

**MANUAL PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PARA LA
PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO**

CÓDIGO DEL DOCUMENTO: MPFJ0200M01

VERSIÓN No. 1

ELABORÓ: Claudette Consuegra Meza - Contratista María Alexandra Sandoval Concha - Asesora Gerencia Jurídica	REVISÓ: Fernando José González Sierra - Gerente Jurídico Juan Gabriel Durán Sánchez - Jefe Oficina Asesora de Representación Judicial y Actuación Administrativa Guillermo Obregón González - Jefe Oficina de Asesoría Legal	APROBÓ: Comité de Conciliación Sesión No. 17 de 2020
FECHA: Agosto de 2020	FECHA: Agosto de 2020	FECHA: 17 de septiembre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

1. Objetivo
2. Alcance
3. Términos y definiciones
4. Marco normativo
5. Metodología para la elaboración de las políticas de prevención del daño antijurídico
6. Conservación y custodia de las políticas de prevención del daño antijurídico
7. Publicación de las políticas de prevención del daño antijurídico
8. Competencias

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta que la prevención del daño antijurídico, por parte de las entidades estatales, obedece a la necesidad de reducir progresivamente hasta su eliminación las reclamaciones administrativas, prejudiciales y judiciales que se puedan presentar por acción u omisión de sus servidores públicos y contratistas, quienes en el curso ordinario de sus funciones o actividades pueden incurrir en falencias generadoras de daños a terceros y que éstos no están obligados a soportar. En ese sentido, el propósito es evitar 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 se generen para la entidad, no solo en costos de carácter monetario, sino también la responsabilidad de sus empleados y contratistas.

Por lo anterior, es necesario que la EAAB-ESP cuente con un manual para formular e implementar políticas de prevención del daño antijurídico, que responda a la implementación cotidiana de sus funciones legales, lo cual permitirá una optimización en este campo y la blindará de reclamaciones que puedan afectar su patrimonio e imagen institucional.

Debe tenerse en cuenta que las políticas de prevención del daño antijurídico son dinámicas, de ahí que resulte necesaria su revisión y actualización por parte del Comité de Conciliación, de acuerdo con los cambios propios que implica el ejercicio de la función administrativa.

1. OBJETIVO

Acoger los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de las políticas para la prevención del daño antijurídico, emitidos por la Secretaría Jurídica Distrital y la adopción de buenas prácticas con base en las directrices expedidas por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, identificando dentro de la actividad litigiosa de la EAAB-ESP, las causas generales y las falencias en la defensa, de conformidad con la información de los procesos judiciales que reposa en el Sistema de Información de Procesos Judiciales del Distrito Capital y el repositorio de sentencias falladas en contra de la Empresa a cargo de la Oficina Asesora de Representación Judicial y Actuación Administrativa, con el fin de prevenir la materialización de los daños antijurídicos y disminuir la litigiosidad de la EAAB-ESP.

2. ALCANCE

El presente manual contiene la metodología para la formulación y adopción de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como las actividades y responsabilidades de quienes intervienen

Las políticas para la prevención del daño antijurídico generadas desde el Comité de Conciliación están dirigidas a todas las áreas y dependencias de la EAAB-ESP, en las cuales se identifica el ejercicio de una actividad que pueda generar litigiosidad o afectarla. Lo anterior, debido a que las acciones u omisiones en el ejercicio de funciones o actividades a cargo, pueden dar lugar a reclamaciones judiciales o extrajudiciales que afecten a la empresa, sin perjuicio de las responsabilidades individuales a que haya lugar en cada caso en particular.

De acuerdo con el procedimiento MPEE0104P Formulación o actualización de Políticas Corporativas y de Gestión, las políticas de prevención del daño antijurídico son clasificadas como políticas de operación, las cuales son guías de acción que tienen como alcance brindar directrices específicas de actuación para la ejecución de los procedimientos. Por tal razón, una vez el Comité de Conciliación apruebe dichas políticas se debe articular a los procedimientos que se requieran.

3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

A continuación, se realiza un listado de los términos y definiciones que se utilizarán en el presente manual:

- **Comité de Conciliación:** Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre la prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. De igual forma, es el encargado de decidir en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.
- **Daño Antijurídico:** El daño antijurídico es aquel detrimento que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la administración, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta.¹
- **Política para la prevención del daño antijurídico:** Es el conjunto de acciones administrativas de carácter preventivo, tendientes no solamente a impedir o evitar que se configure un daño antijurídico derivado de la acción u omisión de los empleados en el cumplimiento de las funciones asignadas, o de los contratistas en la ejecución de sus actividades, sino además a fomentar las buenas prácticas por parte de cada una de las dependencias y contribuir a la disminución y eliminación de las causas que generen controversias judiciales.
- **Prevención:** Es la actividad encaminada a anticipar o conocer la causa que produce el daño, es decir, la acción u omisión de la administración o conducta irregular contra la cual se pretende establecer o disponer anticipadamente acciones que permitan evitarlo. Se trata de organizar oportunamente la gestión pública, analizando los actos, hechos y operaciones administrativas que pueden causar un daño indemnizable a efectos de adoptar las medidas necesarias para evitar su materialización.

4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2º, 90 y 209. Congreso de la República.
- Directiva Distrital No. 25 del 27 de diciembre de 2018, "*Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales*". Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Decreto 1069 de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho*". Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Decreto Distrital No. 430 de 2018 "*Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*". Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Decreto Distrital No. 839 de 2018 "*Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos en materia de conciliación y Comités de Conciliación en el Distrito Capital*". Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Circular Externa No. 05 del 27 de septiembre de 2019 "*Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico*". Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

¹ José Luis Rodríguez, 2014, "El daño antijurídico y su función resarcitoria", <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-luis-rodriguez-506427/el-dano-antijuridico-y-su-funcion-resarcitoria-2183216> recuperado el día 23 de julio de 2020.

- Circular No. 016 de 2019 “Banco *virtual de políticas de Prevención del Daño Antijurídico, Conciliación, Defensa Jurídica y casos de éxito en MASC de las entidades, órganos y organismos distritales*”. Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Circular No. 03 del 14 de febrero de 2020, por medio de la cual se otorga un plazo para que las diferentes entidades y organismos distritales expidan y aprueben su manual para la formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico. Secretaría Jurídica Distrital.
- Guía para la generación de las políticas para la prevención del daño antijurídico, marzo de 2013. Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.
- Acuerdo de Junta Directiva EAAB No. 11 de 2013. Por la cual se modifica la estructura organizacional de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-ESP y se determinan las responsabilidades de sus dependencias. EAAB-ESP.
- Acuerdo No. 01 de 2018 – Reglamento Interno del Comité de Conciliación EAAB.

5. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El Comité de Conciliación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá acoge la metodología expedida por la Secretaría Jurídica Distrital para la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico², la cual se debe desarrollar considerando los siguientes pasos:

5.1. PRIMER PASO: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Responsable: El Comité de Conciliación conformará un grupo interdisciplinario, con el fin de desarrollar las siguientes actividades.

Actividades del Grupo Interdisciplinario:

1. Determinar los casos en los cuales la empresa ha sido condenada, las solicitudes de conciliación extrajudiciales y judiciales, las reclamaciones y actuaciones administrativas que puedan llegar a generar litigiosidad, entre otros.

2. Establecer el período a analizar, con un corte mínimo de tres (3) años.

3. Identificar 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 de Conciliación; actividad precontractual, contractual o postcontractual; valores de los pagos que realice la empresa por casos resultantes de la sumatoria de las sentencias, conciliaciones y reclamaciones realizadas en cada caso; y la frecuencia con que se presentan los casos, esto es, la cantidad de veces que se repite en un lapso de tiempo determinado por la empresa, mínimo de tres (3) años.

4. Priorizar los casos, tanto en virtud de la cuantía como de la frecuencia, para focalizar los esfuerzos de generación de política de prevención del daño antijurídico.

Estas actividades se realizan con base en la información registrada en el Sistema de Información de Procesos Judiciales del Distrito Capital y el repositorio de las sentencias de la Empresa.

5.2. SEGUNDO PASO: IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS Y DETERMINACIÓN DE LA DEPENDENCIA EN DONDE OCURRE LA FALLA

² Directiva Distrital No. 25 de 2018 “Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales” de la Secretaría Jurídica Distrital.

Responsable: Grupo Interdisciplinario

Actividades:

1. Identificar la causa y extraer la falla y/o el error cometido.
2. Establecer y analizar las causas.
3. Identificar la (s) dependencia (s) en donde ocurre la falla.
4. Presentar al Comité de Conciliación los resultados del análisis, por medio de un informe detallado y completo que precise cada uno de los puntos estudiados (administrativos, financieros, técnicos, jurídicos), y los demás que se consideren pertinentes.
5. El Comité de Conciliación asigna al Grupo interdisciplinario, la elaboración de la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico, y determina el plazo para su entrega.

5.3. TERCER PASO: ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO PARA SOLUCIONAR, MITIGAR O CONTROLAR LA FALLA REFLEJADA EN EL PLAN DE ACCIÓN

Responsable: Grupo Interdisciplinario

Actividades:

Elaborar la (s) alternativa (s) de solución y el plan de acción que comprenda el proyecto de propuesta de la política, el cual contendrá, frente a cada una de las fallas o error cometido, lo siguiente, de conformidad con las directrices emitidas por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado³:

1. Definir las medidas concretas que busquen mitigar o corregir la causa primaria identificada.
2. Determinar el mecanismo de implementación, relacionando los diferentes instrumentos o actividades mediante las cuales se pondrá en práctica la medida diseñada para mitigar o corregir el problema identificado.
3. Establecer los recursos necesarios: humano, financiero y administrativo. El recurso humano hace referencia al personal requerido para realizar la actividad; el recurso financiero alude al capital en dinero para adquirir bienes o servicios, y el recurso administrativo se relaciona con el uso de formatos, programas, instalaciones administrativas, entre otros.
4. Fijar el cronograma de actividades, especificando fechas o plazos ciertos y determinados en los que se ejecutarán las medidas que buscan mitigar o corregir las causas primarias identificadas.
5. Los resultados esperados.
6. Los indicadores para su medición.
7. Determinar el responsable de la implementación de las medidas.
8. Establecer la estrategia de divulgación, es decir, los medios a través de los cuales todas las personas involucradas en la política de prevención y la entidad en general, conocerán las medidas diseñadas para mitigar o corregir la causa primaria identificada.

³ Guía para la generación de las políticas para la prevención del daño antijurídico expedida por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, marzo de 2013

5.4. CUARTO PASO: FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Responsable: Comité de Conciliación

Actividades:

1. De conformidad con el numeral 1° del artículo 7 del Acuerdo de 01 de 2018⁴ “*Por el cual se adopta el reglamento del Comité de Conciliación de la Empresa de Acueducto de Bogotá ESP*”, la Oficina Asesora de Representación Judicial y Actuación Administrativa presentará ante el Comité de Conciliación de la EAAB-ESP, la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico con el plan de acción asociado para su formulación y adopción.

2. Analizar la propuesta de política de prevención de daño antijurídico y el plan de acción asociado, así como solicitar los ajustes a que hubiere lugar.

3. Formular la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.

4. Solicitar a través de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación adelantar las gestiones a fin de que se disponga de los recursos técnicos, humanos, administrativos, financieros, etc., para su ejecución.

5. Adoptar mediante la política por parte del Comité de Conciliación de la EAAB-ESP. Dicho estará acompañado del documento de formulación de la política, el plan de acción y los demás soportes que fundamentaron su adopción, los cuales deben ser manejados, conservados y custodiados por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación.

6. Informar y remitir copia por parte de la Secretaría Técnica de la política dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción para conocimiento a la Dirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital.

7. Informar a las áreas responsables de las acciones y medidas aprobadas en el plan de acción, para que estas conozcan y realicen acciones administrativas necesarias para su cumplimiento, por parte de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación en su condición de enlace entre las partes que tienen injerencia en la política, debe.

8. 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 empresa, conforme con lo establecido en los procedimientos MPEE0109P Formulación De Planes De Acción y MPEE0103P Acuerdos de gestión

9. Socializar la política al interior de la empresa (Intranet, página web, etc.), conforme con lo establecido en el procedimiento MPEC0101 Comunicación Interna

5.5. QUINTO PASO: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

⁴ “1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico que sean presentadas por la Oficina Asesora de Representación Judicial y actuación administrativa”

Encargado: Dependencia (s) en donde ocurre la falla.

Actividades:

Implementar el plan de acción, ejecutando sus actividades en el período y demás condiciones previstas allí.

5.6. PASO 6: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Responsable: Comité de Conciliación

Actividades:

1. La dependencia a cargo de la implementación presentará al Comité de Conciliación un informe, según lo establecido en el documento de formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico y en el plan de acción.

2. Realizar el seguimiento al avance de los indicadores definidos en el plan de acción, conforme con lo establecido en los procedimientos MPEE0109P Formulación De Planes De Acción y MPEE0103P Acuerdos de gestión

3. El Comité de Conciliación evalúa si la política formulada y adoptada ha funcionado y si se ha podido implementar.

4. El Secretario Técnico del Comité de Conciliación, documentará el avance de la política de prevención del daño antijurídico.

5.7. SÉPTIMO PASO: AJUSTE DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO E INSTITUCIONALIZACIÓN

Responsable: Comité de Conciliación

Actividades:

1. Ajustar con base en los resultados del seguimiento y evaluación por parte del Comité de Conciliación de la EAAB-ESP, la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.

2. Modificar, de ser necesario, el documento mediante el cual se formuló la política de prevención del daño antijurídico.

3. Adoptar las modificaciones a que haya lugar y realizar los ajustes en los procesos y procedimientos que por su estructura generen daño antijurídico dentro de la EAAB-ESP.

6. CONSERVACIÓN Y CUSTODIA DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Responsable: Oficina de Representación Judicial y Actuación Administrativa/Secretario Técnico del Comité de Conciliación.

Actividad:

Generar un espacio de conservación y custodia tanto física como virtual, donde reposen los que aprueban las políticas para la prevención del daño antijurídico con sus respectivos anexos. Lo anterior, con el fin de garantizar la integridad de los documentos, memoria histórica y el acceso a consulta por parte de los apoderados.

7. PUBLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Responsable: Oficina de Representación Judicial y Actuación Administrativa/Secretario Técnico del Comité de Conciliación

Actividad:

Propender por la publicación de las políticas aprobadas, que por su naturaleza lo permita, para generar dentro de la EAABESP una cultura de prevención del daño antijurídico, haciendo uso de las herramientas tecnológicas con que cuenta la empresa, intranet, notinet, entre otras, conforme con lo establecido en el procedimiento MPEC0301 Actualización Y Publicación Portal Web E Intranet

8. COMPETENCIAS

En relación con la formulación e implementación de Políticas para la prevención del daño antijurídico, se establecen las siguientes competencias al interior de la empresa:

- **Oficina Asesora de Representación Judicial y Actuación Administrativa**

Normativa	Competencia
Acuerdo de Junta Directiva No. 11 de 2013	Prevenir el daño antijurídico mediante la información y asesoría oportuna a cada una de las dependencias, sobre los riesgos en instancias judiciales de la Empresa, y orientar en los posibles mecanismos alternativos de solución de conflictos.
	Proponer políticas de defensa judicial al Comité de Conciliación, rindiendo informes periódicos sobre la gestión adelantada y de prevención de daño antijurídico.

- **Comité de Conciliación**

Normativa	Competencia
Decreto 1069 de 2015	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.
	El Comité de Conciliación ejerce unas funciones, dentro de las que se destacan la de formular y ejecutar las políticas de prevención del daño antijurídico; y diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.

Decreto Distrital 839 de 2018	<p>Los Comités de Conciliación deben estudiar y evaluar las actuaciones administrativas con el fin de formular, aprobar, ejecutar y propender por la aplicación de políticas de prevención del daño antijurídico al interior de cada una de las entidades u organismo distrital, haciendo énfasis en los métodos alternativos de solución de conflictos, MASC y adoptar políticas en materia de defensa judicial en aquellos casos recurrentes, para asistir ante los despachos judiciales o extrajudiciales con una posición institucional unificada y coherente, cuando se debatan temas con identidad fáctica, jurídica y coincidencia temporo-espacial, cuando sea del caso.</p>
Acuerdo 01 de 2018	<p>El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico, procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, buscando en todo caso la protección del patrimonio de la empresa.</p> <p>Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico que sean presentadas por la Oficina Asesora de Representación Judicial y Actuación Administrativa</p> <p>Diseñar políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la Empresa, conforme a las que sean propuestas por las Oficina Asesora Representación Judicial y Actuación Administrativa.</p> <p>Estudiar y evaluar los informes sobre los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la EAAB-ESP, que sean presentados por la Oficina Asesora de Representación Judicial y Actuación Administrativa, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de las condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandada o condenada; y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.</p>

- **Secretaría Técnica del Comité de Conciliación**

Normativa	Competencia
Decreto 1069 de 2015	<p>El Secretario del Comité de Conciliación tiene como una de sus funciones, la de proyectar y someter a consideración del comité, la información que este requiera para la formulación y diseño de las políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del ente.</p>
Decreto Distrital 839 de 2018	<p>Los Secretarios técnicos deben realizar la verificación sobre el cumplimiento y aplicación de las políticas adoptadas por el respectivo Comité de Conciliación y, adicionalmente debe remitir a la Secretaría Jurídica Distrital la relación de las políticas y líneas de decisión relacionadas con la prevención del daño antijurídico.</p>

Acuerdo No. 01 de 2018	La Secretaría Técnica del Comité de Conciliación será ejercida por un profesional en derecho de la Oficina de Representación Judicial y Actuación Administrativa.
	Proyectar y someter a consideración del Comité la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la empresa.