



PERSONERIA DE VELEZ  
*Primero tus derechos*

# **POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO Y FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA JURÍDICA**

**MIPG**

**PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ SANTANDER**

**2022**

## INTRODUCCIÓN

El artículo 90 de la Constitución política señala: “ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades 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.”

El Decreto 1069 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho en el artículo 15, dispone que las normas sobre Comités de Conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

La norma antes citada igualmente señala como funciones de los comités de conciliación entre otras las siguientes:

“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.”

En virtud del párrafo del artículo 5° de la Ley 1444 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, normatividad reglamenta a través del Decreto Ley 4085 de 2011, estableciendo los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad esta última que tiene como objetivo: “(...) la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.”

De lo anterior el presente documento tiene como propósito identificar los hechos generadores de daño antijurídico, las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones en contra de la PERSONERIA MUNICIPAL, acogiendo la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de esta forma, establecer el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que debe adoptar la entidad para minimizar las causas que conllevan el inicio de procesos judiciales y de esta forma reducir al máximo eventuales fallos que afecten el patrimonio de la entidad.



PERSONERÍA DE VELEZ  
*Primero tus derechos*

Adicional a establecer la política de prevención del daño antijurídico; igualmente se busca el fortalecimiento de la defensa jurídica de la PERSONERÍA MUNICIPAL DE VELEZ.

## **DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO**

El artículo 90 de la Carta Política consagra el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables. En tal virtud, es responsabilidad del Estado no sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también el ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona. Así las cosas, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables debido a la acción u omisión de las autoridades públicas.

Ahora bien, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, define la política de prevención del daño antijurídico, en los siguientes términos: “El 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” (ANDJE, 2013). 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 implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico.”

En igual sentido, este concepto de daño antijurídico ha sido definido por el Consejo de Estado, así: “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”<sup>1</sup>. Se trata entonces de una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que comprende la responsabilidad precontractual, contractual y extracontractual.

La responsabilidad del Estado se da no sólo como consecuencia del daño causado por una actividad irregular o ilícita, sino también por una actuación regular o lícita, pues lo trascendente para la determinación del daño antijurídico es que el mismo se cause de manera injusta, es decir, que la persona afectada por el mismo no tenga la obligación de soportarlo. Por consiguiente, la acción u omisión generadora del daño no siempre ha de contradecir una norma vigente, dado que la antijuridicidad del daño se deriva del solo hecho de la producción del daño, sea éste lícito o ilícito.

## **OBJETIVO**

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la PERSONERÍA MUNICIPAL DE VELEZ, consiste en establecer los parámetros



PERSONERIA DE VELEZ  
*Primero tus derechos*

preventivos a seguir con el fin de evitar que, en ejercicio de la práctica médica, atendiendo el objeto misional de la Personería y las actuaciones administrativas, se puedan generar hechos que vulneren el régimen jurídico y que generen un eventual riesgo para el patrimonio de la entidad; asimismo propende por la detección de las causas del posible perjuicio mediante la identificación de los hechos generadores del daño antijurídico y las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones contra la PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ, todo ello para lograr el fortalecimiento de la defensa jurídica de la Entidad.

Adicionalmente, con estos lineamientos se pretende garantizar que los procesos judiciales en los que sea parte PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ, sean resueltos dentro de la legalidad en los términos judiciales y en beneficio de los intereses de la entidad; integrando aspectos relevantes, de naturaleza preventiva, para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos dañinos del debate extrajudicial o judicial, lo que redundará en el fortalecimiento de la defensa jurídica del estado en sus diversos componentes.

Finalmente, la política de prevención del daño antijurídico debe conllevar a la solución de problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores de daño antijurídico, donde se identifican los hechos a prevenir y así se generen políticas de prevención en aquellos casos que generan mayor litigiosidad y pagos por la Entidad por concepto de condenas en su contra.

## MARCO NORMATIVO

- **Constitución Política de Colombia.** Justificado mediante el artículo 2 de la carta superior donde establece los fines esenciales del Estado Colombiano, así como el artículo 90 constitucional donde se enmarca la responsabilidad patrimonial del Estado, estableciendo como una responsabilidad que le incumbe al mismo Estado en la reparación aquellos daños antijurídicos ocasionados por la administración derivado de su acción u omisión de las autoridades públicas.
- **Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1167 de 2016.** Que regula la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, especialmente los asuntos referentes a los comités de conciliación que 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; máxime si se tiene en cuenta que 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.
- **Decreto 4085 de 2011.** Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; y se establecerán los lineamientos que esta agencia propondrá a las entidades estatales.



PERSONERÍA DE VELEZ  
*Primero tus derechos*

- **Decreto 111 de 1996.** Este decreto compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto que en su artículo 45 establece:  
*“ARTÍCULO 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales, y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos. Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes. (...)”*
- **Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.** El día 02 de julio de 2012, entro en vigencia la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo 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.
- Este 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; señala a su vez las formas en que se inician las actuaciones administrativas, advirtiendo que las mismas tienen como fuente por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general, en interés particular, y por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal y por las autoridades oficiosamente.
- **Circular No. 06 de 06 de julio de 2016.** Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con la cual se establecen los Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico.

## TERMINOS Y DEFINICIONES

- **Caducidad:** Institución jurídico procesal a través de la cual se limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia.
- **Caducidad de la facultad sancionatoria:** Limitación en el tiempo de la potestad de las autoridades para imponer sanciones a los administrados, según la Ley 1437 de 2011, este término de tres (3) años se contabiliza a partir de la ocurrencia del hecho hasta la notificación del acto administrativo que impone la sanción.



PERSONERÍA DE VELEZ  
*Primero tus derechos*

- **Causa primaria del daño antijurídico:** Falencias administrativas o misionales que dan origen a los diferentes de medios de control generando para el Instituto un riesgo de litigiosidad.
- **Comité de Conciliación:** 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. Igualmente decidirá, 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. (Artículo 2.2.4.3.1.2.1 Decreto 1069 de 2015).
- **Daño antijurídico:** Lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los ciudadanos no están obligados a soportar.
- **Proceso Judicial:** Es la sucesión de fases jurídicas concatenadas realizadas conforme al orden trazado por la ley, el juez, las partes y los terceros en ejercicio de los poderes, derechos, facultades y cargas que les atribuye la ley procesal o en cumplimiento de los deberes y obligaciones que la misma les impone, cursadas ante órgano jurisdiccional.
- **Medio de control:** Mecanismos judiciales diseñados para acceder a la Jurisdicción contenciosa administrativa para controlar las actividades del Estado.
- **Nivel de litigiosidad:** Medida de medios de control en los cuales es parte la entidad.
- **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.
- **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.
- **Política de prevención:** Es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico.
- **Prevención:** Medida o disposición que se toma de manera anticipada para evitar que suceda una cosa considerada negativa.

## PREMISAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO



PERSONERÍA DE VELEZ  
*Primero tus derechos*

La presente política de prevención del daño antijurídico se elabora teniendo en cuenta las siguientes premisas establecidas en la Guía de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

- El Comité de Conciliación es el encargado de la formulación de la política y en tal sentido es la instancia encargada del control de la decisión; responsabilidad que se traduce en la identificación de las prioridades, la aprobación del plan de acción y la asignación de los recursos necesarios.
- El Comité de Conciliación cuenta con la información acerca del problema planteado en las reclamaciones en contra de la entidad y los tipos de daño antijurídico que éste genera. También es el llamado a definir cuál de estos problemas es relevante y es posible resolver o mitigar (en este caso es posible de prevenir).
- Las áreas misionales, como ejecutores de las políticas deben por su parte identificar las causas que explican los problemas priorizados por el Comité de Conciliación.
- El Comité de Conciliación, en su calidad de instancia de control de la decisión, realiza el seguimiento a la ejecución del plan de acción.

El comité de Conciliación y Defensa Jurídica de PERSONERÍA MUNICIPAL VELEZ, para formular las políticas de prevención del daño antijurídico, acogerá la teoría de administración de la calidad total recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme a la cual la solución de los problemas requiere del conocimiento y participación de todas las dependencias de la organización; pues si bien es cierto que en el caso de la citada política de prevención el comité de conciliación es el responsable, también lo es que todas las áreas de la entidad han de aportar sus experiencias, teoría que consiste en:

- Poner a consideración de toda la estructura directiva de la organización administrativa las causas que originan litigios, analizando dichas causas y el motivo de que sean frecuentes.
- Buscar solución a la problemática y que dicha propuesta sea implementada en la organización y particularmente por los grupos que conocen la situación que está generando dificultades.
- La solución propuesta debe ser objeto de discusión y consenso de las partes que puedan estar involucradas en los hechos u omisiones generadoras de daño antijurídico.
- La solución requiere de la existencia de cambios organizacionales y de la institucionalización de procedimientos que garanticen que no vuelva a repetirse el daño.

Esta teoría requiere de una técnica especial fundamentada en métodos de investigación, como los siguientes:

- Buscar puntos que generen problemas.

- Relacionar las posibles causas
- Identificar las causas
- Formular medidas para corregir las causas
- Implementar las medidas
- Verificar los resultados

## **METODOLOGÍA POLITICA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO**

De conformidad con la teoría de administración de la calidad total, la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, conforme lo dispuesto en el Manual 11, para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, señala que resulta importante enlistar las posibles causas de daño antijurídico e identificar las causas primarias del problema, máxime si se tiene en cuenta que el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ debe proceder a formular las políticas de prevención del daño antijurídico y por otro lado, el área de la organización donde se generó el problema debe desarrollar la medida preventiva, proponer soluciones e implementarlas. Lo anterior, se concreta de la siguiente manera:

### **BUSCAR E IDENTIFICAR LAS CAUSAS QUE GENERAN CONDENAS Y DEMANDAS CONTRA LA PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ**

En esta parte, se estudiará el problema y determinará el caso que las originan, buscando las falencias administrativas o misionales que generan las demandas, identificando el error cometido al interior de la Entidad. En este análisis, se definirán falencias reiteradas que ocasionan riesgo de litigiosidad, organizándolas de tal forma que se prioricen las que resulten o puedan resultar en el mayor número de reclamaciones.

### **CLASIFICAR LAS CAUSAS DE LAS DEMANDAS**

En esta parte se clasifican las demandas más recurrentes que se han interpuesto contra la Entidad, para establecer cuáles son los hechos de las reclamaciones y los argumentos expuestos por los demandantes para emprenderlas.

### **IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO PERSONERIA**

En esta parte, se estudiará el problema y se determinará el caso que las originan, buscando las falencias administrativas o misionales que generan las demandas, identificando el error cometido al interior de la Entidad. En este análisis se definirán falencias reiteradas que ocasionan riesgo de litigiosidad, organizándolas de tal forma que se prioricen las que resulten o puedan resultar en el mayor número de reclamaciones.



Al final, se contará con una o varias causas primarias que constituyen los problemas dentro de la Entidad que las políticas de prevención deben resolver. La identificación de las falencias administrativas que generan demandas permite determinar si las reclamaciones hechas a la Entidad son prevenibles o no, si se originan por fallas internas de la Entidad en cualquiera de sus procesos, entonces la reclamación será prevenible a través de cambios institucionales o si por el contrario es ajeno a la organización, no pudiendo ser prevenibles por la Entidad.

Estas causas primarias deben ser revisadas por el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la Entidad, para establecer si se debe desarrollar alguna alternativa para reducirla y así dar una solución.

Por lo anterior, resulta indispensable recordar que la Constitución Política de 1991 establece la responsabilidad patrimonial del Estado, refrendada normativamente dentro del ordenamiento jurídico superior como cláusula general de conformidad con la cual *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades 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”*. (Art. 90).

Es entonces en este contexto normativo que cobra relevancia la prevención del daño antijurídico como política de la administración pública, al punto que su formulación e implementación constituyen un deber funcional asignado fundamentalmente a los órganos directivos de las entidades públicas a través del Conciliación, que por mandato legal expreso, deben ser constituidos en tales entidades, todo ello debe ser de impositivo cumplimiento por parte de la PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ.

La oficina Jurídica de la Personería elaboró un diagnóstico producto de análisis de aspectos previamente establecidos, como identificar los hechos similares demandados, resumen de los hechos y cuantía de las pretensiones, para efectos de formular la política de prevención, partiendo de las causas que pueden ser prevenibles. Esto no implica que los hechos relatados en las demandas sean ciertos, se entiende que durante el proceso estos hechos deberán ser probados y también que la entidad puede ganar el proceso y demostrar que no genero el daño alegado; sin embargo, las demandas tienen la función de alertar y mostrar a los responsables de los procesos misionales, administrativos o de otro tipo las posibles falencias en su actuación. De lo anterior, se concluye que:

- Si la causa de origen era una falla interna de la PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ.
- relacionada con cualquiera de sus procesos, la reclamación era prevenible a través de correcciones institucionales.
- Por el contrario, si las causas eran ajenas a la entidad, su posibilidad de prevención era nula.

## **DISEÑAR LAS MEDIDAS PARA CORREGIR EL PROBLEMA**

Se constituye en una política pública cuyo fin es la prevención del daño antijurídico generado por la causa encontrada, que debe consistir en un plan de acción para solucionar un problema que incluya medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria del mismo.

Así mismo, incluye el presupuesto estimado que costará la solución, el cronograma para el desarrollo de esta, los resultados esperados y los indicadores para su medición. Es necesario aclarar que debe quedar explícito el responsable de la implementación de la política de prevención, medidas que deben ser adoptadas por la Entidad a través de resolución.

## **IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA CORREGIR EL PROBLEMA**

El Comité de Conciliación y Defensa Jurídica realizará los trámites necesarios para que la Entidad disponga los recursos necesarios para su implementación, haciendo parte de la planeación operativa anual de la entidad, así como de su planeación estratégica. La estrategia de implementación de la política de prevención incluye su divulgación a todas aquellas áreas de la Entidad cuya misión esté relacionada con los hechos generadores del daño, donde cada servidor público involucrado debe conocerla, así como sus antecedentes, las funciones que debe desempeñar para su cumplimiento y los resultados que esta espera obtener junto con los indicadores para su medición, mediante campañas de divulgación y capacitación.

## **COMPROBACIÓN DE LOS RESULTADOS**

El Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la Entidad, definirá el plazo para evaluar si la política planteada ha funcionado y se ha podido implementar, haciendo seguimiento a los indicadores que se proponen como parte de la política, documentándose los avances de este, planteándose posibles ajustes y reformas a la estrategia planteada inicialmente para que esta sea más útil y coherente con los resultados que se espera obtener de la misma.

El Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ, semestralmente realizara seguimiento al cumplimiento de las medidas adoptadas.

## **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NUEVAS MEDIDAS**

Comprobados los resultados y replanteadas las medidas que deban ser corregidas para alcanzar los resultados propuestos, la Entidad institucionalizará la política de prevención del daño de la causa inicialmente analizada para que esta se convierta en una más de las políticas que la Entidad aplica en su quehacer misional o administrativo, convirtiéndose en parte de las acciones cotidianas de los servidores públicos de la Entidad.

El Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la PERSONERIA MUNICIPAL DE VELEZ, conforme al seguimiento semestralmente del cumplimiento de las medidas adoptadas, de ser del caso cuando no se verifique su cumplimiento o efectividad adoptara nuevas medidas que garanticen la prevención del daño antijurídico según las causas primarias de demandas en contra de la Personería.

<b>Cargo</b>	<b>Responsables</b>
<b>Personero</b>	<b>NELSON FERNANDO MUÑOZ AYALA</b>