

COMITÉ DE CONCILIACIÓN
Política de defensa de los intereses de la
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo 2022

Se expide la presente Política con el fin de generar lineamientos para una adecuada prevención y defensa de los intereses de la entidad, que propendan a la reducción del riesgo antijurídico, lograr mejorar la defensa jurídica y por ende proteger los recursos públicos.

El Decreto 1069 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector Justicia y del Derecho*”, modificado por el Decreto 1167 de 2016, determina que es deber de todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y de los entes descentralizados de los mismos niveles convocar los comités de conciliación con el fin de:

“Artículo 2.2.4.3.1.2.5. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad. (...)”

Lineamientos sobre el uso adecuado de los documentos en actuaciones administrativas

Extraídos del Lineamiento expedido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, de fecha 15 de marzo de 2022.

El lineamiento expone la regulación legal del documento y plantea algunas recomendaciones para un uso adecuado de los documentos en el curso de las actuaciones administrativas.

1. En el trámite de las actuaciones administrativas, las autoridades deben valorar los documentos que sean aportados por los intervinientes, con el fin de adoptar las decisiones que, en el marco de sus funciones, les corresponda¹.
2. No hay regulación especial en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA para la valoración de los documentos en sede administrativa, por lo que es necesario observar las normas pertinentes en el Código General del Proceso².
3. Los funcionarios públicos en el marco de las actuaciones, cuando deban valorar documentos para la toma de decisiones, deben:
 - a. Tener en cuenta que documento es “toda cosa capaz de representar un hecho cualquiera o una manifestación del pensamiento”³ y se materializa en escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones,

¹ Numeral 8 del artículo 5 del CPACA.

² Artículo 40 del CPACA

³ C.E., sent. 2002-90836, oct. 30/2008, C.P. Héctor J. Romero Díaz. Por su parte, el artículo 294 del Código Penal lo define como “expresión de persona conocida o conocida recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria”.

radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos, las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares⁴ y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo⁵ o declarativo⁶.

b. Revisar si es público o privado. Público es el otorgado por un funcionario público o un particular en ejercicio de funciones públicas⁷. Privado es el que no reúne las anteriores condiciones. Para el efecto, las entidades deben considerar, lo siguiente:

✓ Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza⁸.

✓ Los documentos privados tienen el mismo valor que los públicos, tanto entre quienes los suscribieron o crearon y sus causahabientes como respecto de terceros⁹.

c. Analizar si es auténtico, es decir, que se tenga certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado, o respecto de la persona a la que se le atribuye¹⁰.

d. Aplicar la presunción de autenticidad de los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos. De igual forma para aquellos que contienen una reproducción de la voz o de la imagen que también se presumen auténticos mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso¹¹.

e. Admitir que sean aportados en original o en copia¹². En caso de aportarse en copia, ésta tendrá el mismo valor probatorio del original, salvo que exista una norma que exija que se presente el original o de una determinada copia¹³.

f. Verificar, cuando se aporte un documento en copia, que el interviniente que lo allega a la actuación administrativa indique si lo conoce y el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario¹⁴.

⁴ Inciso 1° del artículo 243 del CGP. El Código de Procedimiento Penal en el artículo 245 indica las clases de documentos admisibles, a saber: "Los textos manuscritos, mecanografiados o impresos, las grabaciones magnetofónicas, discos de todas las especies que contengan grabaciones, grabaciones fonópticas o videos, películas cinematográficas, grabaciones computacionales, mensajes de datos, el télex, telefax y similares, fotografías, radiografías, ecografías, tomografías, electroencefalogramas, electrocardiogramas y, cualquier otro objeto similar o análogo a los anteriores".

⁵ Son los que no describen ni contienen declaración de cualquier índole, simplemente dan a entender la existencia de un hecho. Ejemplos: fotografías, dibujos, planos, cuadros, mapas. Al respecto ver: CSJ, Sala Civil, Sent. 2009-00429, sep. 3/2015.

⁶ Contiene una manifestación de voluntad que produce efectos jurídicos porque originan, modifican o extinguen derechos y obligaciones.

⁷ Inciso 2° del artículo 243 del CGP.

⁸ Inciso 1° del artículo 257 del CGP.

⁹ Artículo 260 del CGP.

¹⁰ Inciso 1° artículo 244 del CGP. En los mismos términos lo contempla el artículo 425 del Código de Procedimiento Penal.

¹¹ Inciso 2° del artículo 243 del CGP. La legislación penal también contempla como auténticos los siguientes documentos, a saber: "la moneda de curso legal, los sellos y efectos oficiales, los títulos valores, los documentos notarial o judicialmente reconocidos, los documentos o instrumentos públicos, aquellos provenientes del extranjero debidamente apostillados, los de origen privado sometidos al trámite de presentación personal o de simple autenticación, las copias de los certificados de registros públicos, las publicaciones oficiales, las publicaciones periódicas de prensa o revistas especializadas, las etiquetas comerciales, y, finalmente, todo documento de aceptación general en la comunidad".

¹² Artículo 245 del CGP. En similar sentido lo dispone el artículo 429 del Código de Procedimiento Penal.

¹³ Artículo 246 del CGP.

¹⁴ Artículo 245 y 246 del CGP.

- g. Tener en cuenta que el documento puede provenir de un tercero o de la administración o de los intervinientes y puede recaer sobre hechos presentes, pasados o futuros.
- h. En caso de que el documento se aporte de manera parcial o incompleta, la entidad pública deberá: (i) solicitar al interesado aportarlo tal como lo dispone la ley, precisando la información faltante¹⁵ y, en caso de ser posible, (ii) permitir que los demás intervinientes lo adicionen con lo que estimen conducente¹⁶.
- i. Revisar que los documentos que se aportan a la actuación administrativa sean legibles, no estén alterados¹⁷, sin firma¹⁸ o con enmendaduras.
- j. Revisar, en caso de que el documento se aporte en idioma diferente al castellano, que se allegue la correspondiente traducción por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por un intérprete oficial¹⁹.
- k. Revisar, cuando se trate de documentos públicos otorgados en país extranjero, que se encuentren apostillados, de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. En caso de que ese país no sea parte de dichos tratados, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país y, en su defecto, por el de una nación amiga²⁰.
- l. Admitir los mensajes datos, también denominados documentos electrónicos²¹, como medios de prueba²². No podrá negarse eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original²³.
- m. Dar cumplimiento a las reglas y principios que regulan la función archivística del Estado, de tal forma que la información institucional sea recuperable y se conserve inmodificable para la toma de decisiones al interior de la entidad²⁴.

¹⁵ Artículo 15 del CPACA.

¹⁶ Artículo 249 del CGP.

¹⁷ Los cuales se valorarán según lo dispuesto en el Artículo 252 CGP.

¹⁸ Aunque la Corte Suprema de Justicia ha dicho que “la firma no es la única forma de verificación de autenticidad de un documento, pues existen otros medios o signos que permiten establecer de manera segura la identidad de su creador o imputarle a la entidad su autoría, tales como marcas, improntas, sellos y todos los demás que sean apropiados para tal fin”. Sala Laboral, Sent. 2019-02689, jul. 16/2019.

¹⁹ Inciso 1 del artículo 251 del CGP.

²⁰ Inciso 1° del artículo 251 del CGP.

²¹ El Consejo de Estado ha manifestado sobre los documentos electrónicos: “el documento electrónico tiene la misma capacidad probatoria e importancia que cualquiera otro medio de prueba y, como tal, está sometido a los mismos presupuestos probatorios que se exigen para poder valorar la prueba documental, se hace referencia a aspectos como la autenticidad, que alude a la autoría de quien proviene y a la certeza de su contenido (...) su decreto y práctica corren la misma dinámica de la incorporación probatoria de cualquier medio probatorio, sólo que conforme a sus características propias de provenir o estar contenido en medio electrónico, digital o virtual” C.E., Sec. Quinta, Sent. 2015-01577, nov. 24/2016, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²² Al respecto señala el artículo 247 del CGP: “Valoración de mensajes de datos. Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud. La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de conformidad con las reglas generales de los documentos”.

²³ Artículos 5 y 10 de la Ley 527 de 1999.

²⁴ Artículo 4º Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.”

n. Analizar si los documentos ofrecen la verosimilitud necesaria para adoptar la decisión. En caso contrario, es decir, si se evidencia en su revisión y valoración vacíos, inexactitudes o irregularidades en su forma o en su contenido o dudas sobre su autenticidad, la autoridad deberá²⁵:

✓ Solicitar al interesado que aporte los documentos que permita aclarar, completar o confirmar la información que se pretende acreditar.

✓ Decretar la incorporación oficiosa de los documentos, en caso de que reposen en los archivos de la respectiva entidad²⁶.

✓ Si se trata de información que reposa en bases de datos a los que tenga acceso la entidad, debe consultarla, con el fin de verificar la consistencia de la información²⁷.

✓ Elevar solicitudes de información a otras entidades públicas o privadas, que permitan verificar la veracidad y autenticidad de los documentos que se presentan al interior de las actuaciones administrativas²⁸.

o. En caso de que la autoridad evidencie que los vacíos, inexactitudes o irregularidades pueden configurar la posible comisión de un delito o de una conducta que puede ser sancionada por la ley, deberá:

✓ Informar de forma inmediata al superior jerárquico sobre esta situación para que se adelanten los trámites administrativos internos que correspondan²⁹.

✓ Interponer las denuncias ante la autoridad competente³⁰.

Lineamientos sobre defensa judicial

Esta etapa inicia con la presentación de la demanda, continúa con el ejercicio de representación y la defensa técnica, y termina con una decisión judicial ejecutoriada que pone fin a la actuación procesal.

En esta sede las entidades deben gestionar los procesos judiciales o arbitrales en los que son parte, de forma que se salvaguarden el ordenamiento constitucional, legal y los intereses litigiosos de la entidad, se logre un

²⁵ Numeral 11 del artículo 3° e inciso 2° del artículo 15 del CPACA.

²⁶ Artículo 40 del CPACA.

²⁷ Lo anterior con observancia de lo previsto en la Ley 1266 de 2008, que regula el manejo de la información contenida en bases de datos y la Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones para la protección de datos personales.

²⁸ En cumplimiento del principio de coordinación contemplado en el artículo 10 del CPACA.

²⁹ Al respecto, señala el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019: “Son deberes de todo servidor público: 26. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio”. En los términos del artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se modificó la Ley 1952 de 2019, el artículo 38 de esta ley entrará a regir a partir del 29 de marzo del 2022.

³⁰ En el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal se señala: “Deber de denunciar. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio. El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente”. Por su parte el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 establece: “Son deberes de todo servidor público: (...) 25. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley”. En los términos del artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se modificó la Ley 1952 de 2019, el artículo 38 de esta ley entrará a regir a partir del 29 de marzo del 2022.

entendimiento generalizado de las fallas y/o aciertos de la defensa técnica y se tomen decisiones que contribuyan a la mejora generalizada de la defensa judicial.

Con el fin de optimizar las acciones jurídicas en procura de defender los intereses de la entidad, los apoderados que representen judicialmente a la entidad tendrán en cuenta los siguientes lineamientos para la defensa en los procesos en los cuales sea vinculada la entidad:

1. Aplicar líneas jurisprudenciales como un parámetro para fortalecer la defensa de la entidad, construidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE.
2. Aplicar los lineamientos de defensa que establezca la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE.
3. Atender de manera diligente todas las etapas y actuaciones procesales en cada caso y asistir a todas las audiencias citadas por el despacho competente.
4. Llevar una base de datos actualizada de los procesos judiciales atendidos incluyendo los que adelanten apoderados externos.
5. Capacitar y mantener actualizados a los abogados de la entidad especialmente en lo que se refiere a las competencias de actuación en los procesos orales, fomentar la capacitación de los apoderados en técnicas de litigio estratégico, de tal forma que dentro de la actuación procesal se cuenten con estrategias que permitan desvirtuar los hechos y pretensiones de la contraparte, mitigando el riesgo de condena para la entidad, así como capacitar en los nuevos cambios normativos, igualmente los apoderados realizarán capacitaciones dictadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE.
6. Establecer mecanismos de vigilancia y seguimiento a los procesos judiciales que se adelanten en contra de la entidad, incluyendo los que se lleven en despachos judiciales ubicados en ciudades diferentes al domicilio principal de la Unidad, si es del caso.
7. Contar con herramientas de apoyo jurídico que faciliten el ejercicio de la defensa de la entidad, códigos actualizados, internet, jurisprudencia, doctrina y legislación en línea, entre otras.
8. Ejercer la labor como apoderados representantes de los intereses y causas de la Unidad del SPE, con un enfoque además de técnico, diligente, jurídico y ético, especialmente respetuoso y comedido para con los jueces y las contrapartes. Es esencial, guardar el debido respeto y cortesía en la manera como deben presentarse y defenderse los intereses de la entidad.
9. Suministrar en todas las actuaciones judiciales el correo institucional creado en la entidad para efectos de notificaciones judiciales y garantizar su acceso oportuno a esta cuenta para el seguimiento a las notificaciones. El correo es: notificacionesjudiciales@serviciodeempleo.gov.co
10. Estar en permanente actualización sobre el manejo del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI de la ANDJE.
11. Los apoderados internos y/o externos de la entidad alimentarán permanentemente el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI de la ANDJE.
12. Construir la estrategia de defensa que podrá ser discutida con los abogados que participan en la Defensa Jurídica y los colaboradores de las Subdirecciones misionales y demás áreas de la entidad, y se permitirá conocer en qué se fundamenta la defensa; qué es lo que el apoderado de la contra parte alega; la

razón y fundamento de las excepciones; qué hay que probar con los alegatos; qué hechos se quiere demostrar y desvirtuar con cada prueba, y demás aspectos estratégicos durante la defensa en el litigio.

13. La gestión de conocimiento es un factor crítico de transformación para incorporar el aprendizaje histórico como base de la defensa jurídica del Estado. La litigiosidad contra el Estado es dinámica, por lo tanto, requiere innovación permanente. Esta etapa apunta a consolidar las capacidades institucionales para la defensa del Estado a través de la transferencia efectiva de conocimiento. Para ello, se realizará el análisis cualitativo de los procesos ganados y perdidos, de tal manera que se convierta en oportunidad para lograr un entendimiento generalizado de las fallas y/o aciertos de la defensa y tomar decisiones que contribuyan a la mejora generalizada de la defensa judicial.

En la construcción de la estrategia de defensa se realizarán los estudios y/o análisis de los procesos que cursan o hayan cursado en contra de la entidad y se determinará: las causas generadoras del conflicto, el índice de condena, los tipos de daño por los cuales resulta demanda o condenada la entidad, las deficiencias en las actuaciones administrativas, las deficiencias en las actuaciones procesales.

14. Conformar el expediente administrativo, como mínimo, desde la notificación de la solicitud de conciliación. Es decir, al menos desde este momento, la entidad debe darse a la tarea de organizar los documentos y actuaciones que sirvieron de fundamento, o son antecedentes de un acto administrativo, así como de las actuaciones tendientes a ejecutarlo.

Para el manejo de expedientes, se tendrá en cuenta lo establecido en la Tabla de Retención Documental para el procedimiento de defensa jurídica, de manera que se garantice el adecuado archivo y conservación de la información que se requiere en el ciclo de la defensa jurídica del Estado.

15. La entidad debe contar siempre con información disponible, oportuna e integral que permita al apoderado y directivos planificar, coordinar, gestionar y actuar de manera eficiente en procura de la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.

En caso de requerir material probatorio por parte de alguna dependencia o área de trabajo de la entidad, proyectar un memorando, para lo cual el apoderado solicitará al Subdirector o dependencia correspondiente, las piezas probatorias para la atención del proceso. El abogado designado para el proceso debe hacer el seguimiento al memorando, para su pronta respuesta, a fin de contar oportunamente con dicho material. Para el término de respuesta se aplicarán los tiempos máximos internos determinados para respuesta a derechos de petición en la reglamentación que la entidad haya emitido al respecto.

16. Los procesos y procedimientos asociados a la defensa jurídica se deben encontrar en constante actualización, teniendo en cuenta nueva normatividad, nuevas formas de operación y propuestas de optimización.

17. Una vez le es notificada una demanda a la entidad, el proceso gestión jurídica, a través del apoderado designado, debe efectuar el análisis y calificación de riesgos a través del sistema e-KOGUI, utilizando la metodología adoptada por la ANDJE y, posteriormente, informar al área financiera de la entidad para que se haga el procedimiento contable a que haya lugar.

La Política fue aprobada por el Comité de Conciliación en sesión del 30 de septiembre de 2022.

Revisó: Juan Carlos Novoa Buendía – Contratista Novoa Buendía SAS ^{e*}
Proyectó: Alba Teresa Camargo García – Secretaria Técnica del Comité de Conciliación *Alba T. Camargo G.*