorería, al día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuada por la entidad, de una conciliación, condena, proceso administrativo coactivo o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, para que en un término no superior a cuatro (4) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la decisión.

5.3.- Al analizar la procedencia de las acciones de repetición, los abogados deberán efectuar un estudio sobre la oportunidad o configuración del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, indicando las siguientes variables:

5.3.1. La fecha de ejecutoria de la sentencia, la fecha de pago total de la sentencia (último pago).

5.3.2. Deberá determinarse si en el último pago se dio dentro de los 10 meses según el artículo 307 del Código General del Proceso y el artículo 192 del CPCA.

5.3.3. Si el último pago se realizó dentro de los 10 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la sentencia, el término de 2 años de caducidad de la acción de repetición se computará a partir del día siguiente del último pago, bien sea que el caso analizado corresponda a un



sentencia ejecutoriada con anterioridad o posterioridad a la sentencia C-832 de la Corte Constitucional.

5.3.4. Si el pago se realizó con posterioridad a los 10 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la sentencia, el computo del término de 2 años de la caducidad de las acción de repetición varía, según se trate del cumplimiento de sentencias ejecutoriadas antes o después del citado fallo de constitucionalidad con efectos futuros.

5.3.5. Si la ejecutoria de la sentencia respectiva fue anterior a la Sentencia C-8332 de 2001 de la Corte Constitucional, el término de caducidad de la acción de repetición deberá contarse a partir del día siguiente al último pago.

5.3.6. Si la ejecutoria de la sentencia respectiva fue posterior a la Sentencia C-8332 de 2001 de la Corte Constitucional, el término de caducidad de la acción de repetición deberá contarse a partir del día siguiente al vencimiento de los 10 meses antes señalado.

5.3.7. En el evento de que haya operado el fenómeno de la caducidad, es esencial para el Comité de Conciliación de la entidad, determinar que funcionario o (s) fueron responsables de tales hechos.

5.3.8. En el evento en que el Comité de Conciliación de la entidad, no decida en oportunidad iniciar la acción de repetición y con el propósito de dar aplicación al artículo 8 de la Ley 678 de 2001, deberán comunicar inmediatamente tal decisión a la Procuraduría, con el objeto de que el Ministerio Público la ejercite.

5.3.9. Una vez ejecutoriados los fallos proferidos por autoridad judicial desfavorables a la entidad, éstos deberán remitirse a la Oficina de Control Interno Disciplinario, para que en el menor tiempo posible inicie las investigaciones pertinentes.

5.4. El Comité de Conciliación de la entidad, debe atender las presunciones de dolo y culpa grave establecidas por los jueces administrativos. Al respecto se atenderán las siguientes pautas:



5.4.1. El Comité de Conciliación de la entidad, con el fin de verificar la conducta dolosa o gravemente culposa que se le imputa al servidor público, tendrá en cuenta si el Juez administrativo en el fallo estableció una de las presunciones de dolo o culpa grave consagradas en los artículo 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, en particular, desviación de poder, falsa motivación y violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, en cuyo caso ese pronunciamiento es razón suficiente para establecer la existencia de ese presupuesto.

5.4.2. En los demás fallos, es decir aquéllos que no hagan referencia expresa a la determinación de una presunción de dolo o culpa grave de un funcionario público, corresponderá al Comité de Conciliación evaluar si existió conducta dolosa o gravemente culposa imputable a un servidor público. Así mismo, establecer si con esa conducta se causó daño antijurídico a un tercero. Entiéndase por daño antijurídico la lesión a un interés jurídicamente tutelado, que la víctima no esté en obligación legal de soportar, o como aquél que causa un detrimento patrimonial que carece de título jurídico válido y excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar un individuo.

5.4.3. Para demostrar la actuación dolosa o gravemente culposa que se le imputa al servidor público, no basta con la copia de la sentencia, ni siquiera en el evento que su contenido llegue a establecer una presunción de dolo y culpa grave, es necesario efectuar una evaluación de la conducta del servidor o exservidor público.

5.4.4. Corresponde al Comité de Conciliación establecer que la actuación del servidor público involucrado tuvo una conexión determinante con el daño antijurídico demostrado en el proceso judicial y que, por ende, fue la causa eficiente del detrimento patrimonial de la entidad pública al haber tenido que reconocer y pagar la condena. Por lo que, se debe verificar que el servidor público contra quien se repite tenía a su cargo funciones asignadas que guardaban estrecha relación con el trámite demandado ante la autoridad judicial y por tanto, su actuación resultó determinante en la causación del daño antijurídico alegado.



5.4.5. Que se haya pagado la condena, lo cual se demuestra con las órdenes de pago emitidas por el área Tesorería, la constancia expedida por el beneficiario de la sentencia, de haber recibido el monto de la condena a su favor.

5.4.6. Que dentro del proceso la autoridad judicial, haya evidenciado que el cumplimiento de la condena causó un detrimento patrimonial a la entidad.

5.4.7. Una vez aceptada la demanda de repetición en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es imprescindible que el apoderado de la entidad solicite el decreto y práctica de pruebas conducentes a la prosperidad de la acción, tales como:

5.4.7.1. Las pruebas documentales que fueron aportadas en el proceso que dio origen a la acción de repetición y que sirvieron para que el juez declarara la nulidad de un acto administrativo o la reparación de un daño derivado de la actividad administrativa, mediante la solicitud de traslado de pruebas. (hoy 28 de octubre de 2019).

El Comité de Conciliación, previo concepto emitido por los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, estableciendo la configuración de los requisitos para adelantar o no las Acciones de Repetición a que haya lugar, con sustento en argumentos fácticos, jurídicos y jurisprudenciales que proporcionen elementos para instaurar la respectiva demanda, decidirá sobre la procedencia o no de su presentación y el funcionario o ex funcionario contra quién se adelantara.

5.5.- Los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, deberán calificar en forma trimestral el contingente judicial teniendo en

## 6. CONCILIACION JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL.

6.1.- El Comité de Conciliación en las etapas de conciliación prejudicial, judicial y extrajudicial a realizarse en cada uno de los casos a estudiar, de acuerdo con el precedente jurisprudencial de las altas cortes (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional) y previo concepto emitido por los abogados externos de la entidad encargados de la defensa judicial, que indique un alto porcentaje de pérdida del caso, podrá presentar fórmula conciliatoria en aras evitar un daño fiscal a la institución, verificando que cuenta la Entidad, en ese momento, con el flujo de recursos suficientes para proceder de conformidad.



Al detectar la configuración de alguna excepción extintiva de la obligación (caducidad, prescripción de derechos, falta de legitimación en la causa por pasiva, etc.) y, causales exonerativas de responsabilidad de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE y/o cualquier otro hecho de defensa para la Institución, se abstendrá de presentar fórmula conciliatoria.

6.2.- El Comité de Conciliación, previo concepto escrito emitido por los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, justificarán los pagos que debe realizar o no la Entidad, en virtud de procesos administrativos coactivos, conciliaciones, sentencias condenatorias de primera instancia o de cualquier otra obligación surgida por concepto de la responsabilidad patrimonial y, decidirá si es procedente o no realizar el respectivo pago.

6.3.- Los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, deberán sustanciar, proyectar, impetrar y radicar dentro de los términos establecidos por la ley, las acciones judiciales y administrativas correspondientes tendientes a la reclamación y defensa de los derechos de la entidad.

6.4.- Los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, deberán también contestar las demandas en debida forma, presentar excepciones, allegar y solicitar pruebas, alegar, en conclusión, recurrir las providencias que le sean contrarias y demás actuaciones procesales pertinentes en los procesos judiciales y administrativos, contenciosos y coactivos que se adelanten a favor y en contra de la entidad, respectivamente. Así mismo, emitir conceptos dirigidos al Comité de Conciliación, para fundamentar las decisiones que allí se adopten.

6.5.- Promover el tratamiento extrajudicial a aquellas reclamaciones, donde “la falla médica es bastante evidente” y el contingente judicial indique un alto porcentaje de pérdida del caso.

## 7. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

Se realizará en aquellos procesos de responsabilidad relativos a controversias contractuales, reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando aparezca prueba sumaria de que el agente actuó con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida sobre la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

No habrá llamamiento en garantía cuando dentro de la contestación de la demanda se han propuesto excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero y/o caso fortuito o fuerza mayor.

Los apoderados encargados de la defensa judicial de LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, deberán estudiar la procedencia del llamamiento en garantía para fines de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial. De no ser viable el llamamiento, deberán justificarlo por escrito y prestar un informe mensual al Comité de



Conciliación (Decreto 1617 de 2009), antes del vencimiento de fijación en lista para efectos de la coordinación respectiva.

Los apoderados encargados de la defensa judicial de la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ USI-ESE deberán incorporar a su informe mensual de actividades, el proyecto de contestación de demanda, el escrito de excepciones y la respectiva denuncia o llamamiento en garantía. En caso de que esta última no sea viable, así lo deberá consignar el mencionado informe.

Cuando LA UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI ESE, inicie acciones judiciales en contra de sus Contratistas, los apoderados de la entidad, deberán accionar también contra la aseguradora que amparó el riesgo que originó la acción y cuando actúen como accionado accionar contra la aseguradora que ampare el riesgo que origina la acción y cuando actúen como accionados los ciudadanos o personas jurídicas de derecho privado o de derecho público por actos, hechos, omisiones u operaciones atribuibles a contratistas suyos deberá llamar en garantía y/o denunciar el pleito al contratista y a su aseguradora, dependiendo del riesgo de que se trate.

## 8. CONCLUSIONES:

1. El proceso de construcción y actualización de la Política de prevención del daño antijurídico de la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE, tuvo un componente altamente participativo en el que estuvieron involucrados todos los miembros del Comité y la Gerencia.
2. La identificación de la actividad litigiosa, como herramienta en el proceso de construcción de la política de prevención del daño antijurídico tuvo énfasis en los riesgos determinados en el área misional y de talento humano.
3. La política de prevención del daño antijurídico refleja la voluntad y propósito de la Unidad de Salud de Ibagué, en promover una cultura de responsabilidad y cuidado que priorice las acciones preventivas sobre las restaurativas o reparadoras en la definición de asuntos sometidos a resolución en instancias judiciales o administrativa.
4. La Política de prevención del Daño Antijurídico, no es documento definitivo o que no admita mejorar o correcciones futuras que permiten hacer los ajustes correspondientes en la procura de tener un documento público actualizado y vigente.