



República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Supersolidaria
Superintendencia de la Economía Solidaria



MANUAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

**Bogotá D.C.,
Enero de 2014**



Código GP 006-1

Por unas entidades solidarias confiables

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 511737
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: cau@supersolidaria.gov.co
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia
V_OAPS-F12814



Código SC 5773-1



INTRODUCCION

La Superintendencia de la Economía Solidaria, fue creada por el Congreso de la República, a través de la Ley 454 de 4 de agosto de 2008, como un *“organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera”*, al cual le corresponden las facultades de inspección, vigilancia y control de las organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentran sometidas a la supervisión especializada del Estado (Artículo 34 de la Ley 454 de 1998) dentro de las cuales se encuentran las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas.

Facultades de supervisión, que conllevan a que se instauren procesos judiciales en su contra, son varios los factores que dan lugar a que se demande a la Superintendencia, la imposición de sanciones, caducidad de las mismas, falta de motivación de insubsistencias, falta de seguimiento a los procesos liquidatorios, tomas de posesión entre otras.

Por lo tanto con fundamento en lo anterior, se procede a elaborar el manual para la defensa jurídica y prevención del daño antijurídico de la entidad, con el objetivo de que las políticas que aquí se implementen, se tengan en cuenta en desarrollo de las actividades de la Superintendencia de la Economía solidaria con el fin de disminuir el riesgo antijurídico.

Además se pretende, garantizar que los procesos judiciales en los que sea parte la Superintendencia, sean atendidos de manera ágil, cuidadosa de términos y en beneficio de los intereses de la entidad. Integra aspectos relevantes, esboza aspectos de naturaleza preventiva, para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos dañinos del debate extrajudicial o judicial.

1. MARCO 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”; y que “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 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

El 2 de julio de 2012, empezó a regir la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tenido por objeto, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares; norma aplicable al municipio por expresa disposición del artículo 2º.

El nuevo Código estableció que las entidades en sus actuaciones deben atender los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Señaló a su vez la formas en que se inician las actuaciones administrativa, advirtiendo que las mismas tienen como fuente: Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general, por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, por las autoridades, oficiosamente.

- **Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción**

El estatuto anticorrupción estableció normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en tal disposición se fijan aspectos relevantes a tener en cuenta por parte de la administración en el ejercicio de sus funciones, es especial en los relacionado con la contratación estatal, con lo cual se expidió el Decreto 734 de 2012.

- **Decreto 019 de 2012.**

El Decreto 019 de 2012, señaló que los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley.

Advirtió que su finalidad es la de suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.

- **Decreto 1716 de 2009. Conciliación**

El artículo 75 de la Ley 446 de 1998, dispuso que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, deberán integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se le señalen, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, el cual reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, estableciendo las reglas para su integración y funcionamiento.

2. COMITÉ DE CONCILIACIÓN

El Decreto 1716 de 2009, señaló las normas que se aplicaran a la conciliación judicial en asuntos de lo contencioso administrativo, advirtiendo que tales disposiciones 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”*.

En consecuencia la Superintendencia de la Economía Solidaria a través de la Resolución No. 20091120009515 del 7 de diciembre de 2009, reglamento su Comité de Conciliación de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1716 de 2009, el cual se encuentra conformado:

1. El Superintendente o su delegado
2. El Secretario General
3. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
4. El Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera
5. El Superintendente Delegado para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa.

Y tiene las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar las políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la Superintendencia de la Economía Solidaria.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la Superintendencia de la Economía Solidaria para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandada o condenada la Entidad y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objetivo de proponer correctivos.

4. Fijar las directrices institucionales para la aplicación de otros mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso en concreto.
5. Determinar en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.
6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos que se decida no instaurar la acción de repetición.
7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.
8. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.
9. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, que deberá ser un profesional en derecho.
10. Dictar su propio reglamento.

3. PREVENCIÓN DEL DAÑO

El Gobierno Nacional, a través del Documento Conpes, señaló que con el fin de prevenir el daño antijurídico y procurar una correcta y eficiente atención de los litigios en contra de la Nación, se hacía necesario el fortalecimiento de las áreas de apoyo jurídico de las entidades, en razón a que son estas las que soportan la defensa judicial de la organización que representan, por lo que se debe contar con perfiles profesionales acordes a la responsabilidad que genera la tarea encomendada.

Por lo tanto, a pesar de que las condenas en contra de la Superintendencia de la Economía Solidaria, han sido muy pocas, el objetivo de este documento es buscar reducir aún más las pocas condenas impuestas por los organismos judiciales, mediante políticas públicas que reduzcan la incidencia del daño antijurídico y estrategias que mejoren la defensa judicial de la Superintendencia.

Con la prevención se busca evitar la acusación del daño antijurídico, por parte de la actividad de este órgano de control y por consiguiente disminuir el volumen de las demandas en contra, al igual que aquéllas que pueda instaurar la entidad contra sus vigiladas y/o particulares.

4. DAÑO ANTIJURIDICO. Artículo 90 Constitución Política.

La Constitución Política de Colombia señala que el Estado es responsable “*por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión*”; y que “*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*”.

El daño puede definirse como el detrimento, lesión o menoscabo que ha sufrido el patrimonio a causa de la conducta del otro, la acción u omisión de las autoridades públicas pueden producir daño antijurídico al particular.

SENTENCIA C-333/96

DAÑO ANTIJURIDICO-Concepto

El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública.

Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta como un mecanismo de protección de los administrados frente al actuar del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares.

Se concluye entonces, que se está en presencia de un daño antijurídico, cuando la producción de ese daño NO se encuentra justificada por título jurídico válido alguno, es decir, que la administración no está legitimada para causar dicho daño, y por ende el administrado no está en la obligación de soportarlo.

5. ACCIONES QUE SE INICIAN CONTRA LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA.

5.1 ACCIONES CONSTITUCIONALES

5.1.1. Acciones Populares

Sea lo primero destacar que en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, el inciso segundo del canon 2º de la Ley 472 de 1998 estableció que las acciones populares tienen el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible, siendo procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan vulnerado o amenacen quebrantar los derechos e intereses

colectivos, de acuerdo a lo previsto en el precepto 9º ibídem.

Son acciones que se interponen con el objetivo de exigir la protección de los derechos e intereses colectivos, sirven para evitar el daño, hacer cesar el peligro y restituir cosas a su estado anterior, cuando éste daño o peligro sean ocasionados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenazado violar los derechos o intereses colectivos.

Protege el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa el ambiente sano, libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regula las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

5.1.2. Acciones de Grupo

La acción de grupo se encuentra desarrollada por la ley 472 de 1998 en el artículo 3º, la principal característica de esta acción es que debe ser presentada por una pluralidad o conjunto de personas a las cuales se les haya causado un daño, es decir, que los perjuicios causados a cada uno de los integrantes del grupo debieron ser generados por las mismas causas, el artículo mencionado define la acción de grupo de la siguiente manera:

“Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”.

Además de que la acción de grupo debe ser presentada por un número plural de personas reúne las siguientes características:

- A diferencia de la acción popular cuya finalidad es preventiva, la acción de grupo se caracteriza por ser indemnizatoria, ya que lo que busca es el resarcimiento de los daños causados al grupo.
- El número plural de personas debe ser mínimo de 20 para que sea procedente.
- Deberá presentarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o ceso la acción vulnerante que lo genero.
- Deber presentarse por intermedio de abogado.
- Puede ser presentada tanto por personas naturales como jurídicas que hayan sufrido de manera individual perjuicios, incluso el defensor del pueblo y los personeros municipales o distritales podrán interponerla en nombre de cualquier persona que lo haya solicitado o se encuentre en situación de desamparo o indefensión.
- Deberán ser presentadas ante el juez contencioso administrativo cuando el perjuicio haya sido causado por una entidad pública o por una entidad privada que desempeñe funciones administrativas, en las originadas en razón de actividades de otros entes será competente el juez civil del circuito.
- Pese a que el conjunto de personas deber ser mínimo de 20 quien presenta la demanda representa a las demás personas afectadas.

5.1.3. Acción de Tutela

Es el mecanismo creado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley.

La acción de tutela está reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, protege los derechos fundamentales a la vida, a la salud, el derecho de petición, derecho a la educación, al debido proceso, las habeas data, a la igualdad, etc.

5.1.4. Acción de Cumplimiento

La Constitución Política de 1991 la consagra así:

"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido".

La acción de cumplimiento fue desarrollada mediante la ley 393 de 1997. A continuación se analizan los aspectos más importantes de este mecanismo, para un estudio más amplio de la acción de cumplimiento recomendamos examinar la ley 393 de 1997 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

La acción de cumplimiento es reconocida en la Constitución Política como uno de los mecanismos de protección de derechos, y es común la creencia de que es el mecanismo protector por excelencia de los derechos sociales, económicos y culturales, sin embargo esta acción no es de modo directo un mecanismo de protección de derechos, sino del principio de legalidad y eficacia del ordenamiento jurídico.

La intención del constituyente al instituir la acción de cumplimiento se denota en las siguientes palabras:

"... En el Estado de derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, el de la vigencia de la ley, el del imperio de la ley. Las leyes no pueden seguir siendo diagnósticos, no pueden seguir siendo sueños, no pueden seguir siendo buenas intenciones, no pueden seguir siendo románticas declaraciones. Una ley es por definición una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, entonces, lo que estamos haciendo aquí es expresar eso, porque no podemos seguir construyendo carreteras a base de decir que se ordenen carreteras. Pero siquiera permitir la posibilidad, para mí inimaginable de que la ley pueda seguir siendo algo que el Congreso decreta, pero que el gobierno se reserva el derecho de cumplir o no cumplir, según considere que es conveniente, oportuno o financieramente viable, me parece absolutamente inaceptable". (Juan Carlos Esguerra P. - Delegatario- Asamblea Nacional Constituyente).

Conforme indica el artículo 1 de la Ley 393 de 1998, este mecanismo jurisdiccional cabe para solicitar el cumplimiento de normas con fuerza material de ley y actos administrativos. No puede utilizarse para solicitar el cumplimiento de las normas constitucionales.

Las normas con fuerza material de ley, son todas aquellas que son leyes o se parecen a estas en tanto constituyen una norma de carácter general, abstracto e impersonal. Lo cual significa que vinculan a una generalidad de personas, no a nadie en particular, no definen una situación concreta para alguien ni se dirigen a las personas de manera determinada. Además, las normas con fuerza material de ley se dictan en ejercicio de la función legislativa del poder público.

En Colombia se entiende por acto administrativo una declaración de voluntad que se dicta en ejercicio de la función administrativa, existen actos administrativos de carácter general, es decir que establecen una norma que va dirigida a una generalidad de personas no a ninguna en especial, y actos administrativos particulares, los cuáles son aquellos que deciden algo en relación con una persona o grupo de personas en concreto.

Lastimosamente la Ley 393 no estableció la posibilidad de utilizar la acción de cumplimiento para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales. La Corte Constitucional en la sentencia C.157 de abril 29 de 1998, en la cual podría haberse referido al tema, pues se ocupó entre otros del artículo 1 de la ley, admitió que dicha acción no cabe para lograr el cumplimiento de los mandatos constitucionales, los Magistrados que salvaron el voto expresaron al respecto lo siguiente: "Con la ley 393 de 1998, concluyen los magistrados "tenemos la paradoja de que la norma superior -la Constitución carece de un mecanismo judicial para su realización mientras que disposiciones de menor jerarquía, como las leyes y actos administrativos, sí son susceptibles de ser realizadas gracias a la acción de cumplimiento. Y lo más paradójico es que la Corte Constitucional, que es la guardiana de la integridad y la supremacía de la Carta (C.P., artículo 241) haya permitido esa especie de discriminación contra el cumplimiento de la propia Constitución".

5.2 MEDIOS DE CONTROL

5.2.1 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.

5.2.2. 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

una 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.

5.2.3 Acción de Simple Nulidad.

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.

4.2.4. Procesos Ordinario

Las demandas que se incluyan en este grupo son aquellas que se ventilen en la Jurisdicción Civil Ordinaria, dirigida básicamente a solucionar las controversias entre particulares. El Estado participa en ella cuando el conflicto con el particular se debate conforme la normas de derecho privado.

5.2.4. 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.

5.2.5. 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.

6. CAUSAS DE LAS DEMANDAS QUE SE INTERPONEN EN CONTRA DE LA SUPERINTENDENCIA

6.1 Principales:

- Sanciones pecuniarias, por incumplimiento a la ley y los estatutos de la entidad solidaria y no reporte de estados financieros.
- Remoción cargos (de directivos, gerente, revisoría fiscal, miembros de los órganos de control social).
- Pago parafiscales
- Declaratoria de insubsistencia
- Tomas de posesión. Para administrar y/o para liquidar

6.2 Con ocasión a la toma de posesión:

Falta de control y vigilancia previos sobre:

- La actividad desarrollada por la entidad solidaria (captación ilegal de recursos)
- Las personas que administraron o manejaron los bienes de la entidad solidaria.
- La gestión o actividad del agente especial o liquidador
- Permitir captación irregular de dineros de no asociados
- Las causales de toma no corresponden a la verdad real de los hechos.
- Intervenciones indebidas o tardías
- Remoción de las personas que venían ejerciendo los cargos de administradores, gerente, revisor fiscal y órganos de control social.
- La no devolución de ahorros y aportes de los asociados.

6.3 Falla en el servicio por acción y/o omisión en el ejercicio de las funciones de supervisión.

- Pérdida total o parcial de los ahorros y aportes de los asociados, como consecuencia de la toma de posesión para administrar o liquidar.
- Ausencia de una supervisión oportuna y de control sobre los órganos de administración encargados del manejo de los bienes y dineros de las entidades solidarias, reflejada en la pérdida total o parcial de aportes y ahorros.
- No reconocimiento de las acreencias laborales
- Daños y perjuicios por la remoción injustificada de los administradores
- Omisión del deber de control y vigilancia para impedir que los administradores defrauden los intereses de la entidad solidaria que generó la pérdida de los aportes y ahorros depositados en la entidad cooperativa.
- Toma de posesión con indebida motivación para su intervención
- Falta de control y seguimiento a las actuaciones propias del agente liquidador.

6.4. Sanciones por multas

- Caducidad: Pérdida de la facultad sancionatoria de la entidad, por el transcurso de tiempo de la comisión de los hechos.
- Falta e indebida notificación de la resolución de sanción (citación a una dirección que no corresponde).
- Violación al debido proceso
- Sanciones por hechos cometidos antes o después del ejercicio de sus funciones de los directivos.
- No corresponder el monto de la sanción a los cargos endilgados o a los hechos investigados.
- Falta de notificación y/o notificación a la dirección que no corresponde al sancionado (Citación y/o notificación a la dirección de la cooperativa cuando el sancionado ya ha sido removido).
- Indebida motivación. Se sanciona por hechos que no corresponden al periodo de sus funciones o al ejercicio de las mismas. Es decir, que se sanciona de misma forma a la junta de vigilancia y/ o comité de control social y a los órganos de administración y al gerente, cuando la responsabilidad debe ser diferente.
- Falta y falsa motivación, del acto administrativo como quiera no se dan las causales establecidas por la ley y argumentadas por la Superintendencia.

7. ACCIONES PREVENTIVAS PARA MINIMIZAR LAS DEMANDAS Y/O PARA EVITAR FALLOS EN CONTRA DE LA ENTIDAD

- **Capacitación: Servidores y apoderados judiciales.**

Se requiere constante capacitación a los servidores, en especial a aquellos encargados de tramitar los derechos de petición, quejas, realizar visitas in situ y extra situ, adelantar investigaciones y proyectar los actos administrativos sancionatorios y los que ejercen la representación judicial de la entidad.

- **Investigaciones administrativas.**

Adelantar visitas al interior de las entidades solidarias, por personal de la Superintendencia capacitado en el manejo y recolección de pruebas, valoración de hallazgos y demás documentos, emisión de informes, apertura y trámite de la investigación y proyección de los actos administrativos y fijación de la sanción (trabajo en equipo para un mejor desarrollo de la investigación)

- **Análisis serio y preciso.**

Se requiere un análisis serio y contundente de lo siguiente:

La fecha o época en que se cometieron los hechos

Las circunstancias de modo tiempo y lugar en que se cometieron

Las normas violadas

El concepto de su violación de manera clara y debidamente fundamentado

El decreto, manejo y análisis de fondo de las pruebas recaudadas y sobre las cuales debe fundarse la decisión (las necesarias, pertinentes y conducentes para probar los hechos investigados).

La gravedad o no de los hechos para tasar la sanción

Las causales de exoneración y atenuantes soportadas con las pruebas recaudadas (artículos 147 y 149 Ley 79 de 1988)

Visitas In Situ y Extra Situ- seguimiento.

Exigencia de estados financieros- Seguimiento

Control de legalidad. Actas de asamblea, estados financieros y otros

Seguimiento a las quejas.

Las actividades enunciadas, no obstante ser una actuación propia de las funciones que le confiere el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 a esta Superintendencia, corresponden a una actividad de mayor exigencia, como quiera que es la que más genera mayor riesgo y que debe ser adoptada como una política de prevención del daño antijurídico, en aras de evitar en lo posible demandas y fallos en contra de la entidad.

- Seguimiento permanente a los actos propios de los agentes especiales y liquidadores y concertar reuniones frecuentes con los mismos.
- Vigilancia de procesos judiciales a nivel del país.
- Estadística, respecto del porcentaje total, de reclamaciones, solicitudes y demandas del total de requerimientos en contra de la entidad. Además del valor en pesos en caso de ser falladas en contra, la cual reposa en la Oficina Asesora Jurídica por ser a la que le corresponde atender y controlar el trámite de procesos judiciales y extrajudiciales en que tenga intereses la Superintendencia de la Economía Solidaria.

8. MEDIDAS ADICIONALES PARA CORREGIR EL PROBLEMA

Teniendo en cuenta el estudio realizado a las demandas, providencias judiciales y administrativas, como las conciliaciones realizadas por esta entidad, se procede a diseñar o formular las recomendaciones y acciones adicionales, que tiendan a evitar la ocurrencia de las acciones u omisiones irregulares de la administración en actuaciones posteriores.

- Promover la adopción de políticas de calidad, para garantizar la eficacia de las actividades misionales respecto a sus funciones de control, inspección y vigilancia.
- Impulsar un alcance específico en la formulación de proyectos garantizando el acompañamiento de las áreas misionales.
- Garantizar el ejercicio del derecho de petición de las vigiladas y de los ciudadanos en general.
- Estimular la identificación de riesgos según su nivel de previsibilidad y de cobertura por las garantías.
- Mantener actualizado el mapa de riesgos, previa evaluación individual de cada uno de ellos para luego agruparlos con el fin de atenderlos por materias de manera integral.
- Impulsar la realización de comités con determinada periodicidad que permitan la interacción y socialización de las responsabilidades de cada una de las áreas.
- Capacitación a los funcionarios encargados de la supervisión de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de prevenir acciones judiciales por falla en el servicio por falta de control y vigilancia.
- Señalamiento de políticas internas de supervisión: Visitas insitu y extrasitu; supervisión descentralizada, con desplazamiento a las distintas regiones del país.

9. PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Dentro del comité de Conciliación, se priorizarán en las actividades de capacitación, identificación de los riesgos y las medidas de prevención y defensa del daño antijurídico de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Igualmente de manera anual se realizará un informe presentado por la Oficina Asesora Jurídica, respecto de la actividad litigiosa de la Superintendencia con el fin de hacer seguimiento de los procesos judiciales, dicho informe deberá contar con una elaboración de una estadística confiable mediante la elaboración de bases de consolidación de información, actualizada permanente.