

 Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Ipiiales S.A. E.S.P.	MODELO INTEGRADO DE PLANEACION Y GESTIÓN	Código: PE-PLA-P04-PO09
	PLANEACION Y CALIDAD	Versión: 03
	Planes Programas y Políticas Institucionales	Fecha: 01/08/2025
	Política de Control Interno	Página 1 de 18

COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL
OFICINA ASESORA JURÍDICA.

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO
ANTI JURÍDICO: UNIMOS EMPRESA MUNICIPAL DE
TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P.

IPIALES, 2025

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE UNIMOS EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P.		
ELABORÓ	REVISÓ	APROBÓ
Byron Leonel Trejo I.	Omar Enrique Ipial Ipial	Harold Edwin Muñoz
Profesional Oficina Jurídica.	Jefe Oficina Asesora Jurídica.	Gerente.
	Carmenza Belalcázar	
	Jefe Oficina Asesora de Planeación.	
FECHA	FECHA	FECHA
30/07/2025	31/07/2025	01/08/2025

REGISTRO DE MODIFICACIONES
Ajuste de la Política de Daño Antijuridico de acuerdo con los Lineamientos del MIPG.
Actualización de vigencia de la política

	MODELO INTEGRADO DE PLANEACION Y GESTIÓN	Código: PE-PLA-P04-PO09
	PLANEACION Y CALIDAD	Versión: 03
	Planes Programas y Políticas Institucionales	Fecha: 01/08/2025
	Política de Control Interno	Página 3 de 18

INTRODUCCIÓN.

En atención a las estrategias eficaces para la prevención de condenas, el estado colombiano crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) como una unidad administrativa especial, cuyo objetivo principal es el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a fortalecer y dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la nación y el Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico, para enfrentar las debilidades estructurales de defensa de la Nación, permitiendo un adecuado manejo de la gestión jurídica estatal.

Mediante el presente documento se pretende establecer la base para la adopción de la política de prevención del daño antijurídico, la cual se ha elaborado siguiendo las recomendaciones dadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de sus publicaciones oficiales, en este orden de ideas, en dicho documento la Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Ipiales UNIMOS S.A. E.S.P. parte de establecer las causas generadoras del daño antijurídico en la entidad y busca establecer los parámetros preventivos para de esta manera evitar actuaciones administrativas de las distintas área que puedan generar vulneración de bienes jurídicamente tutelados, con afectación de los intereses de la Entidad.

De conformidad con lo anterior, resulta fundamental determinar en qué áreas se origina el riesgo, con lo cual se permitirá establecer las causas primarias que podrían generar el daño antijurídico, contribuyendo así en la reducción de procesos judiciales en que sea parte UNIMOS S.A. E.S.P. permitiendo atender de manera cuidadosa los intereses de la entidad.

No obstante a que en UNIMOS S.A. E.S.P. nos encontramos en un nivel de una baja litigiosidad, toda vez que la entidad tiene menos de mil procesos, según ponderación establecida por la ANDJE, se hace indispensable establecer una política de prevención del daño, en el entendido que es un tema de vital importancia, tanto así que la gestión de la defensa jurídica de la entidad se está ocupando de manera insistente en la atención de la política de prevención debido a sus importantes implicaciones tanto jurídicas como patrimoniales.

El presente documento, busca estrategias y criterios unificados que permitan establecer un modelo integral de defensa judicial, mediante el establecimiento de estrategias eficaces para la prevención del daño antijurídico o aumento de los índices de litigio al interior de la UNIMOS S.A. E.S.P.

PARTE I.

1. ALCANCE.

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Ipiales UNIMOS S.A. E.S.P. es aplicable a todas las dependencias de la Entidad. Las acciones específicas deben establecerse con prioridad en las Jefaturas del Talento Humano, y las Oficinas Asesoras, señaladas en el presente estudio del Comité de Conciliación, teniendo en cuenta que estas áreas son en donde con mayor frecuencia se están presentando las deficiencias misionales que dan configurar el daño antijurídico.

	MODELO INTEGRADO DE PLANEACION Y GESTIÓN	Código: PE-PLA-P04-PO09
	PLANEACION Y CALIDAD	Versión: 03
	Planes Programas y Políticas Institucionales	Fecha: 01/08/2025
	Política de Control Interno	Página 4 de 18

Con ella se busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la prevención del daño antijurídico al interior de la Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Ipiales UNIMOS S.A. E.S.P. mediante la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico que incluyen una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la Entidad, que están generando reclamaciones en su contra y exponiendo el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial, buscando contribuir a la reducción de demandas en contra de la Entidad en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por conceptos de sentencias y conciliaciones.

1.1. Identificación.

Determinar cuáles son los factores de amenaza más importantes que pueda tener un impacto adverso y representativo a la Entidad; a partir de esta etapa de evaluación es posible dar dimensión o medir el riesgo y determinar cuál es el método administrativo o de gestión que debe implementarse.

1.2. Valoración.

Estimar la probabilidad y nivel de impacto de los riesgos que han sido cualificados y que por su materialidad requieren una valoración cuantitativa. Para efectuar una correcta valoración, es indispensable emplear una metodología con base en procedimientos establecidos por la Entidad

1.3. Mitigación.

Se deben tomar decisiones, respecto al manejo óptimo de los riesgos, a través del diseño e implementación de mecanismos, estrategias y/o apropiaciones de recursos que se necesiten, para mitigar el impacto de fallos adversos, logrando un índice mínimo de fallos condenatorios, esto será logrado con las buenas prácticas en la ejecución de los procesos y procedimientos en cada una de las áreas de la Entidad.

2. TÉRMINOS Y DEFINICIONES.

2.1. Daño Antijurídico.

El Artículo 90 de la Constitución Política establece: *"El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".*

La concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades y ha definido el daño antijurídico como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, por lo cual se ha desplazado la antijurídica de la causa del daño al daño mismo". Por consiguiente, concluye esa Corporación, el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva".

El daño antijurídico entonces puede definirse como el daño injustificado que el Estado le causa a un particular que no está obligado a soportarlo de lo cual surge la responsabilidad de la administración la cual conlleva un resarcimiento de los perjuicios causados.

En materia de daño antijurídico en las actuaciones judiciales podemos definirla como el daño causado por una acción y omisión dolosa o gravemente culposa realizada por un servidor público cuya consecuencia es una condena patrimonial contra el Estado quien tiene la posibilidad de recuperar lo pagado a través del medio de control de repetición.

2.2. Prevención.

El concepto prevención hace alusión a prevenir, o a anticiparse a un hecho y evitar que este ocurra. Su origen es el término del latín praeventio, el cual proviene de “prae”: previo, anterior, y “eventious”: evento o suceso. Generalmente, se habla de prevenir un acontecimiento negativo o no deseable.

2.3. Política de prevención del daño antijurídico.

De acuerdo con lo anterior la política de prevención del daño antijurídico busca identificar las causas de los daños antijurídicos que se presentan en la entidad y que como consecuencia se producen las diferentes demandas por parte de los afectados, algunas de las cuales dan como resultado fallos condenatorios en contra de la Entidad con el correspondiente pago. Por lo que, la política de prevención del daño antijurídico busca generar estrategias al interior de la Entidad para identificar los riesgos y costos de los procesos judiciales

La formulación de las políticas es una actividad que debe desplegarse para resolver un problema, respecto a la prevención del daño, el comité de conciliación tiene a cargo la actividad litigiosa, la cual es esencialmente estratégica y que las políticas que formule en ese campo tienen que adaptarse al contexto de toma de decisiones judiciales. La prevención del daño permite que asuntos que podrían ser decididos por los jueces ni siquiera lleguen a esa etapa porque esos eventos se prevén y evitan.

Una política de prevención del daño efectiva implica que la entidad conscientemente decida resolver los problemas que generan las sentencias frecuentes en su contra. Es decir, que las condenas reiteradas en los procesos judiciales deben ser interpretadas como un síntoma que refleja dificultades en los procesos administrativos que afectan los derechos de los administrados.

La política de prevención del daño es esencialmente la solución de los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas.

3. NORMATIVIDAD.

Normatividad	Contenido normativo
Constitución Política de Colombia	Artículo 2: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la

	participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Artículo 90: “El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.
Ley 1444 de 2011	Regulada por el decreto ley 4085 de 2011, mediante la cual la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), tiene entre sus objetivos: “(...) la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.”
Decreto 1716 de 2009	El Artículo 16 dispone: “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 (...)” A su vez el artículo 19, numeral 1º, estableció que le corresponde al Comité de Conciliación el cumplimiento de la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. En efecto, el Decreto 1716 de Mayo 14 de 2009 dispone que las normas sobre comités de conciliación 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 (Art. 15); normas dentro de las cuales se encuentran precisamente la que señala al Comité como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las políticas (Art. 16), correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 num.1).

Resolución No. 093 del 2021	Por medio de la cual se distaron disposiciones sobre la creación, integración y funcionamiento del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UNIMOS S.A. E.S.P. y en que su artículo 4º numeral 1º, estableció que el Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: "1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. (...)".
Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015	Mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en su artículo 2.2.43.1.2.2, 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.

4. ACCIONES OBJETO DE ESTUDIO.

4.1. Medios de control y/o acciones judiciales.

- 4.1.1. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.
- 4.1.2. Acción de Reparación Directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a la entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.
- 4.1.3. Acción de Nulidad Simple. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien profirió. Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: Cuando con la no se persiga

o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo A favor del demandante o de un tercero, cuando se trate de recuperar bienes de uso público, cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico, cuando la ley lo consagre expresamente.

- 4.1.4. Controversias Contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de 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.
- 4.1.5. Acción de Repetición. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública. Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.
- 4.1.6. Procesos Ordinarios Las demandas que se incluyan en este grupo son aquellas que se ventilen en la Jurisdicción civil o labora ordinaria, dirigida básicamente a solucionar las controversias entre particulares. El Estado participa en ella cuando el conflicto con el particular se debate conforme las normas de derecho privado.
- 4.1.7. Conciliaciones extrajudiciales Definición: El Decreto 1716 de 2009 en su artículo 2°. Determina: “Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.”

PARTE II.

1. METODOLOGÍA IDENTIFICACIÓN ACTIVIDAD LITIGIOSA.

La Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Ipiales UNIMOS S.A. E.S.P. cuenta con una baja litigiosidad¹, razón por la cual se tendrá como parte del estudio y análisis de la actividad litigiosa, tanto las demandas a favor como en contra de la Entidad y las conciliaciones extrajudiciales tramitadas en el periodo comprendido entre el 19 de julio de 2.023 al 19 de julio de 2.024.

La formulación de la presente política se fundamentó en el “PASO A PASO PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO” propuesto en las Circulares No. 5 y No. 9, por el Grupo de prevención del daño antijurídico de la ANDJE. De este modo, en este apartado se describe el proceso de formulación y la información utilizada para la elaboración de la PPDA (2024-2025).

1.1. PASO UNO: IDENTIFICAR LA ACTIVIDAD LITIGIOSA O IDENTIFICAR LOS RIEGOS:

1.2.

Ítem	Proceso	Tipo	Último movimiento.	Actuación pendiente
1.	2021-00168-00	Ordinario laboral	Terminado por acuerdo conciliatorio mediante acta de audiencia del 15 de septiembre de 2025.	Sin Actuaciones pendientes dentro del proceso judicial. Sin embargo, una vez finalizado el ultimo pago iniciar acción de repetición
2.	2022-00222-00	Ordinario laboral	Terminado por acuerdo conciliatorio mediante acta de audiencia del 12 de agosto de 2025.	Sin Actuaciones pendientes dentro del proceso judicial. Sin embargo, una vez finalizado el ultimo pago iniciar acción de repetición
3.	2023-00010-00	Ordinario laboral	Asigna nuevo abogado defensor de oficio para el llamado en garantía mediante auto de fecha 11 de noviembre de 2025.	Pendiente fijar fecha de audiencia de trámite y juzgamiento.
4.	2024-00257-00	Ordinario laboral	Se realizo Contestación de demanda el día 17/01/2025	Pendiente auto que de por contestada la demanda y fije fecha de audiencia.
5.	2022-0011	Ordinario Laboral	Terminado	Sin actuaciones pendientes
6.	2020-0040	Ordinario Laboral	Terminado	Sin actuaciones pendientes
7.	2020-00097-00	Reparación Directa	Proceso acumulado al proceso No. 2020-00089 mediante auto de fecha 07 de noviembre de 2023.	Pendiente fallo 2° instancia
8.	2020-00089-00	Reparación Directa	Sentencia de primera instancia a favor de Unimos S.A. E.S.P. (Absuelto), niega pretensiones del demandante. Concede recurso de apelación mediante auto de fecha 17 de octubre de 2025	Pendiente fallo 2° instancia
9.	2020-00115-00	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Contestación de demanda efectuada por el tercero vinculado MARGOTH MARICELA LEITON.	Pendiente fijar fecha audiencia inicial
10.	2022-00028-00	Repetición	Desvinculo auto que fijaba fecha de audiencia inicial, mediante auto del 09 de agosto de 2024	Pendiente fijar fecha de audiencia
11.	2022-00060-00	Repetición	Fallo 1° Instancia- niega pretensiones. Pendiente – sentencia del 16 mayo de 2025, se recomendó por parte de la oficina Jurídica al Doctor Alex Gonzales (Abogado Externo de Unimos S.A. E.S.P.) Presentar los recursos de ley , sin embargo, no fueron presentados.	Sin actuaciones pendientes
12.	2022- 00214-00	Repetición	Sentencia del 14 de diciembre de 2023, niega pretensiones para Unimos S.A. E.S.P.	Sin actuaciones pendientes
13.	2023-00079-00	Repetición	Notificación por aviso a demandados	pendiente fijar fecha audiencia inicial
14.	2023-00100-00	Repetición	Sentencia del 16 de septiembre de 2024, por medio de la cual niega	Sin actuaciones pendientes

¹ Si se cuenta con menos de 1.000 procesos o menos de 1 billón en pretensiones

			pretensiones para Unimos S.A. E.S.P. - Mediante auto del 28 de enero del 2025 corrige sentencia absolviendo en costas a Unimos S.A. E.S.P.	
15.	2023-00109-00	Repetición	Mediante auto de fecha 14 de agosto de 2025, se requirió a Unimos efectuar notificación por aviso, notificación efectuada el 01 de septiembre de 2025.	Pendiente fijar fecha audiencia inicial o dictar sentencia anticipada.
16.	2023-00126-00	Repetición	Auto se fecha 21 de octubre de 2025, ordeno emplazar a Javier Andres Acosta Herrera.	Pendiente fijar fecha audiencia inicial o dictar sentencia anticipada.
17.	2024-00056-00	Repetición	Mediante acta de audiencia de la fecha 26 de agosto de 2025 archiva proceso, por no acreditar requisitos de acción de repetición.	Volver a iniciar acción de repetición con el cumplimiento de requisitos legales de manera inmediata.
18.	2024-00074-00	Repetición	Descorre traslado de excepciones.	Pendiente fijar fecha audiencia inicial
19.	2024-00060-00	Repetición	Mediante auto de fecha 04 de noviembre de 2025, el tribunal administrativo de Nariño admitió el recurso de apelación interpuesto por Unimos S.A. E.S.P., en contra de la sentencia de primera instancia de fecha 09 de diciembre de 2024.	Pendiente tramite de fallo de segunda instancia
20.	2024- 00108- 00	Repetición	Presento alegatos de conclusión	Pendiente fallo 1ª instancia.
21.	2025- 00023-00	Repetición	Presento alegatos de conclusión	Pendiente fallo 1ª instancia
22.	2025-00090-00	Repetición	El día 30 de octubre de 2025 se Subsana demanda.	Pendiente estudio de admisión de demanda
23.	2025-00200-00	Repetición	Mediante Auto de fecha 21 de noviembre de 2025 se rechazó demanda.	Pendiente apelación por abogado externo, Dr. Alex Gonzales Villareal, hasta el día 05 de diciembre de 2025
24.	2023-00112-00	Repetición	Mediante auto de fecha de 25 de enero de 2024	Sin actuaciones pendientes
25.	2023-00226-00	Repetición	Mediante auto de fecha 16 de febrero de 2024, se rechazó demanda	Sin actuaciones pendientes
26.	520016099032202153246	Denuncia	Querella reprogramada para conciliación. Activo	Realizar seguimiento
27.	523566000516202200336	Denuncia	Aprobación del acuerdo. Activo	Realizar seguimiento
28.	523566000513202251513	Denuncia	En indagación/ asignado a fiscalía 14 local: activo	Realizar seguimiento
29.	523566000513202400376	Denuncia	SENTENCIA CONDENATORIA POR ACUERDO O NEGOCIACIÓN (EJECUTORIADA)	SIN ACTUACIONES PENDIENTES.
30.	520016099032202427366	Denuncia	Actividad investigativa adelantada por el equipo de trabajo de la fiscalía u otra actuación procesal. Activo	REALIZAR SEGUIMIENTO
31.	520016099032202425433	Denuncia	Sale a fiscal de conocimiento. Activo	REALIZAR SEGUIMIENTO
32.	520016099032202513927	Denuncia	SALE DE FISCAL INTERVENCIÓN TEMPRANA A FISCAL CONOCIMIENTO. Activo	REALIZAR SEGUIMIENTO
33.	523566000516202500150	Denuncia	Sale a fiscal de conocimiento. Activo	REALIZAR SEGUIMIENTO – APODERADO ALEX GONZALES VILLAREAL
34.	520016099032202529943	Denuncia	SALE DE FISCAL INTERVENCIÓN TEMPRANA A FISCAL CONOCIMIENTO. Activo	REALIZAR SEGUIMIENTO
35.	2025070200333	Denuncia	PENIENTE ASIGNACION NUC . Activo	REALIZAR SEGUIMIENTO
36.	523566000513202250850	Denuncia	ARCHIVO	SIN ACTUACIONES PENDIENTES

2.2.2. PROCESOS ADMINISTRATIVOS: Desde la oficina Asesora Jurídica se han Gestionado los siguientes procesos administrativos:

Ítem	Proceso	Tipo	Último movimiento.	Actuación pendiente
1.	Expediente No. 96000503 – 003 de 2024	Cobro Coactivo	Terminado y archivado por pago total de la obligación – Resolución No. 0870 del 25 de abril de 2025	Sin Actuaciones pendientes
2.	8678-2025	Investigación administrativa MINTIC	El día 21 de octubre de 2025, se presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de	Sin actuaciones pendientes, estar atento de que se resuelva recurso de

			la sanción impuesta mediante Resolución 04108 del 06 de octubre de 2025	reposición en subsidio el de apelación
3.	PAC 0307-2025	Proceso Administrativo de control – PAC – Departamento Administrativo de planeación	Solicitud de Levantamiento de medidas de protección de fecha 17 de junio de 2025.	Esperar se resuelva el levantamiento de medidas de protección, revisar y evaluar si se solicita el archivo del proceso PAC.
4.	3000-32-13-104	Controversias – Colombia telecomunicaciones	Aceptación de desistimiento mediante Resolución	Sin actuación pendiente

2.1.3. RESUMEN POR TIPO DE PROCESOS

- Laboral: 6; de los cuales se encuentran 2 activos.
- Contencioso Administrativo: 3
- Penal: 11
- Repetición: 16
- Administrativos: 4

2.1.4. OBSERVACIONES A LOS PROCESOS JUDICIALES Y/O ADMINISTRATIVOS

- Respeto a los asuntos laborales, aquellos tuvieron origen en hechos acaecidos en vigencias anteriores al 2.019; lo anterior quiere decir que para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2.025 hasta el 10 de febrero de 2.026, no fueron radicadas demandas por hechos susceptibles de ser debatidos antes los jueces laborales del circuito.
- Los Procesos Contenciosos Administrativos vigentes corresponden ex funcionarios vinculados con la empresa, con anterioridad al año 2.019, restando únicamente agotar en cada uno de ellos la etapa de audiencia inicial y fallo. Lo anterior, quiere decir, que para la vigencia 2.025 no se han presentado en contra de UNIMOS demandas en sede contenciosa administrativa.
- Los asuntos de índole penal corresponden en su mayoría a denuncias presentadas por la Entidad debido a hurto y daño a infraestructura propiedad de Unimos S.A. E.S.P.
- Para la vigencia 2.024, respecto al año 2.025; se ha identificado un incrementado en el número de acciones de repetición iniciadas por la Entidad a fin de recuperar el dinero que pagó por indemnizar daños antijurídicos causados por un servidor, ex servidor o particular en ejercicio de funciones públicas. Lo anterior, implica que, a la fecha, se ha cumplido con el deber legal contemplado en el artículo 90 constitucional y Ley 2195 de 2.022.
- La oficina asesora jurídica, actualmente cuenta con un registro en formato Excel de los movimientos y actuaciones procesales dentro de cada asunto en los cuales la Entidad sea parte, tal como se indica a continuación. No obstante, a ello, se precisa que la responsabilidad de adelantar el seguimiento a cada asunto le corresponde al contratista que se encuentra ejerciendo la representación judicial de la Entidad.

1.2.1. Total, procesos judiciales en contra de la entidad: 8

1.2.2. Consolidado demandas en contra de la entidad:

A. Ordinario Laboral: 5 procesos

- B. Acción de reparación directa: 2 procesos
- C. Nulidad y Restablecimiento del Derecho: 1 proceso.

De acuerdo con lo indicado anteriormente, se puede concluir que el daño antijurídico de la Entidad se encuentra configurado mayoritariamente en el contrato realidad por vinculación del personal a través de la modalidad de contrato por prestación de servicios; y por desconocimiento del fuero circunstancial al terminar contratos laborales encontrándose en curso un conflicto colectivo de trabajo, razón por la cual la política de prevención del daño antijurídico de UNIMOS S.A. E.S.P. se basará, primordialmente en dicha causa.

Resulta importante señalar que la información base para adelantar el presente análisis se tomó de la problemática presentada en la Entidad, lo que conlleva a determinar los mecanismos que se requieren implementar a fin de garantizar la adopción de medidas correctivas que minimicen este tipo de riesgos.

En el entendido de que lo prevenible es lo que se puede prevenir, UNIMOS S.A. E.S.P. al momento de aprobar su planta de personal deberá privilegiar que dicha vinculación se realice con atención a principios y garantías del derecho laboral, garantizando en todo caso, lo reglado en los artículos 25 y 53 de la constitución política; en el artículo 7, literal d), del Protocolo de San Salvador y en los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional

Para lo anterior, los funcionarios encargados de la contratación del personal deberán mantenerse actualizados respecto de la normatividad, desarrollo jurisprudencial, y en general, de ordenamiento jurídico vigente.

De igual manera, previa desvinculación o terminación de los contratos laborales, deberán determinar la configuración de una justa causa para dar por terminado el vínculo, de las causales legales y de la existencia y de la inferencia de los fueros sobre ellas.

Por consiguiente, el objetivo general de la presente política de prevención del daño antijurídico, es adoptar un procedimiento de identificación, medición, valoración y mitigación de obligaciones, que pueden tener un impacto adverso para UNIMOS S.A. E.S.P.

1.2.3. Identificación de los riesgos:

Nombre de la Entidad: UNIMOS EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P.	Nivel de litigiosidad: BAJO
Paso uno: identificación de riesgos	
Riesgos identificados	Causa general
Configuración de un contrato realidad como consecuencia de la contratación de personal a través de contratos de prestación de servicios	Desconocimiento de parámetros y criterios normativos que regulan las relaciones laborales.
Causación de daños a terceros como consecuencia de ejecutar la actividad peligrosa de conducción de vehículos de uso oficial	Si bien la entidad cuenta con minutas de salida preoperacional de vehículos oficiales, se carece de herramientas eficaces que permitan precaver daño a terceros o asignación de responsabilidad a colaboradores y/o empleados generadores del daño.
Causación de daño con la expedición irregular de actos administrativos por no encontrarse adecuadamente motivados.	Desconocimiento de parámetros y criterios normativos que regulan la desvinculación de funcionarios de libre nombramiento y remoción

Terminación de vínculo laboral sin existir justa causa o causa legal.	Desconocimiento de parámetros y criterios normativos que regulan las relaciones laborales.
---	--

1.3. PASO DOS: ANALIZAR LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS:

De conformidad con el estudio integral de la actividad litigiosa e identificación de riesgos de UNIMOS S.A. E.S.P. resulta procedente realizar de acuerdo con los pasos sugeridos por la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado un análisis de las causas primarias y subcausas de los hechos generadores de daño al interior de la Entidad.

A efectos de identificar y enlistar las causas primarias del problema planteado en las demandas interpuestas y condenas contra UNIMOS S.A. E.S.P. la Oficina Asesora Jurídica elaboró un diagnostico producto de análisis de aspectos previamente establecidos, como identificar los hechos similares demandados, resumen de los hechos y cuantía de las pretensiones, con el fin de formular la PPD, partiendo de las causas que pueden ser prevenibles.

Con este propósito se estudiaron las demandas vigentes en el periodo enero de 2024 al 25 de noviembre de 2025, instauradas en contra de la Entidad, a fin de identificar las alertas sobre comportamientos de UNIMOS S.A. E.S.P. o terceros que estén generando reclamaciones, las cuales contienen información relevante para determinar actuaciones erróneas de los funcionarios de la Empresa, entre otros:

La Entidad ha vinculado personal para el desarrollo de actividades permanentes y relacionadas con labores misionales a través de sucesivos contratos de prestación de servicios, evadiendo el pago de prestaciones sociales y demás erogaciones; y que han generado la precarización de los empleos y en consecuencia, la iniciación de procesos judiciales en contra de la misma.

Ha terminado los contratos laborales de diversos trabajadores los cuales habían iniciado un conflicto colectivo de trabajo, quienes se encontraban protegidos por fuero circunstancial en razón de ello, lo que puede generar un indicio de la terminación de dichos vínculos obedeció a razones de persecución o discriminación; dando paso a que los afectados inicien un proceso en contra de la Entidad buscando el reintegro a sus puestos de trabajo.

UNIMOS S.A. E.S.P. al expedir actos administrativos que generan o niegan derechos laborales origina que los afectados interpongan las correspondientes acciones tendientes a su restablecimiento.

Esto no implica que los hechos relatados en las demandas sean ciertos, se entiende que durante el proceso estos hechos deberán ser probados y también que la entidad puede ganar el proceso y demostrar que no genero el daño alegado. Sin embargo, las demandas tienen la función de alertar y mostrar a los responsables de los procesos misionales, administrativos o de otro tipo las posibles falencias en su actuación.

Estas y otras causas se encuentran detalladas en el cuadro que a continuación se incluye el cual contiene las causas y política de prevención del daño antijurídico.

Nombre de la Entidad	UNIMOS EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P.
PASO DOS: ANALIZAR LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS:	

Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Prevenible?	Prioridad
Aplicación indebida de la modalidad de contratación del personal	La contratación a través de prestación de servicios para el desarrollo de actividades permanentes y misionales de la Entidad, deriva en que el demandante busque la configuración de una relación laboral – primacía de la realidad	Falta de planeación al momento de establecer la planta de personal y la utilización indebida del contrato por prestación de servicios	5	-	CDI Y YH Gerencia Oficina Asesora Jurídica	Sí	Alta
Solución de continuidad en la relación laboral a través de la suscripción de varios contratos	La suscripción y renovación de varios contratos en una misma persona para la misma prestación laboral y la posterior liquidación de cada uno de ellos genera que las prestaciones sociales como cesantías no se paguen directamente al fondo sino al trabajador, lo que genera una demanda pretendiendo el pago de las acreencias padas de forma irregular	Desconocimiento de garantías mínimas e irrenunciables de personal vinculado a través de contrato laboral	5	-	CDI Y YH Gerencia Oficina Asesora Jurídica	Sí	Alta
Finalización de contrato laboral encontrándose pendiente dirimir conflicto de tipo laboral	Los colabores desvinculados presentan demanda laboral alegando terminación del vínculo sin mediar justa causa; al igual que persecución sindical.	Desconocimiento del personal encargado de la vinculación y desvinculación de personal respecto de las distintas garantías laborales de las que gozan los colaboradores	5	-	CDI Y YH Gerencia Oficina Asesora Jurídica	Sí	Alta
Causación de daños a terceros como consecuencia de ejecutar la actividad peligrosa de conducción de vehículos de tipo oficial	Préstamo de vehículo de tipo oficial sin mediar contrato de comodato o cualquier otra herramienta que permita relevar de responsabilidad a la Entidad frente a daños causados a terceros	Ausencia de herramientas que permitan precaver la causación de daño a terceros por uso de vehículos tipo oficial	2	-	Almacén General Gerencia Oficina Asesora Jurídica	Sí	Alta
Ilegalidad de actos administrativos que declaran insubsistencia	Ex funcionaria alega que el acto administrativo a través del cual se la declaró insubsistente se encuentra viciado por desviación de poder	Desconocimiento de normatividad aplicable a la desvinculación de Empleados de LNR	1	-	CDI Y YH Gerencia Oficina Asesora Jurídica	Sí	Alta

1.4. PASO TRES: ELABORAR EL PLAN DE ACCIÓN.

El plan de acción para resolver o mitigar las causas primarias que ocasionen o puedan ocasionar daños antijurídicos es la propuesta de política, en la cual deberá intervenir el Comité de Conciliación junto con el área misional que genera el problema y demás dependencias deban participar. Para formular el correspondiente Plan de Acción, habrá de considerarse las causas primarias identificadas, conocimiento de las funciones de cada una de las dependencias de la entidad y los recursos a cargo de la misma.

Nombre de la Entidad		UNIMOS EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P.				
PASO TRES: ELABORAR EL PLAN DE ACCIÓN.						
Causas primarias o subcausas	Medida ¿Qué hacer?	Mecanismo ¿Cómo hacer?	Cronograma² ¿Cuándo hacer?	Responsa ble ¿Quién lo hace?	Recursos ¿Con qué lo hace?	Divulgación
Falta de planeación al momento de establecer la planta de personal y la utilización indebida del contrato por prestación de servicios	Evaluar junto con las dependencias involucradas el personal que se requerirá para la próxima vigencia, privilegiando en todo caso la formalización laboral	Reunión de las dependencias involucradas para definir número de empleos requeridos, de manera previa a la expedición del acto administrativo por medio del cual se aprueba la planta de personal	30 de noviembre 2025	CDI Y YH Gerencia Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Correo electrónico
Desconocimiento de las distintas garantías laborales de las que gozan los colaboradores	Implementar herramientas eficaces que permitan al nominador del gasto y personal involucrado en la selección de personal garantizar derechos laborales	Capacitar al personal involucrado en la selección de personal respecto de los derechos que les asiste a los colaboradores de la entidad.	30 noviembre 2025	CDI Y YH Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Correo electrónico
	Apropiación de los distintos mecanismos de protección y fueros a personal vinculado a través de contrato laboral	Capacitar al personal involucrado en la vinculación y desvinculación de personal respecto de los tipos de fuero de protección laboral	30 noviembre 2025	CDI Y YH Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Correo electrónico
Ausencia de herramientas que permitan precaver la causación de daño a terceros por uso de vehículos tipo oficial	Implementar herramientas eficaces que permitan a la Entidad precaver cualquier condena a título de indemnización por causación de daño a terceros en la conducción de vehículos tipo oficial	Analizar la viabilidad de implementar clausulas de responsabilidad patrimonial para colaboradores y/o empleados que tengan a su cargo la guarda de vehículos de tipo oficial. Implementar minutas generales de contratos de comodato.	30 septiembre 2025	Gerencia Oficina Asesora Jurídica Almacén General SG-SST	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Correo electrónico
Desconocimiento de normatividad aplicable a la desvinculación de Empleados de LNR	Implementar herramientas eficaces que le permitan al empleado encargado de proyectar el acto	Establecer los lineamientos para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia de	29 diciembre 2025	CDI Y YH Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo	Correo electrónico

² Las fechas previstas en el presente cronograma se entenderá como máximas. Por lo tanto, las actividades planteadas podrán ser ejecutadas en cualquier tiempo antes de su vencimiento

	administrativo de desvinculación atender a parámetros legales y normativos.	funcionarios(as) de libre nombramiento y remoción			vo Recurso Financiero	
Falta de análisis de riesgo jurídico en decisiones administrativas	Incorporar análisis preventivo del riesgo jurídico	Actualizar Matriz de riesgos jurídicos.	30 de noviembre de 2025	Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Correo electrónico
Falta de cultura institucional de prevención del daño	institucional de prevención del daño Fortalecer la cultura de legalidad y prevención	Socialización del Plan de Prevención del Daño Antijurídico.	30 de noviembre de 2025	Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Correo electrónico

1.5. PASO CUATRO: EFECTUAR SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

El seguimiento y la evaluación hacen referencia al establecimiento de indicadores que nos permitan medir el grado de cumplimiento de los mecanismos propuestos y si los mismos resultaron efectivos para atacar las causas primarias o subcausas identificadas; y de este modo contribuir al disminuir los niveles de litigiosidad.

Nombre de la Entidad		UNIMOS EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P.		
PASO CUATRO: EFECTUAR SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.				
Insumo del plan de acción		Evaluación		
Causas primarias o subcausas	Mecanismo	Indicador de Gestión	Indicador de Resultado	Indicador de impacto
Falta de planeación al momento de establecer la planta de personal y la utilización indebida del contrato por prestación de servicios	Reuniones con dependencias que requieran la vinculación de personal previo a la generación del A.A., privilegiando en todo caso la formalización laboral	Numero de reuniones previo a la generación del A.A. por medio del cual se aprueba la planta de personal	Planta de personal acorde a las necesidades técnicas, operativas y administrativas de la Entidad. Uso adecuado de la figura de contrato de prestación de servicios	Reducción de la vinculación, salvo casos especiales, de personal a través de prestación de servicios. Reducción de índice de demandas en contra de la entidad por la configuración de contratos realidad.
Desconocimiento de las distintas garantías laborales de las que gozan los colaboradores	Capacitaciones: Derechos mínimos e irrenunciables de trabajadores	Número de capacitaciones dirigidas a personal encargado de la vinculación y desvinculación	Personal capacitado y con formación requerida que le permita afrontar retos en materia laboral, privilegiando derechos y garantías mínimas de	Reducción índice de demandas ordinarias laborales y condenas en contra de la Entidad.

	Capacitaciones: Fueros de protección a colaboradores		colaboradores de la Entidad	
Ausencia de herramientas que permitan precaver la causación de daño a terceros por uso de vehículos tipo oficial	Implementar mecanismos eficaces que permitan a la Entidad precaver reconocimiento y/o responsabilidad por daño a terceros	Documento contentivo de la viabilidad de adicionar cláusulas de responsabilidad por daño a colaboradores y empleados de la Entidad. Viabilidad de adquisición de póliza todo riesgo para vehículos tipo oficial Minuta de contrato de comodato.	Entidad blindada jurídicamente frente a posibles indemnizaciones por daños a terceros	Reducción en las demandas por reparación directa debido a la causación de daño a terceros
Desconocimiento de normatividad aplicable a la desvinculación de Empleados de LNR	Establecer los lineamientos para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionarios(as) de libre nombramiento y remoción	Circular contentiva de los lineamientos para la expedición del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionarios(as) de libre nombramiento y remoción	Expedición de A.A. con apego a criterios legales y jurisprudenciales	Reducción índice de demandas de nulidad y restablecimiento de derecho por presunta expedición irregular de actos administrativos.

9. BIBLIOGRAFÍA.

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2016). PASO A PASO PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO. Página web oficial Ministerio de Defensa Nacional.
- <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13447.pdf>
- <https://defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/aplicativos/Paginas/default.aspx>
- Colombia. Congreso de la Republica. Ley 1437 de 2011. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Colombia. Congreso de la Republica. Ley 2195 de 2022. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Plan de Desarrollo Ipiales. Disponible en: <https://www.ipiales-narino.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-gobierno-del-pueblo-2024?q=plan%20de%20desarrollo>

10. IMPLEMENTACIÓN.

El contenido del presente documento es aprobado por el Comité de Conciliación de la Empresa Municipal de Ipiales de UNIMOS S.A. E.S.P. y se adopta como la política de prevención del daño antijurídico, a través de Acto Administrativo, para su cumplimiento y desarrollo.

11. CONTROL DE CAMBIOS.

VERSIÓN	CÓDIGO	FUNCIONARIO	CARGO	CONTROL DE CAMBIOS
1	POL-04	Leydi Catherine Guancha Solis	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Creación
2	POL-04	Leydi Catherine Guancha Solis	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Actualización normativa y plan de acción.
3	POL-04	Laura Juliette Guerrero Chamorro	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Actualización de la imagen institucional, política, normativa, contenido y plan de acción