



# MANUAL DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

## ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA

CARTAGENA, FEBRERO DE 2022

Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias - Bolívar

Centro Diag. 30 # 30 - 78 Plaza de la Aduana.  
(57) + (5) 6411370 - Línea Gratuita: 018000 415 393.  
alcaldia@cartagena.gov.co / atencionalcidudadano@cartagena.gov.co



## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
  - 1.1 OBJETIVO
  - 1.2 ALCANCE
  - 1.3 DEFINICIONES
2. MARCO NORMATIVO
3. METODOLOGIA
  - 3.1 PASOS PARA SU FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO
  - 3.2 INVOLUCRADOS EN EL PROCEDIMIENTO DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN
  - 3.3 ACTIVIDADES POR DESARROLLAR
  - 3.4 PRODUCTO



## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de prevención del daño antijurídico devienen del artículo 90 de la Constitución Nacional, en el cual se establece que el estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputable, causados por la acción u omisión de las autoridades.

Que el Decreto 1716 de 2009 por el cual *"por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001"* compilado por el Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"*, en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, dispone que el Comité de Conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

De conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del citado decreto, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades corresponden al Comité de Conciliación y Defensa Judicial del ente territorial.

No obstante, el propósito de la entidad es prevenir en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen no solo costos de carácter monetario sino también humanos y técnicos, por ello, de acuerdo con la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante la Circular 05 del 27 de septiembre de 2019 *"Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico"*, en el presente documento se acoge el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e implementación de una política de prevención del daño antijurídico enfocada a la observancia permanente de la normatividad vigente y a la realización reglada de cada una de las actuaciones de los funcionarios de las diferentes áreas.

Fundamentado en lo anterior, las entidades a través de las políticas públicas orientan sus esfuerzos de manera preventiva, buscando reducir el índice de litigiosidad de la entidad mejorando la gestión administrativa, es decir, la política de prevención del daño antijurídico conlleva la solución de deficiencias administrativas o misionales que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para mitigar las causas de los eventos generadores de daño antijurídico, de aquí que la metodología a utilizar busque identificar el origen de las fallas y establecer el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que se debe adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

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 del Distrito de Cartagena.

### 1.1 OBJETIVO

Se busca adoptar un manual para la formulación e implementación de políticas de prevención del daño antijurídico, así mismo crear políticas de prevención en defensa de los intereses del Distrito de Cartagena, que permita reducir los hechos que se encuentran generando un daño antijurídico y en consecuencia reducir la ocurrencia de riesgos y costos que puedan crearse tras ser condenado dentro de un proceso judicial; lo anterior se realizará mediante la identificación y análisis de las deficiencias administrativas o misionales que causan daño y derivan en reclamaciones en contra de la entidad y/o situaciones



que comprometan la responsabilidad de sus funcionarios y contratistas, para lo cual se define el proceso mediante el cual se formularán, evaluarán e institucionalizarán tales Políticas una vez se adopten al interior de la entidad.

## 1.2 ALCANCE

Las políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del Distrito de Cartagena serán aplicables a todas las dependencias del ente territorial.

## 1.3 DEFINICIONES

**Daño Antijurídico:** La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, al no estar justificado por la ley.

**Política Pública:** Uso consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales, administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar. Así, una política pública es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio. Las políticas públicas se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas. Específicamente, la política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implican el uso de recursos públicos para reducir eventos generadores del daño antijurídico.<sup>1</sup>

**Prevención:** Acción y efecto de prevenir, preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo. Identificación y análisis oportuno de los actos, hechos y operaciones administrativas que tengan o puedan tener la potencialidad de causar daño a terceros, con el fin de tomar las medidas necesarias para evitar su materialización.

**Comité de Conciliación:** Instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las entidades.

**Litigio:** Proviene del latín litis que significa traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación; disputa, contienda o alteración de índole judicial.

**Riesgo:** contingencia o proximidad de un daño.

**Ciclo de Defensa Judicial:** Conjunto de etapas que conforman la defensa judicial del Estado, conformado por las actuaciones prejudiciales, el proceso judicial, el cumplimiento y pago de sentencias y la acción de repetición y recuperación del recurso público.

## 2. MARCO NORMATIVO

<b>Constitución Nacional</b>	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 (...)" Artículo 6° "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones." Artículo 90° "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades"
------------------------------	---

<sup>1</sup> Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico junio 2014 ANDJE



	públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."
<b>Ley 640 de 2001</b>	Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.
<b>Ley 678 de 2001.</b>	Reglamenta la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
<b>Decreto 1716 de 2009</b>	Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.  <b>Artículo 19:</b> 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
<b>Decreto 1069 de 2015</b>	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
<b>Resolución 002 de 2018</b>	Por medio del cual se unifica y reorganiza la normatividad relativa a las funciones, integrantes, sesiones, quorum, reglamento interno y demás temas atinentes al Comité de Conciliación del Distrito de Cartagena, el cual establece en el numeral primero del artículo tercero el cual titula " <i>Funciones del Comité de Conciliación. (...) Formular y ejecutar políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la entidad</i> "

#### Lineamientos Agencia Nacional de Defensa

<b>Circular Externa 7 de 2014 ANDJE</b>	Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo.
<b>Circular 9 de 2015 ANDJE</b>	Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica.
<b>Circular Externa 7 de 2016 ANDJE</b>	Lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.
<b>Circular Externa 5 de 2019 ANDJE</b>	Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento.
<b>Documento Especializado 10 abril de 2014. ANDJE</b>	Lineamientos jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo.
<b>Documento Especializado 11 junio de 2014. ANDJE</b>	Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico.
<b>Documento Especializado 16 octubre de 2017. ANDJE</b>	Metodología para la formulación de directrices institucionales de conciliación.
<b>Documento Especializado 17 abril de 2017. ANDJE</b>	Protocolo para la Gestión de los Comités de Conciliación.



### 3. DESARROLLO DE LA METODOLOGIA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO

Este documento constituye una guía para la implementación y adopción de políticas de prevención del daño antijurídico del Distrito de Cartagena; el mismo acogerá la metodología implementada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en documento titulado "Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico", en la que se sostiene que "(...) La actividad jurídica relacionada con un conflicto es esencialmente una "actuación estratégica" (...) La posición estratégica de los demandantes del Estado tiene que ser contrarrestada por la actuación del mismo Estado en la protección de sus propias decisiones frente a la intervención legítima de la jurisdicción. Las decisiones relacionadas con los litigios de las entidades públicas deben considerarse como decisiones de política de la entidad ya que están relacionadas con los mecanismos jurídicos que le permiten o dificultan a la autoridad administrativa cumplir sus fines y alcanzar sus prioridades. Por ende, el litigio es otra de las herramientas al alcance de la Administración para obtener sus objetivos de políticas públicas... Por lo anterior, la política de prevención del daño antijurídico se constituye no solo en una estrategia de defensa, sino en una herramienta que transversaliza el funcionamiento de la administración pública, en términos del derecho y la obligación que tiene el Estado de defenderse, y que se constituye en una responsabilidad política que debe asegurar la transparencia en la gestión... se trata entonces de organizar la gestión pública oportunamente, identificando y analizando los actos y hechos administrativos que causan daño al particular y que a su vez pueden revertir en el Estado para tomar las medidas necesarias para evitar su materialización".<sup>2</sup>

Por todo lo anterior el presente manual presenta las pautas para elaborar un documento de prevención del daño antijurídico; La política de prevención del daño antijurídico de la entidad, será la recolección de los documentos diseñados para plantear solución de prevención a los hechos generadores de un daño, es decir, con ésta se busca establecer un conjunto de actuaciones dirigidas a la protección efectiva del patrimonio público del Distrito de Cartagena y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, previniendo la ocurrencia de situaciones internas o externas que puedan generar futuras demandas.

Es decir, la política de prevención contendrá:

- Identificación del problema: Definido este como cualquier proceso, procedimiento, acción u omisión de la administración generador del daño antijurídico.
- Diseñar medidas para corregir el problema
- Implementar las medidas correctivas
- Plan de seguimiento y evaluación.

#### 3.1. PASOS PARA SU FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO – ANDJE

Para comenzar el ejercicio de la formulación de una política de prevención del daño antijurídico, la entidad pública debe identificar cuáles de sus actuaciones son sometidas a demandas frecuentes. Las demandas frecuentes, generadas por un mismo tipo de caso son un síntoma de que las decisiones y actuaciones demandadas son susceptibles de modificación por la jurisdicción porque esa actuación o decisión no consideró los fundamentos legales ni jurisprudenciales que rigen la actividad sometida a demandas. Esa identificación consiste en un conteo de las condenas y la categorización de ellas en

<sup>2</sup> Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico - ANDJ



conjuntos por la causa, es decir, los hechos generadores de daño. Ese conteo debe estar contenido en un archivo en formato digital que permita su análisis por distintas personas de la entidad y garantice la integridad de la información ahí contenida.

Una vez identificadas las causas más frecuentes de condenas, la entidad deberá analizar esos datos con el fin de explicar las causas de una manera sistemática. Para este ejercicio se debe determinar el área o unidad de la entidad que más presentan actuaciones generadoras de condenas. Esa área debe conformar un equipo encargado de proponer acciones de mejora al comité de conciliación respecto a los hechos generadores de condenas.

El comité de conciliación debe evaluar las propuestas de solución y recomendar a la dirección de la entidad la implementación de las soluciones que considere pertinentes, adoptándolas como política de prevención del daño antijurídico y demás mecanismos jurídicos y administrativos que considere idóneos para evitar la repetición de las actuaciones que generan condenas, así como su incorporación en los procedimientos y rutinas de la entidad.

Por último, el comité de conciliación deberá hacer seguimiento a las estadísticas generadas y verificar que las propuestas de solución tengan el efecto deseado. De lo contrario deberá intervenir para determinar las medidas correctivas enfocándose en los datos sobre las demandas y sus causas.

### 3.2 INVOLUCRADOS EN EL PROCEDIMIENTO DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN

- I. Grupo Asesor interdisciplinario: Encargado de priorizar las causas recurrentes o reiteradas, así como de identificar la falla administrativa, la dependencia en donde ésta ocurre, y de proponer alternativas para solucionar, mitigar o controlar la falla.
- II. Comité de Conciliación: Instancia que actúa como sede de estudio, análisis, formulación y expedición de políticas sobre prevención del daño antijurídico. Realiza el seguimiento, evaluación, ajustes y modificaciones correspondientes.
- III. Dependencia en donde ocurre la falla: Es la dependencia llamada a solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad e implementar la política de prevención del daño antijurídico que formule y expida el Comité de Conciliación, ejecutando el correspondiente plan de acción.
- IV. Secretaria Técnica del Comité de Conciliación: Será el enlace entre dicha instancia y los demás intervinientes en la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico. También será la responsable del manejo, conservación y custodia de los documentos que se originen en la aplicación de los presentes lineamientos

### 3.3 ACTIVIDADES A DESARROLLAR

Para la elaboración de las políticas de prevención del daño antijurídico se realizarán las siguientes actividades, conforme a la metodología implementada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

1. El comité de conciliaciones con apoyo de los asesores de la unidad de sentencias y conciliaciones de la Oficina Asesora Jurídica, serán los encargados de determinar las causas generadoras del daño antijurídico de la entidad, identificando en una matriz o ficha los casos reiterados o recurrentes con base en sentencias condenatorias y laudos arbitrales, decisiones de conciliación extrajudicial o judicial tomadas por el comité, actividad precontractual, contractual, post-contractual así:



- i) Señalar la causa general escogida producto del análisis de la identificación de la actividad litigiosa
  - ii) Identificar los hechos expuestos en las demandas, condenas, solicitudes de conciliación o derechos de petición.
  - iii) Identificar las causas primarias o subcausas.
  - iv) Enlistar las causas primarias identificadas que permitan evidenciar patrones de actuación que generan litigiosidad.
  - v) Determinar la frecuencia y el valor con que se presentan las causas primarias identificadas para los casos en que exista actividad litigiosa.
  - vi) Identificar las dependencias que generan la causa primaria.
  - vii) Determinar si las causas son prevenibles o no. Es prevenible si la solución depende de la entidad. Si una causa primaria no es prevenible, no es posible formular una política de prevención del daño antijurídico.
  - viii) Priorizar las causas sobre las cuales se va a desarrollar la política de prevención. La priorización se puede realizar teniendo en cuenta factores de frecuencia, cuantía o cualquier otro que la entidad considere relevante.
2. Dicho grupo presentará informe de resultado al comité de conciliación donde se identifiquen los hallazgos en los términos antes expuestos y la dependencia donde ocurre la falla.
  3. El Comité de conciliación con apoyo de los asesores de la unidad de sentencias y conciliaciones de la Oficina Asesora Jurídica elaborarán la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico y determinarán el plazo para su entrega; dichas propuestas deberán contener las alternativas de solución y el plan de acción que contenga el proyecto de propuesta de la política así:
    - I. Las acciones y medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria.
    - II. El presupuesto estimado para la solución.
    - III. El cronograma para su desarrollo el cual debe incluir el plazo o periodicidad de seguimiento de este.
    - IV. Los resultados esperados.
    - V. Los indicadores para su medición.
    - VI. Las áreas responsables de la implementación de la propuesta.
  4. Entregadas las propuestas de las políticas de prevención del daño antijurídico al Comité de Conciliación: le compete conocer, analizar la propuesta de política y solicitar los ajustes a que hubiere lugar; luego de ellos deberá:
    - I. Formular la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.
    - II. Solicitar a través de la Secretaría Técnica adelantar las gestiones a fin de que se disponga de los recursos técnicos, humanos, administrativos, financieros, etc, para su ejecución.
    - III. A su vez la secretaria técnica remitirá las políticas adoptadas con sus soportes a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para su revisión, una vez aprobada se adoptará mediante resolución la política.
    - IV. Dicha resolución estará acompañado del documento de formulación de la política, el plan de acción y los demás soportes que fundamentaron la adopción de ésta.
    - V. Solicitar a las áreas correspondientes que las acciones y medidas del plan de acción sean incluidas, cuando se requiera, en la planeación operativa anual y estratégica de la entidad u organismo.







5. Socialización, implementación y seguimiento: La secretaria Técnica del comité deberá socializar la política al interior de la entidad y publicar la misma en medio de difusión para conocimiento de la comunidad (página web, etc.)
- I. Las dependencias objeto de la política implementarán el plan de acción, ejecutando sus actividades en el periodo y condiciones allí previstas, acatando las recomendaciones del comité de conciliación.
  - II. La dependencia a cargo de la implementación presentará al Comité de Conciliación un informe de esta, según lo establecido en el documento de formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico, y en el Plan de Acción.
  - III. El comité de conciliación nombrará a un grupo interdisciplinario para que realice el seguimiento al avance de los indicadores definidos en el plan de acción.
  - IV. De conformidad con el plan de acción el Comité de Conciliación evalúa si la política formulada y adoptada ha funcionado y si se ha podido implementar.
  - V. El secretario técnico del Comité de Conciliación documentará el avance de la política de prevención del daño antijurídico.
  - VI. Se deberá ajustar, con base en los resultados del seguimiento y evaluación, la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente si es necesario de modificará el documento mediante el cual se formuló la política de prevención del daño antijurídico.

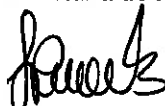
### 3.5 PRODUCTO

Acto por el cual se adopta la política de prevención del daño antijurídico expedido por el comité de conciliación del Distrito de Cartagena.

  
**MYRNA ELVIRA MARTINEZ MAYORGA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica


  
**LUIS ENRIQUE ROA MERCHAN**  
Secretario General

**DIANA VILLABA VALLEJO**  
Secretaria de Hacienda Distrital.

  
**LOURDES PEREZ**  
Coordinadora Unidad de Defensa Judicial.

**BETZAIDA CANOLES LENES**  
Tesorera Distrital Cartagena

**VERENA LUCIA GUERRERO BETTÍN**  
Jefe Control Interno

Revisó: Ginna Ríos Rosales – secretaria técnica   
Proyectó: Victor Díaz – Asesor Externo