



Informe sobre la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico en las entidades y organismos del Distrito Capital

Decreto Ley 1421 de 1993, Acuerdo Distrital 24 de 1993, Decreto 430 de 2018, Directiva 025 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital, Circular 003 de 2020 de la Secretaría Jurídica Distrital y Circular 008 de 2020 de la Veeduría Distrital

Bogotá, D.C., noviembre de 2020



Informe sobre la adopción de
políticas de prevención del daño
antijurídico en las entidades y
organismos del Distrito Capital

Veedor Distrital
Guillermo Rivera

Vicevedora Distrital
Diana Patricia Mendieta Durán

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Jayn Patrich Pardo García

Veedor Delegado para la Contratación
Byron Valdivieso

Veedora Delegada para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Laura Inés Oliveros Amaya

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Ramón Villamizar Maldonado

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Rino Augusto Acero Camacho

Jefe Oficina Asesora Jurídica
María Liliana Rodríguez Valencia

Equipo de Trabajo

Elaboración:

Andrea Ximena Quiroz Revelo
Fabio Restrepo Bernal

Revisión:

Luz Adriana Cárdenas Corredor



Informe sobre la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico en las entidades y organismos del Distrito Capital

Introducción	4
1. Parámetros de la revisión	7
2. Resultados de la revisión.....	7
2.1 Sector Central	9
2.2 Sector Descentralizado Adscritas	10
2.3 Sector Descentralizado Vinculadas	11
2.4 Sector Descentralizado Territorialmente.....	12
3. Conclusiones y recomendaciones.....	14
3.1. Conclusiones	14
3.2. Recomendaciones.....	17

Introducción

Este documento recoge los resultados de la revisión efectuada por la Oficina Asesora de Jurídica de la Veeduría Distrital durante los meses de septiembre y octubre de 2020, sobre el cumplimiento a cargo de las entidades del Distrito de las directrices impartidas por la Secretaria Jurídica Distrital asociadas a las actividades que estructuran la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico, y que fueron recogidas en la Circular 008 de 31 de agosto de 2020 de la Veeduría Distrital¹. Lo anterior, en el marco de las funciones que le han sido asignadas a la Entidad en el artículo 118 del Decreto Ley 1421 de 1993, los literales b) y c) del artículo 2º y literal e) del artículo 6º del Acuerdo Distrital 24 de 1993 y con el propósito de velar por que las entidades distritales hayan adoptado dentro del plazo establecido la respectiva política, dada su trascendencia como instrumento de prevención de situaciones que puedan generar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y aumento en el nivel de litigiosidad.

Ahora bien, en relación con la prevención del daño antijurídico, debe tenerse en cuenta en primer lugar que el artículo 90 de la Constitución Política establece que, “[e]l 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.”. Así mismo en el artículo 209 preceptúa que, “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...).”

Por su parte, la Ley 23 de 1991² adicionada por el artículo 75 de la Ley 446 de 1998³, estableció que “[l]as entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen(...)”. [Destacado fuera de texto]

¹ Publicada en el Registro Distrital el 9 de septiembre de 2020. Año 52, Número 6905.

² “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”

³ Esta Ley modifica algunas normas y dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

En relación con lo anterior, el Decreto Nacional 1069 de 2015⁴ indicó 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 entidad⁵ y señala como funciones del comité la de “[f]ormular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.”⁶

A nivel distrital, el Acuerdo 638 de 31 de marzo de 2016, creó el sector Administrativo de Gestión Jurídica integrado por la Secretaría Jurídica Distrital, asignándole la misión de formular, adoptar, ejecutar, liderar, dirigir, coordinar, orientar y evaluar las políticas de gerencia jurídica y de prevención del daño antijurídico para la defensa de los intereses del Distrito Capital.

Por cuenta de lo anterior, el Decreto Distrital 430 de 2018, mediante el cual se adopta el *Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital*, contempló como eje transversal la prevención del daño antijurídico y estableció como uno de sus objetivos el de “[p]romover la cultura de prevención del daño antijurídico y establecer medidas y acciones de defensa judicial del Distrito Capital para la protección del patrimonio público”. Igualmente, en el artículo 39 sobre la prevención del daño antijurídico señala:

“Las entidades y organismos distritales desarrollarán la prevención de conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares o al Distrito Capital, que en el ejercicio de la función pública lleven a la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extrapatrimoniales que se causen.

Adicionalmente, la Prevención del Daño Antijurídico hace parte de la Defensa Judicial y consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad. En este caso, la política de prevención del daño antijurídico debe ser proferida por el Comité de Conciliación de la entidad u organismo distrital atendiendo los lineamientos que defina la Secretaría Jurídica Distrital.

Las políticas que se formulen y emitan por parte de los Comités de Conciliación de las entidades y organismos distritales serán presentadas a la Secretaría Jurídica Distrital quien analizará la pertinencia de adoptarlas para el Distrito Capital.”

⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”

⁵ Artículo 2.2.4.3.1.2.2.

⁶ Artículo 2.2.4.3.1.2.5.

Como se desprende de lo expuesto, la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico es de carácter obligatorio para cada ente, advirtiendo que en el ámbito Distrital, la Secretaría Jurídica Distrital es la competente para definir la pertinencia de adoptar de manera transversal los lineamientos relacionados con su formulación y expedición por parte de los Comités de Conciliación de las diferentes entidades y organismos distritales. Así las cosas, y dado que tales políticas son *“esencialmente, la solución de los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas”*⁷ la conflictividad puede disminuir por virtud de su formulación, adopción y ejecución efectiva, permitiendo que asuntos susceptibles de ser decididos en instancias judiciales no alcancen el conocimiento de la jurisdicción.

Ahora bien, en atención a la aludida función, la Secretaría Jurídica Distrital expidió la Directiva 025 de 2018 a través de la cual se señalan los lineamientos metodológicos para la formulación y aprobación de la política de prevención del daño antijurídico por parte de los organismos y entidades distritales, y determinó unos pasos básicos⁸ que deben tenerse en cuenta al momento de su expedición, imponiendo la obligación de remitir la respectiva política y el acuerdo que la adopta a la Secretaría Jurídica Distrital. Cabe señalar, que esta directiva no establece criterios o lineamientos asociados a la periodicidad con la cual deben ser adoptadas o actualizadas las políticas de prevención del daño antijurídico.

Así mismo, la Secretaría Jurídica Distrital profirió la Circular 003 del 14 de febrero de 2020 en la cual resaltó la importancia que tiene esta herramienta de gestión administrativa para precaver la generación de reclamaciones y demandas que afecten el erario público del Distrito, y estableció un plazo máximo de seis (6) meses a partir de su expedición *“(...) en atención al bajo porcentaje de aprobación de la misma en los diferentes comités de conciliación (...)”*, para que las diferentes entidades y organismos distritales formularan y aprobaran su política de prevención del daño antijurídico.⁹

Atendiendo a lo anterior y dada la relevancia de la prevención del daño antijurídico como instrumento orientado a optimizar la eficiencia y eficacia en la administración pública del distrito, a través de la reducción de demandas; la disminución de condenas o conciliaciones que comprometan el patrimonio público; así como la reducción de los gastos generados ante la necesidad de enfrentar procesos judiciales, se planteó la importancia de hacer seguimiento a la

⁷ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE. *“Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico”*. Bogotá DC: 2013. Obtenido en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Documents/parametros_prevencion_del_dano_v7.pdf.

⁸ Actualmente, los lineamientos de la Directiva 25 de 2018, establecen 7 pasos que involucran desde la identificación de los problemas recurrentes, la formulación de la política, hasta su seguimiento y actualización.

⁹ Dicho plazo se cumplió el 14 de agosto de 2020.



gestión de los entes distritales en esta materia, razón por la cual fue expedida la Circular 008 de 31 de agosto de 2020 a través de la cual se requirió a las entidades y organismos distritales para que brindaran información al respecto.

1. Parámetros de la revisión

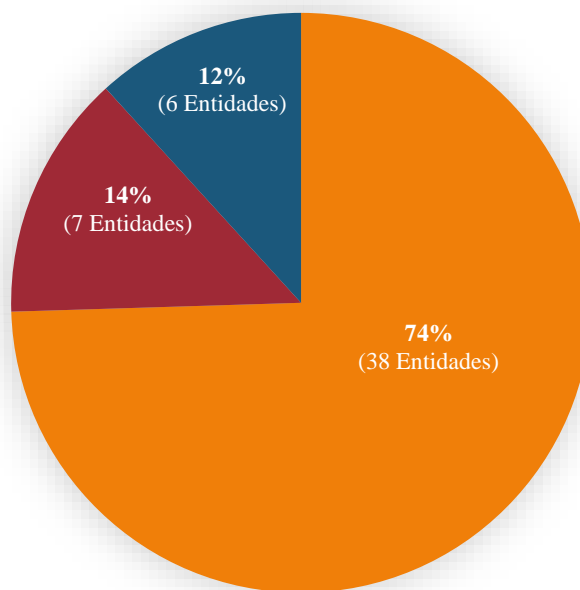
La revisión realizada por parte de la Oficina Asesora de Jurídica de la Veeduría Distrital, tuvo como apoyo la normatividad distrital aplicable reseñada líneas atrás, y en especial lo establecido por la Circular 008 de 31 de agosto de 2020, cuyos destinatarios fueron los mismos de la Circular 003 del 14 de febrero de 2020 proferida por la Secretaría Jurídica Distrital, los cuales corresponden a: Secretarios (as) de Despacho, Directores (as) de Departamentos Administrativos, Gerentes, Presidentes (as) y Directores (as) de Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades Públicas, Empresas de Servicios Públicos Mixtas, Empresas Sociales del Estado, Alcaldes y Alcaldesas Locales y además estableció que *“con el propósito de velar por que las entidades distritales hayan adoptado dentro del plazo previsto la respectiva política de prevención del daño antijurídico, se solicita que en el término de diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de la publicación de la presente Circular se informe:*

<i>Nombre de la entidad distrital</i>	<i>Acto administrativo mediante el cual se aprobó la PPDA</i>

2. Resultados de la revisión

Para el período comprendido entre el 4 de septiembre y el 20 de noviembre de 2020, como resultado del requerimiento establecido en la Circular 008 de 2020 de la Veeduría Distrital, se pudo constatar respecto del cumplimiento de la expedición de la Política del Prevención del Daño Antijurídico lo siguiente:

Formulación de la PPDA en el Distrito Capital



Total: 51 entidades

■ Tiene PPDA ■ No tiene PPDA ■ Aparentemente no tiene PPDA

Del total de las 51 entidades y organismos responsables¹⁰ de expedir una política de prevención del daño antijurídico de acuerdo con el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital -MGJP- y las directrices y lineamientos emitidos por la Secretaría Jurídica Distrital; 38 cuentan con la política de prevención del daño antijurídico, 7 no lo han hecho y 6 aparentemente no la han expedido, teniendo en cuenta que de éstas últimas no se recibió respuesta y de la consulta adelantada por la Veeduría Distrital no se encontró información que permitiera establecer la formulación de su política, lo que genera incertidumbre sobre el cumplimiento de esta obligación.

Lo anterior supone que 13 entidades habrían incumplido la obligación contenida en el artículo 39 del Decreto 430 de 2018 y la Directiva 025 de 2018; situación que requiere necesariamente inmediata atención de parte de la Secretaría Jurídica Distrital.

A continuación, se detallan los resultados por nivel del sector al que corresponden las entidades:

¹⁰ No se tienen en cuenta las entidades exentas del sector descentralizado vinculado como se explica en el numeral 2.3 y las del sector descentralizado territorial como se explica en el numeral 2.4.

2.1 Sector Central

Respecto del Sector Central, se obtuvo lo siguiente:

No.	Nombre de la Entidad	¿Tiene expedida la PPDA?	Observación
1	Secretaría Distrital del Hábitat	Si	
2	Secretaría Distrital de Gobierno	Si	Fue expedida con posterioridad al término indicado en la Circular 003 de 2020 y con posterioridad a la Circular la 008 de 2020. Sin embargo, informó que solicitó prórroga que le fue concedida por parte de la Secretaría Jurídica Distrital.
3	Secretaría Distrital de la Mujer	Si	
4	Secretaría de Educación del Distrito	Si	
5	Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá	Si	
6	Secretaría de Salud	Si	
7	Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia	Si	
8	Secretaría de Movilidad	Si	
9	Secretaría de Ambiente	Si	
10	Secretaría de Cultura Recreación y Deporte	Si	
11	Secretaría Distrital de Integración Social	Si	
12	Secretaría de Planeación	No	
13	Secretaría Jurídica Distrital	No	
14	Secretaría de Hacienda	Si	
15	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Si	
16	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	No	
17	Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público	Si	El Dadep no dio respuesta a la solicitud, pero consultada su página web se pudo constatar que cuenta con PPDA ¹¹ .

Finalmente, no se recibió respuesta ni se pudo evidenciar la formulación de la política de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.

¹¹ <https://www.dadep.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/politica-prevencion-del-dano-antijuridico>

De lo anterior, se desprende que 14 de las entidades del sector central han expedido a la fecha su Política de Prevención del Daño Antijurídico, mientras que 4 entidades no lo habrían hecho.

2.2 Sector Descentralizado Adscritas

Respecto del Sector Descentralizado Adscritas, se obtuvo lo siguiente:

No.	Nombre de la Entidad	¿Tiene expedida la PPDA?	Observación
1	Instituto de Desarrollo Urbano -IDU	Si	
2	Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA	Si	
3	Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico- IDEP	Si	
4	Instituto Distrital de Gestión del Riesgos y Cambio Climático- IDIGER	Si	
5	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC	Si	
6	Instituto para la Economía Social -IPES	No	
7	Caja de la Vivienda Popular	Si	
8	Fundación Gilberto Alzate Avendaño	Si	
9	Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR	Si	
10	Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos - UAESP	Si	
11	Orquesta Filarmónica	Si	
12	Unidad Administrativa de Catastro Distrital	No	Informa que tiene manual, pero revisado el documento se evidencia que se trata de una reproducción de la Directiva 025 de 2018 y no de la PPDA.
13	Jardín Botánico De Bogotá	Si	
14	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	Si	
15	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	No	
16	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.	Si	
17	Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	No	
18	Instituto Distrital de Turismo	Si	
19	Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones -FONCEP	Si	

20	Instituto para la Protección de la niñez y la Juventud IDIPRON ¹²	Si	
21	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E ¹³	Si	No dieron respuesta a la solicitud, pero consultadas sus páginas web se pudo constatar que cuentan con PPDA
22	Instituto Distrital de las Artes IDARTES ¹⁴	Si	
23	Unidad de Mantenimiento Vial ¹⁵	Si	

Adicionalmente, no se recibió respuesta ni se pudo evidenciar la formulación de la política del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

Así las cosas, 19 entidades del sector descentralizado adscrito han expedido a la fecha su Política de Prevención del Daño Antijurídico, mientras que 5 entidades no lo habrían hecho.

2.3 Sector Descentralizado Vinculadas

De conformidad con el párrafo del artículo 2º del Decreto 430 de 2018, la Universidad Distrital, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, la Empresa de Energía de Bogotá, la Corporación para el Desarrollo y la Productividad de Bogotá Región Dinámica Invest in Bogotá y Capital Salud EPS pueden desarrollar sus esquemas jurídicos en el marco de los procesos de autonomía propia de control. En ese sentido y dado que el presente informe tiene por objeto determinar el cumplimiento de la expedición de la Política de Prevención del Daño Antijurídico bajo los supuestos que establece el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital -MGJP- y las directrices expedidas por la Secretaría Jurídica Distrital, no se consolidarán sus respuestas en la siguiente tabla¹⁶.

Ahora bien, respecto de las otras entidades que integran el sector, se obtuvo lo siguiente:

¹²<https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/docs/transparencia/informe-de-empalme/empalme2019/informe-empalme-MIPG-IDIPRON.pdf> En la página 38 del informe de empalme se evidencia un vínculo denominado “La política de prevención del daño del IDIPRON es: 001 Política de Prevención del Daño Antijurídico A-Gju-Di-00” el cual conduce a la política en versión Pdf.

¹³<https://www.subrednorte.gov.co/node/6019>

¹⁴<https://www.idartes.gov.co/es/node/10269>

¹⁵http://www.umv.gov.co/sisgestion2019/Documentos/APOYO/JUR/GJUR-APROBACION-DI-002_V1_10-12-2019.pdf

¹⁶ De las 3 respuestas que se recibieron de las entidades enmarcadas en la excepción del párrafo del artículo 2 del Decreto 430 de 2018, el Grupo de Energía de Bogotá informó adelantar acciones equivalentes a una PPDA dentro del marco de su autonomía y en atención a la naturaleza de la empresa. Por su parte la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB, informó tener PPDA bajo los supuestos de la Directiva 025 de 2018. Finalmente, la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Invest in Bogotá indicó que no cuenta con un comité de conciliación ni cuenta con políticas de prevención del daño antijurídico debido a la naturaleza de las funciones y actividades que desarrolla.

No.	Nombre de la Entidad	¿Tiene expedida la PPDA?	Observación
1	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá	Si	
2	Canal Capital	Si	
3	Transmilenio S.A.	Si	
4	Empresa Metro de Bogotá S.A.	Si	Fue expedida con posterioridad al término indicado en la Circular 003 de 2020 y con posterioridad a la Circular 008 de 2020.
5	Lotería de Bogotá ¹⁷	Si	La Lotería de Bogotá no dio respuesta a la solicitud, pero consultada su página web se pudo constatar que cuenta con PPDA

Cabe indicar que no se recibió respuesta ni se pudo evidenciar la formulación de la política de la Terminal de Transporte S.A., la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Transportadora de Gas Internacional TGI S.A. ESP y Aguas de Bogotá.

Se colige de lo anterior, que 5 entidades del sector descentralizado vinculados expedieron su Política de Prevención del Daño Antijurídico. Por el contrario, 4 no la habrían expedido.

2.4 Sector Descentralizado Territorialmente.

La representación judicial y extrajudicial de las alcaldías locales se encuentra delegada en la Secretaría Distrital de Gobierno de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 7° del Decreto Distrital 212 de 2018 que establece lo siguiente:

“Artículo 7. Delegación especial de la representación legal en lo judicial y extrajudicial en la Secretaría Distrital de Gobierno. Delégase en el Secretario Distrital de Gobierno la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, con las facultades previstas en el artículo 2 de este decreto, en relación con todos aquellos procesos, diligencias y/o actuaciones, judiciales o administrativas que se adelanten con ocasión de todos los actos, hechos, omisiones u operaciones que expidan, realicen o en que incurran o participen las Localidades, las Juntas Administradoras Locales, las Alcaldías Locales y los Fondos de Desarrollo Local”

¹⁷ <https://www.loteriadebogota.com/wp-content/uploads/files/normatividad/R-184-2019.pdf>

Parágrafo. Se exceptúan de esta asignación, los procesos relacionados en el numeral 5.2 del artículo 5 de este decreto.”¹⁸

A su vez, el artículo 1° de la Resolución 596 de 2009 “[p]or la cual se crea el Comité Interno de Conciliación de la Secretaría Distrital de Gobierno” señala como objeto del comité el,“(…)estudiar, establecer, desarrollar e implementar las Políticas de Conciliación Judicial y Extrajudicial, tendientes a la prevención del daño antijurídico y a proporcionar una defensa adecuada a los intereses del patrimonio de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, las Alcaldías Locales y los Fondos de Desarrollo Local.” [Destacado fuera de texto]

En el mismo sentido, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 3 del Acuerdo 001 de 2016 “[p]or el cual se adopta el Reglamento del Comité Interno de Conciliación de la Secretaría Distrital de Gobierno” “[l]a función del Comité Interno de Conciliación de formular y ejecutar políticas encaminadas a la prevención del daño antijurídico que oriente los intereses de la Entidad, incluye a las Localidades, las Juntas Administradoras Locales, los Alcaldes y las Alcaldías Locales y/o los Fondos de Desarrollo Local.”

Por cuenta de lo anterior, la obligación de expedir la política de prevención del daño antijurídico que incluye al sector descentralizado territorialmente corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno y no a cada ente territorial individualmente considerado.

Lo anterior, sin perjuicio de la participación que puedan tener las alcaldías en el proceso de formulación de la citada política por parte del Comité Interno de Conciliación de la Secretaría Distrital de Gobierno, teniendo en cuenta que la prevención del daño es un tema transversal que debe ser enriquecido con los insumos aportados por las diferentes áreas para su elaboración e implementación.

¹⁸ El numeral 5.2. del artículo 5 del Decreto 212 de 2018 establece que: *Delegaciones especiales en la Dirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital.(...) “En los procesos judiciales y mecanismos alternativos de solución de conflictos, notificados con anterioridad al 31 de diciembre de 2001, en los que esté vinculado el Distrito Capital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (antes UESP), las Localidades, los Alcaldes Locales, las Juntas Administradoras Locales y/o los Fondos de Desarrollo Local, los cuales venían siendo atendidos por la Subdirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.”*

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. Conclusiones

3.1.1. A la fecha del presente informe, 38 entidades cuentan con una política de prevención del daño antijurídico, mientras que 13 entidades no la tendrían expedida.

No.	Nombre de la entidad
1	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital
2	Secretaría de Planeación
3	Secretaría Jurídica Distrital
4	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.
5	Instituto para la Economía Social -IPES
6	Unidad Administrativa de Catastro Distrital
7	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.
8	Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
9	Centro de Memoria, Paz y Reconciliación
10	Terminal de Transporte S.A.
11	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá,
12	Transportadora de Gas Internacional TGI S.A. ESP
13	Aguas de Bogotá.

Lo anterior, devela que las entidades y organismos en mención, conforme a la información proporcionada a la Veeduría Distrital y la que reposa en sus páginas web institucionales, no han hecho uso de la metodología señalada en la Directiva 25 de 2018 y por ende, no han formulado y adoptado su política de prevención del daño antijurídico, situación que tendrá que ser analizada al interior de las mismas, con el fin de establecer los ajustes y correctivos que se requieran.

3.1.2. Se pudo evidenciar que algunas entidades expedieron políticas de prevención del daño antijurídico para los años 2016, 2017 y 2018, esto es, con anterioridad a los lineamientos establecidos en la Directiva 025 del 25 de diciembre de 2018. Tal es el caso de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia.

En ese sentido, resulta pertinente a nivel distrital unificar conceptos o establecer parámetros sobre la temporalidad, vigencia, revisión o necesidad de actualización de las políticas de prevención de daño antijurídico al interior de las entidades y organismos, de modo que éstas estén acordes con

las situaciones que puedan generar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y aumento en el nivel de litigiosidad.

3.1.3. Algunas entidades formularon su política de prevención del daño antijurídico con posterioridad al término concedido por la Circular 003 de 2020 de la Secretaría Jurídica Distrital y por cuenta de la solicitud formulada en la Circular 008 de 2020 de la Veeduría Distrital.

No.	Nombre de la Entidad
1	Secretaría Distrital de Gobierno
2	Secretaría Distrital de Hacienda
3	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
4	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.
5	Empresa Metro de Bogotá S.A.
6	Orquesta Filarmónica
7	Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD

3.1.4. Se destaca el hecho de que la Secretaria Jurídica Distrital no cuenta con política de prevención del daño antijurídico. Informó en su escrito de respuesta, que a la fecha no cuenta con sentencias desfavorables o condenatorias ni con solicitudes de conciliaciones extrajudiciales que puedan generar litigiosidad. Además, indicó que en agosto de 2020 el Comité de Conciliación decidió activar la ruta metodológica para la conformación del grupo interdisciplinario (el primero de los 7 pasos que define la Directiva 025 de 2018) y que en sesión de septiembre de 2020 aprobó la conformación y el cronograma de trabajo. Señaló que una vez sea analizada la viabilidad de la formulación de la política se adoptará por parte del Comité.

Lo anterior llama especial atención, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 5 del Acuerdo Distrital 638 de 2016, corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, “[f]ormular, adoptar, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital y la definición, adopción y ejecución de las políticas en materia de gestión judicial y de prevención del daño antijurídico del Distrito Capital, conforme a las normas vigentes en la materia.”

En ese sentido, es dable esperar que el órgano rector en materia de políticas de gerencia jurídica y de prevención del daño antijurídico para la defensa de los intereses del Distrito Capital, sirva de modelo para el resto de las entidades con la expedición oportuna de su propia política de

prevención; actividad que debe llevarse a cabo ateniendo a la normatividad vigente en el orden nacional y distrital, con independencia del nivel de litigiosidad de la entidad.

3.1.5. Igualmente, se pudo evidenciar que la Unidad Administrativa de Catastro Distrital tiene identificada la política de prevención del daño antijurídico como un manual en el que reproduce los lineamientos de que trata la Directiva 025 de 2018, de donde se infiere que actualmente cuenta con una metodología para expedir la política, pero sin tener ésta última.

Lo anterior denota la necesidad de que a nivel distrital exista certeza y claridad respecto de los documentos que deben ser generados por cada entidad en materia de prevención del daño antijurídico, de modo que los comités internos de conciliación de las entidades y organismos distritales tengan a disposición todas las herramientas y elementos de juicio requeridos para liderar y formular adecuadamente la PPDA.

3.1.6. Finalmente, debe reseñarse el hecho de que no todas las entidades dieron respuesta a lo requerido, pues 11 de ellas no enviaron ningún tipo de información o comunicación como consecuencia de la Circular 008 de 2020. Sobre esto, vale la pena recordar que la Veeduría Distrital en aras de garantizar la publicidad del documento comunicó de manera directa a través de los correos institucionales y publicó en el registro distrital la Circular para su consulta. Igualmente se concedió un término razonable de 10 días hábiles, tiempo suficiente para el envío de la información.

Sobre los efectos de no dar respuesta a los requerimientos de información formulados por la Veeduría Distrital, el inciso segundo del artículo 121 del Decreto 1421 de 1993, establece que “[l]as autoridades correspondientes deberán prestar la colaboración necesaria para asegurar el normal cumplimiento de las funciones de la veeduría. Si no lo hicieren, incurrirán en causal de mala conducta”.

La Veeduría tiene como labor verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar a los funcionarios y trabajadores distritales para que cumplan debidamente sus deberes, y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas que detecte, en desarrollo de sus competencias. El numeral 2 del artículo 120 del Decreto 1421 de 1993, señala que “[p]ara esclarecer la conducta de los funcionarios y trabajadores, se pueden solicitar a ellos o a sus superiores el envío de los documentos, informes y datos que fueren necesarios”.

Debe destacarse la obligatoriedad que reviste dar respuesta oportuna y en los términos solicitados a la Veeduría Distrital como órgano de control del Distrito Capital. No hacerlo, frustra la

misionalidad encomendada, dirigida principalmente a ejercer un control preventivo, fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción para el mejoramiento de la gestión pública distrital.

En ese sentido, con relación a las 11 entidades que no dieron respuesta, la Secretaría Jurídica Distrital debe prestar especial e inmediata atención sobre aquellas respecto de las cuales no se tiene certeza de la expedición de la política de prevención del daño antijurídico. Lo anterior, sin perjuicio de la compulsión de copias por parte de la Veeduría Distrital a las oficinas de Control Disciplinario Interno por la no atención a lo requerido en la Circular 008 de 2020, para el análisis respectivo desde el ámbito de su competencia, en el marco de lo normado en la Ley 734 de 2002.

Las entidades que no dieron respuesta a lo solicitado corresponden a las siguientes:

No.	Nombre de la Entidad
1	Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público
2	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos
3	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.
4	Instituto Distrital de las Artes IDARTES
5	Unidad de Mantenimiento Vial
6	Centro de Memoria Paz y Reconciliación
7	Lotería de Bogotá
8	Terminal de Transporte S.A.
9	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
10	Transportadora de Gas Internacional TGI S.A. ESP
11	Aguas de Bogotá

3.2. Recomendaciones

3.2.1. Las entidades que a la fecha no han expedido su política de prevención del daño antijurídico tienen la obligación de hacerlo a través de su comité interno de conciliación en los términos de los artículos 2.2.4.3.1.2.2. y 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto Nacional 1069 de 2015 y el artículo 39 del Decreto Distrital 430 de 2018, observando para ello los lineamientos que establece la Directiva 025 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital, implementando para ello los ajustes y correctivos necesarios para superar las situaciones que han impedido el adelantamiento de esta labor. Así mismo, las evidencias de su expedición deben ser remitidas a la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital con copia a este órgano de control, lo cual servirá de base para la actualización del presente informe.

Sobre este asunto debe recordarse que la importancia de contar con una política de prevención del daño radica en que las entidades puedan conocer de antemano las causas que al interior de su

organización pueden llevarla a generar daños y por esa vía ser condenadas patrimonialmente en detrimento del erario público, erigiéndose de este modo en una herramienta útil que permite mejorar el proceso de toma de decisiones al interior de la administración pública.

Frente a la prevención del daño antijurídico, las entidades se enfrentan necesariamente a resolver el interrogante asociado a ¿cómo disminuir el número de demandas o reclamaciones instaurados en su contra? Así, además de su carácter obligatorio, la formulación de la política de prevención es una herramienta que facilita la resolución de esa cuestión, en tanto que su efectividad se traduce en tangibles beneficios para evitar la afectación de los recursos públicos. A su vez, en relación con esta actividad y el órgano facultado para expedirla, esto es, el comité de conciliación, se resalta el hecho de que su labor dependerá en entender que la actividad litigiosa es esencialmente estratégica y gerencial, y su eficacia será ponderable respecto de los asuntos que pudiendo ser decididos por la jurisdicción ni siquiera lleguen a esa etapa porque esos eventos se prevén y son evitados, redundando de este modo en la reducción de los gastos administrativos que se requieren en el ejercicio de la defensa judicial de las entidades.

3.2.2. La Secretaría Jurídica Distrital debe establecer directrices o lineamientos asociados a ofrecer claridad sobre los documentos de trabajo y actos administrativos que deben ser elaborados y adoptados por las entidades en el marco de las actividades que involucran la expedición de la política de prevención del daño antijurídico. Así mismo, debe precisar el alcance de cada uno de los documentos que integran la política, el órgano responsable de su aprobación, su obligatoriedad y el fundamento normativo, lo anterior con el propósito de que las entidades aborden de manera adecuada y eficiente las acciones a su cargo en relación con este asunto.

En el mismo sentido, las directrices o lineamientos deben involucrar la periodicidad sobre la vigencia, revisión o actualización de la política de prevención del daño antijurídico a cargo de las entidades responsables de tenerla, tal y como lo establecen las recomendaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado contenidas en la Circular Externa No. 5 de septiembre de 2019, que indican que la definición de la política de prevención del daño antijurídico debe fijarse para períodos de dos (2) años. Esto sin duda elimina la subjetividad que puede existir en un momento dado respecto de la pertinencia de las políticas expedidas y favorece que las entidades constantemente puedan estudiar los procesos de sus áreas misionales y de apoyo, y entender cómo éstos pueden contribuir negativamente a la proliferación de demandas.

Será importante que refuerce los aspectos aquí reseñados dentro de las capacitaciones o mesas de trabajo que adelante con las distintas entidades en el ejercicio de su función de orientar la gerencia jurídica del Distrito Capital, dada la importancia de la prevención del daño antijurídico como eje transversal del Modelo de Gestión Jurídica Pública.



Finalmente, la Secretaría Jurídica debe tener certeza respecto del grado de cumplimiento de la obligación de formular y expedir la política de prevención del daño antijurídico en los órganos distritales, así como mantener un banco de información actualizado dónde se recojan cada una de las políticas generadas, previa revisión de que el contenido de éstas se ajusta a las previsiones fijadas en las normas y las directrices impartidas por la propia Secretaría.

3.2.3. La Secretaría Jurídica Distrital debe formular e implementar adecuadamente su política de prevención del daño antijurídico, de cara al rol que desempeña como ente rector del Distrito encargado de *“[f]ormular, adoptar, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital y la definición, adopción y ejecución de las políticas en materia de gestión judicial y de prevención del daño antijurídico del Distrito Capital, conforme a las normas vigentes en la materia”*. A lo que se suma el deber de adoptarla, atendiendo a las disposiciones vigentes en la materia a nivel nacional y distrital.