



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSIÓN	01
PAGINAS	21

NTT. 816.000.158-5

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

COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL

PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS

2019

ELABORO: NRO	PROYECTO: MCMN	REVISÓ: MGO
--------------	----------------	-------------



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

INTRODUCCIÓN

La fijación de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de LA PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, tiene fundamento jurídico tanto en la Constitución Política, como en el Decreto 1716 de 2009, así como las Directivas y Circulares dadas por la Presidencia de la República y particularmente lo dispuesto en la Circular No. 03 de 20 de junio de 2014 expedida por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, en el marco de las funciones asignadas por la Ley 1444 de 2011 y reguladas por el Decreto Ley 4085 de 2011, especialmente las referidas a la prevención de conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos que señaló en los manuales de marzo de 2013 y abril de 2014, donde indicó a las entidades públicas, los criterios que se deben tener en cuenta para la elaboración, formulación y ejecución de su política de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

Por ende, en dicho documento se identificarán los hechos generadores de daño antijurídico, identificando las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones en contra de la PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, de acuerdo con la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de esta forma, se establezca el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que debe adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

Lo anterior, para contribuir a la reducción de demandas en contra de la Entidad en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones, lo que redundará en el fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico.

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de LA PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS establece los parámetros preventivos a seguir con el fin de evitar que, con las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las distintas áreas y dependencias de la entidad, se puedan generar hechos que vulneren el régimen jurídico aplicable y, como consecuencia, el detrimento del patrimonio público.

ELABORO: NPM

PROYECTO: MGMN

REVISÓ: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 2 de 16



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO

El artículo 90¹ 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 en razón de la acción u omisión de las autoridades públicas.

Con base al concepto anterior, 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.

La Personería Municipal de Dosquebradas, en cabeza de su representante legal deberá identificar las demandas más recurrentes para que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, proceda a formular las políticas de prevención del daño, bajo la teoría de administración de la calidad total recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que consiste en:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

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

¹ **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.

ELABORO: NMF

PROYECTO: MGMN

REVISÓ: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 3 de 16



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

1. Buscar puntos que generen problemas.
2. Relacionar las posibles causas
3. Identificar las causas
4. Formular medidas para corregir las causas
5. Implementar las medidas
6. Verificar los resultados
7. Institucionalizar las medidas

La teoría de administración de la calidad total, requiere en estricto sentido que una parte de la administración apruebe las medidas y otra que las desarrolle, es decir, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Personería Municipal proceda a formular las políticas de prevención del daño antijurídico y por otro lado, el área de la organización donde se generó el problema para que desarrollen la medida preventiva, propongan soluciones y las implementen.

2. METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA ENTIDAD.

De conformidad con la teoría de administración de la calidad total, la Personería Municipal de Dosquebradas, señala que resulta importante: 1) Enlistar las posibles causas de daño antijurídico, 2) Identificar las causas primarias del problema, o sea en conclusión se Enlistan e Identifican las causas primarias del problema de la siguiente forma:

2.1. 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, así como las recientes condenas a cargo de La Personería Municipal de Dosquebradas.

Con base en los hechos, se clasifican y agrupan el tipo de acción judicial que pueden emprender los administrados dando cuenta del número de reclamaciones y de los montos solicitados.

Una vez clasificadas las reclamaciones, se establecen las causas de las demandas más frecuentes y costosas para la Entidad, priorizando los hechos por los que la Entidad ya ha sido condenada, para con base a ellos el Comité de Conciliación y Defensa Judicial defina los asuntos que serán susceptibles de desarrollar en una política de prevención del daño antijurídico y determinar cómo se deberá estudiar el problema y plantear las soluciones al mismo por parte de la dependencia que lo generó.

2.2. Identificar y enlistar las causas primarias del problema.

ELABORO: NRZ

PROYECTO: MGMN

REVISÓ: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com contrainterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 4 de 16



PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

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.

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 Judicial de la Entidad, para establecer si se debe desarrollar alguna alternativa para reducirla y así dar una solución.

2.3. Diseñar las medidas para corregir el problema.

Las medidas para corregir el problema se constituyen 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. La Personería Municipal de Dosquebradas cuenta dentro de su presupuesto el rubro denominado "INDEMNIZACIONES" con el objeto de sufragar los gastos ocasionados por concepto de despidos injustificados a los funcionarios de la entidad.

2.4. Implementación de las medidas correctivas.

Lista la política de prevención del daño, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial 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.

ELABORO: *[Firma]*

PROYECTO: MGMN *[Firma]*

REVISO: MGO *[Firma]*

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com contrainterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 5 de 16



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

2.5. Comprobación de los resultados.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial 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 del mismo, 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.

2.6. 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.

2.7. Conclusiones

Con base en las anteriores indicaciones se busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico, mediante la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la Entidad que estén generando reclamaciones en su contra y exponiendo el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial, buscando contribuir a la reducción de demandas en contra de la Entidad en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por conceptos de sentencias y conciliaciones.

ELABORO: *[Firma]*

PROYECTO: MGMN *[Firma]*

REVISÓ: MGO *[Firma]*

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 6 de 16



PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

3. DEFINICIÓN DE LA CAUSA PRIMARIA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS.

Como ya se mencionó, 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 Comité de Conciliación y Defensa Judicial que, también por mandato legal expreso, deben ser constituidos en tales entidades.

En efecto, el Decreto 1716 de Mayo 14 de 2009 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 (Art. 15); normas dentro de las cuales se encuentran precisamente la que señala al Comité como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad (Art. 16), correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 num.1).

Existe por tanto un claro mandato legal a cargo de las entidades públicas de orientar sus esfuerzos en la labor preventiva, puesto que esta puede contribuir a la reducción del índice de litigiosidad a partir del mejoramiento de la gestión de los intereses y asuntos públicos que pueda en llegar a ser generadores de eventos de responsabilidad patrimonial.

A partir de lo anterior y bajo las indicaciones de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado procederemos a elaborar de manera efectiva las políticas de prevención del daño antijurídico, que si bien es claro la Personería Municipal de Dosquebradas a la fecha no se ha visto inmersa en estas situaciones, resulta pertinente diseñar estrategias para resolver estos eventos.

3.1. RIESGOS JUDICIALES DE LA PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS

ELABORO: NMG

PROYECTO: MCMN

REVISÓ: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 7 de 16



**PERSONERÍA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL 2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

Actualmente la entidad hace parte de un total de quince (15) procesos judiciales de los cuales en once (11) actúa como parte demandante y seis (6) como parte demandada.

Los seis (6) procesos judiciales en los que ha sido demandado la Personería Municipal se difieren de la siguiente manera:

1. Cuatro (4) acciones populares
2. Dos (2) acciones de tutela

Como se puede apreciar, las acciones que concentran la mayor cantidad de la actividad litigiosa de la Personería Municipal de Dosquebradas son las acciones constitucionales y de manera particular la Acción Popular. Lo anterior se presenta, en su mayoría, por las vinculaciones realizadas por ser una entidad del MINISTERIO PÚBLICO.

3.2. CLASIFICACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES DE LAS DEMANDAS

Para definir las causas de las demandas y de las condenas, objeto de la política de prevención, la Oficina Asesora Jurídica, realizó el siguiente cuadro como posibles eventos generales de demandas.

La información anterior, se resume a continuación:

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA POLÍTICA	EVENTOS
Nulidad y Restablecimiento – Administrativa	Personero. Delegados y Financiera	La nulidad y restablecimiento del derecho es un medio de control de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través del cual la persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, como efecto de la vigencia de un acto administrativo viciado, puede solicitar que se declare la nulidad del mismo y que como consecuencia, se le restablezca su derecho o se repare el daño. Actualmente, se puede encontrar esta acción en la ley 1437 de 2011 en el artículo 138: "Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior." El fin último de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de un lado, procurar la nulidad del acto administrativo contrario a la Constitución o a la Ley, y de otro lado, establecer el restablecimiento del derecho vulnerado por dicho acto.
Reparación Directa	Personero. Delegados y Financiera	Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que, en virtud de su supremacía, construyó la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su

ELABORÓ: MMG

PROYECTO: MMGN

REVISÓ: MMO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 8 de 16



PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA POLITICA	EVENTOS
		beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo; En los eventos que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993
Controversias Contractuales	Personero	Cuando se celebra un contrato estatal existen dos etapas; la primera etapa se denomina precontractual, la cual se da antes de la celebración del contrato y es en este momento que se da el proceso para seleccionar al contratista a través del medio de selección adoptado; los actos que se produzcan en esta etapa se podrán demandar a través del medio de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, como por ejemplo el acto de apertura del proceso de selección. A partir de que se celebra el contrato a esta etapa se le llama contractual, por ende, cualquier controversia que se suscite en esta fase se podrá demandar a través del medio de control de controversias contractuales
Acciones de Tutela	Funcionarios	Vinculación en la defensa de los derechos humanos
Acción y omisión	Funcionarios	Extralimitación de funciones Incumplimiento de los deberes funcionales
CONTRACTUAL Y ARBITRAMENTO		Nulidad imposición de multa Nulidad de la liquidación unilateral Liquidación judicial por extinción del término para liquidar de común acuerdo o unilateralmente Nulidad de liquidación de mutuo acuerdo contrato de obra Declaración de vínculo contractual y pago de saldos insolutos Nulidad de declaratoria de siniestro por incumplimiento Incumplimiento de pago de IVA en convenio Vulneración de debido proceso en actuación administrativa sancionatoria Adjudicación de licitación, contrato y concurso de méritos Declaración de tipo de contrato distinto del considerado inicialmente Incumplimiento de contrato

ELABORO: NMG

PROYECTO: MGNM

REVISÓ: MGO

CAMPISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 9 de 16



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA POLITICA	EVENTOS
EJECUTIVO		Derivado de laudo arbitral Por liquidación unilateral Por convenio interadministrativo Por acto administrativo Valor asegurado por ocurrencia del siniestro Pago de facturas Por imposición de multas
PENAL		Prevaricato por acción/omisión Contaminación ambiental Falsedad en documentos Interés indebido en la celebración de contratos Conductas indebidas (corrupción) Dineros de anticipos Irregularidades contractuales Fraude a resolución judicial Fraude procesal Daño en bien ajeno Daño a bien de uso público Celebración indebida de contratos; Estafa agravada.

3.3. CLASIFICACIÓN DE LAS CAUSAS PARTICULARES DE LAS DEMANDAS Y MEDIDAS PARA CORREGIRLAS

Para definir las causas de las demandas y de las condenas, objeto de la política de prevención, la Oficina Asesora Jurídica, realizo el siguiente cuadro como posibles eventos particulares en donde se podría ver accionada o vinculada la entidad.

La información anterior, se resume a continuación:

1. Las acciones que concentran la mayor cantidad de la actividad litigiosa de la Personería Municipal de Dosquebradas son las acciones constitucionales y de manera particular la Acción Popular. Lo anterior se presenta, en su mayoría, por las vinculaciones realizadas por ser una entidad del MINISTERIO PÚBLICO, actividad que no es posible prevenir por ser una función propia de la entidad.
2. La realización de contratos de prestación de servicios por parte de la Personería Municipal de Dosquebradas – Risaralda puede ocasionar su vinculación en conciliaciones extrajudiciales y procesos judiciales, por falencias en la supervisión contractual, donde los convocantes y/o demandantes pretenden la declaratoria de configuración del contrato realidad.

ELABORO: NBY

PROYECTO: MGMN

REVISÓ: MGO

CAMPESO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.pctm@personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 18 de 16



PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

Conforme a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, *"con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda"*, de conformidad con lo anterior, esto implica un debido seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, y las instrucciones que surjan en la ejecución del contrato.

Es por tal razón, que se debe realizar capacitación a los supervisores de los diferentes contratos de prestación de servicios que se ejecuten en la entidad a efectos de conocer y dar claridad sobre las principales diferencias entre un contrato de prestación de servicios y un contrato de trabajo, en particular sobre los límites y prohibiciones de los contratos de prestación de servicios, con el fin que no se impongan sobre los contratistas condiciones que puedan generar algún tipo de subordinación como lo son: i. Asignación de inventarios a contratistas, ii. Exigencias de cumplimientos de horarios, iii. Exigencias de obligaciones contractuales que no corresponden con lo realmente ejecutado o viceversa. iv. Solicitud y otorgamiento de permisos e incapacidades medicas, entre otras, evitando así las posibles vinculaciones en conciliaciones extrajudiciales y procesos judiciales pretendiendo la declaratoria de configuración del contrato realidad, además se debe elaborar un manual de supervisiones que incluya lineamientos sobre el contrato realidad.

3. Existe la posibilidad que en el marco de la actividad contractual de la entidad se genera alguna diferencia con un proponente y/o contratista, que demande a la entidad ante la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de controversias contractuales o nulidad y restablecimiento del derecho, como podría ser el caso de la adjudicación de un proceso de selección a un proponente sin el cumplimiento de requisitos de ley en la verificación de requisitos y documentos precontractuales.

Cuando se celebra un contrato estatal existen dos etapas; la primera etapa se denomina precontractual, la cual se da antes de la celebración del contrato y es en este momento que se da el proceso para seleccionar al contratista a través del medio de selección adoptado; los actos que se produzcan en esta etapa se podrán demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como por ejemplo el acto de apertura del proceso de selección.

ELABORO: NMG	PROYECTO: MGMN	REVISÓ: MGO
--------------	----------------	-------------

CAMPESO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com contrainterno@personeriadosquebradas.gov.co



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

A partir de que se celebra el contrato a esta etapa se le llama contractual, por ende, cualquier controversia que se suscite en esta fase se podrá demandar a través del medio de control de controversias contractuales

Como medida a realizar, la entidad debe revisar los procedimientos establecidos en la entidad de conformidad con el decreto 1082 de 2015 y normas concordantes, realizando capacitación y divulgación al personal encargado de la contratación en la entidad, de igual manera realizar revisión y actualización al manual de contratación de la entidad.

4. Un riesgo identificado en la entidad es la posible ilegalidad de un acto administrativo por medio del cual se declare la insubsistencia de un funcionario en provisionalidad o de libre nombramiento y remoción, por una posible falta, falsa motivación del acto administrativo, o por no cumplir con el lleno de los requisitos y normas constitucionales, legales y reglamentarias en que debería fundarse.

Como medida correctiva, los actos administrativos que se expidan en materia de talento humano, en particular para la desvinculación de los funcionarios de planta que ocupan cargos de carrera administrativa en provisionalidad, deben estar lo suficientemente motivados y tener en cuenta las normas, requisitos de ley y la jurisprudencia vigente al momento de expedir dicho acto, es de esta manera, que previo a la decisión administrativa de retirar del servicio a un servidor público en provisionalidad se debe evaluar: i. la línea jurisprudencial vigente y ii. Si el funcionario se encuentra amparado por una situación administrativa especial que impida su desvinculación.

Como mecanismo de implementación se deben establecer procesos y procedimientos en la entidad para tales fines, y en especial realizar capacitaciones sobre estos tópicos al interior del área de talento o recursos humanos que se encuentra en cabeza de la Secretaría General de la Personería Municipal.

5. La Personería Municipal de Dosquebradas, dentro de sus funciones constitucionales y legales tiene la de adelantar procesos disciplinarios en contra de los funcionarios objeto de su competencia, en tal virtud, existe el riesgo que con ocasión a esta actividad, se sancione un funcionario público y este acuda a la jurisdicción contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho buscando la nulidad del acto administrativo sancionatorio.

Si bien esta es una de las actividades que puede generar una mayor vinculación en conciliaciones extrajudiciales y procesos judiciales en contra de la entidad, es posible

ELABORO: MGG

PROYECTO: MGMN

REVISO: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 12 de 16



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

prevenir estas brindando todas las garantías procesales y respetando el debido proceso administrativo a los funcionarios endilgados en estos procesos administrativos sancionatorios.

Como claramente lo menciona el manual para la elaboración de políticas públicas de prevención del daño antijurídico existen actividades particulares de conformidad con el funcionamiento de las diferentes entidades públicas que no es posible evitar completamente, si los demás eventos, como los mencionados en los numerales anteriores son corregidos *"la oportunidad de que las decisiones administrativas sean cuestionadas se reduce, lo que permite que los recursos de la entidad que están dispuestos para su defensa se concentren en los casos que no podrían evitarse mejorando los procesos administrativos internos de la entidad."*², de esta manera, se debe velar por que los funcionarios instructores de procesos disciplinarios dentro de la entidad cuenten con el suficiente conocimiento sobre la normatividad disciplinaria vigente y de manera particular las garantías procesales que le asisten a las personas vinculadas a este tipo de procesos, para tal efecto se deberá velar por que se brinde una constante capacitación a estos funcionarios y/o contratistas por profesionales idóneos en esta rama del derecho.

6. Dada la cantidad de años de existencia de la Personería Municipal, existe la posibilidad que en el transcurso de este tiempo, la persona encargada de realizar las cotización a seguridad social de los funcionarios de la entidad, particularmente en pensión, no las haya realizado, de esta manera, estos ex funcionarios pueden demandar o vincular a la Personería Municipal en solicitudes de conciliación a efectos de solicitar dichas cotizaciones con los correspondientes intereses.

Por tal motivo, a efectos de prevenir esta circunstancia, se debe evaluar la posibilidad de contratar una persona que dentro de sus alcances tenga la obligación de realizar la búsqueda de las inconsistencias que presenten estos ex funcionarios de la entidad.

7. La Personería Municipal de Dosquebradas tiene la obligación de cumplir con las normas del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo – SGSST, no solo con los funcionarios de planta de la entidad, si no también en el marco de la ejecución de los contratos de prestación de servicios que suscribe, en tal virtud al no hacerlo existe la posibilidad que algún funcionario o contratista sufra un accidente o enfermedad laboral por falta del cumplimiento a estas normas, ocasionando una demanda laboral en contra de la entidad por culpa patronal.

² Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico, marzo de 2013, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

ELABORO: NRE

PROYECTO: MGMN

REVISÓ: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 13 de 16



**PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS**
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO

FT-GDOF-001

FECHA

ABRIL -2009

VERSION

01

PAGINAS

21

NIT. 816.000.158-5

A efectos de evitar tales circunstancias, se debe brindar capacitación en materia de promoción y prevención de riesgos labores a los funcionarios y contratistas de la entidad, realizando evaluación escrita que debe ser aprobada por esta persona y dotar al contratista con los respectivos elementos de protección en caso de ser necesario.

POLITICA DE UNIFICACIÓN DE POSICIONES Y CRITERIOS INSTITUCIONALES.

Para la fijación e implementación de dicha política, resulta necesario que todo el personal vinculado a la Personería Municipal de Dosquebradas, se cña para el trámite de cualquier elaboración de concepto, contestación de petición, emisión de actos, políticas y resolución de situaciones fácticas y jurídicas a lo siguiente:

La unificación es el uso y utilización de concepciones, posiciones y criterios institucionales únicos que prevén la garantía de la identidad ideológica, unidad de criterio y la seguridad jurídica institucional, al generar posiciones precisas que no se contraríen con aquellas que resuelvan situaciones fácticas y jurídicas similares, sobre las que puedan aplicarse además los mismos criterios de ponderación y razonamiento. Así mismo cuando con aquella, se permite el amparo de los principios de celeridad y economía, justamente en la elaboración de un concepto, contestación de petición, emisión de actos, políticas y resolución de situaciones, al partir de una noción preestablecida, sin que ello implique por supuesto el desconocimiento de la particularidad que cada situación merece, como menos lo dispuesto en el artículo 28 de Ley 1437 del 2011.

ACTOS OBJETO DE UNIFICACIÓN

Para todos los efectos, la unificación de posiciones y criterios institucionales deberá aplicarse a los siguientes:

- 1) Emisión de actos (Resoluciones, Circulares, Directivas, Memorandos)
- 2) Políticas Institucionales
- 3) Resolución de situaciones
- 4) Contestación de peticiones
- 5) Elaboración de Conceptos

CRITERIOS PARA UNIFICACIÓN

1. **Análisis de la situación Fáctica, Técnica y Jurídica:** Para la aplicación de las posiciones o criterios que unifiquen la Personería Municipal de Dosquebradas, deberán analizarse con detenimiento las circunstancias en las que se desarrolla la situación en concreto, así como las de orden técnico y jurídico para el caso en que

ELABORO: NMM

PROYECTO: MUMN

REVISÓ: MGO

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com contrainterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 14 de 16



PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CÓDIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

así se requieran, a fin de verificar si en efecto, obra similitud en las circunstancias o es posible aplicar un mismo criterio objetivo que dé solución al caso.

- 2. Aplicabilidad al caso objeto de concepto:** Para la aplicabilidad del concepto al caso que se demande, habrá de tenerse en cuenta además de la similitud en las circunstancias fácticas, técnicas y jurídicas, la verificación de elementos que: **A) Guarden relación, B). Congruencia y C) Competencia orgánica y funcional** con la situación a dar solución.
- 3. Vigencia de la Posición y Criterio a aplicar:** Para la aplicación de las posiciones o criterios que unifiquen la entidad deberán tenerse en cuenta la vigencia de aquellos que pretendan utilizarse para la resolución de la situación, a fin de no aplicar aspectos que se encuentren en desuso, derogados o fuera del ordenamiento jurídico.
- 4. Primacia de los principios Constitucionales:** Para la aplicación de cualquier posición o criterio institucional, deberán primar los principios constitucionales más allá de cualquier otra noción de carácter legal, técnica o fáctica que se hubiere plasmado.

BASE ÚNICA DE CONCEPTOS

Para estos efectos de lo anterior, bajo la coordinación del Secretario General de la Entidad y el apoyo del área Gestión Documental, deberá elaborarse una base de datos única o aplicativo de conceptos, en los que cada área aloje los de su competencia, y específicamente por un funcionario designado y bajo la supervisión del superior inmediato. Base de datos o aplicativo en la que por índice de temas sea acceso público y de obligatoria consulta previa para la emisión de cualquier posición institucional.

Allí serán alojados todos los conceptos emitidos por cada una de las áreas sin considerar cualquier clase de reserva u otro particular, excepto que aquel sea fruto de petición a los que alude el artículo 24 de la Ley 1437 del 2011, en relación con los documentos que se consideren reservados. En dicha base de datos se alojarán únicamente los conceptos que hubiesen cumplido todos los trámites formales de firma, radicación u otros de conformación definitiva, y únicamente en versión en formato PDF.

POLÍTICA DE APLICACIÓN Estricta DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES QUE ADELANTE LA PERSONERIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como fin, *"la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines"*.

ELABORO: <u>MGO</u>	PROYECTO: <u>MGMN</u>	REVISÓ: <u>MGO</u>	
---------------------	-----------------------	--------------------	--

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controlinterno@personeriadosquebradas.gov.co

Página 15 de 16



PERSONERIA MUNICIPAL DE
DOSQUEBRADAS
"UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA"

CODIGO	FT-GDOF-001
FECHA	ABRIL -2009
VERSION	01
PAGINAS	21

NIT. 816.000.158-5

Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben supeditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal.

El principio de transparencia³ dispone que la selección de los contratistas debe *"edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración"*.

Con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa.

En consideración a lo anterior, resulta pertinente fijar como políticas dentro de los procesos contractuales que adelante la Entidad, las siguientes:

- Actualización permanente del manual de contratación adoptado por la entidad.
- Realización de charlas de capacitación y actualización a los intervinientes en la actividad contractual.
- Que las iniciativas contractuales que lo requieran sean sometidas a revisión por parte del funcionario designado por el personero el cual efectúa recomendaciones sobre la viabilidad jurídica, financiera y técnica de los temas sometidos a discusión.

En consideración a lo anterior, es necesario que, dentro del manual de procesos y procedimientos del talento humano, se establezca un procedimiento que regule el retiro de los funcionarios de la Entidad.

ADOPCIÓN POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO

El presente documento es aprobado por los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Personería Municipal de Dosquebradas, mediante Sesión de fecha 12 de febrero de 2019, recomendando ser adoptado mediante resolución.

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA SUBSECCION C, Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), Actor: CARLOS ELGAR MORENO RINCON, Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA; SECRETARIA DE HACIENDA

ELABORO: NMM	PROYECTO: MGIN	REVISO: MGO
--------------	----------------	-------------

CAM PISO 02 OFICINA 208-209 TELEFONO 3228460 FAX 3228254

www.personeriadosquebradas.com personeriadosquebradas@gmail.com controinterno@personeriadosquebradas.gov.co