



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado

17.

Protocolo para la Gestión de los Comités de Conciliación

Abril de 2017

Documentos Especializados
*de la Agencia Nacional
de Defensa Jurídica del Estado*

Ministerio de Justicia y del Derecho

www.minjusticia.gov.co

Ministro de Justicia

Enrique Gil Botero

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

www.defensajuridica.gov.co

Dirección General

Luis Guillermo Vélez Cabrera

Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica

Diana Fajardo Rivera

Dirección de Defensa Jurídica

Juanita López Patrón

Dirección de Gestión de la Información

Salomé Naranjo Luján

Secretaría General

Juan Pablo Marín E.

Equipo técnico:

Investigador principal:

Alexandra Torres

Consultor Ernst & Young S.A.S. (Contrato BID 036-2015)

Equipo revisor:

Claudia Linares

Rodrigo Prieto

Dilia Lozano

Carolina Estrella

Juan Felipe Aguilar

Santiago Schlesinger

1ª Edición

© Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Carrera 7 N° 75-66, Bogotá, D. C.

Teléfono: 255 8955

ISSN: 2339-417X

Contenido.....	3
PRESENTACIÓN.....	5
INTRODUCCIÓN	6
1. Conformación y funcionamiento del comité de conciliación	8
1.1 Conformar e integrar el comité de conciliación	8
1.2 Designar el funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité	11
1.3 Dictar su propio reglamento.....	13
1.4 Elaboración y aprobación del plan de acción anual del Comité de Conciliación	15
1.5 Gestión previa al desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias.....	18
1.6 Sesionar obligatoriamente de manera periódica	20
1.7 Cumplir y hacer seguimiento a las decisiones del Comité de Conciliación	22
2. Funciones del comité de conciliación en materia de gestión del conocimiento	25
2.1. Gestión del archivo.....	25
2.2. Entregar información a la Secretaría Técnica de los Subcomités Sectoriales de Defensa para hacer estudios de litigiosidad sectorial. Entregar la información que requieran los particulares, siempre y cuando no esté sujeta a reserva.....	28
2.3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la entidad, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.....	29
3. Funciones del comité de conciliación en materia de prevención del daño antijurídico.....	32
3.1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.....	32
4. Funciones del comité de conciliación en materia de conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC)	37
4.1 Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto	37

4.2. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación..... 42

4.3. Aplicar los principios de la función administrativa al tramitar las solicitudes de conciliación..... 45

4.4 Adoptar los siguientes indicadores: 1. La eficacia de la conciliación reflejada en la disminución de procesos en contra de la entidad; 2. La eficacia de la conciliación reflejada en la disminución porcentual de condenas contra la entidad; 3. La efectividad de las decisiones del Comité de Conciliación traducidas en el porcentaje de conciliaciones aprobadas judicialmente, y 4. El ahorro patrimonial que se logre con ocasión de los acuerdos conciliatorios aprobados por la jurisdicción 47

5. Funciones del comité de conciliación en materia de defensa judicial .

5.1. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad..... 50

5.2 Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados 53

6. Funciones del comité de conciliación en materia de cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones

6.1. Aplicar los principios de la función administrativa en el cumplimiento y pago de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones 56

7. Funciones del comité de conciliación en materia de acción de repetición y recuperación de recursos públicos.....

7.1. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones, anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición 59

7.2 Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.... 62

CONCLUSIONES..... 65

PRESENTACIÓN

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por medio del presente manual del protocolo para la gestión de los comités de conciliación, busca publicitar la gestión de estas instancias administrativas; las cuales son las encargadas de dirigir la estrategia para la defensa jurídica de los intereses de la entidad pública del orden nacional, el Estado y el patrimonio de los ciudadanos.

Este documento trata aspectos relevantes del comité de conciliación como son: conformación y funcionamiento, funciones en materia de gestión del conocimiento, prevención del daño antijurídico, conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos, defensa judicial cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones, así como también acciones de repetición y recuperación de recursos públicos.

Luis Guillermo Vélez Cabrera

Director General

INTRODUCCIÓN

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en adelante ANDJE, contrató a la firma EY para desarrollar el proyecto cuyo objeto es "Implementar el Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG, en por lo menos veinte (20) entidades públicas del orden nacional – EPON, incluyendo las actividades previas requeridas para articularlo con el Sistema Único de Gestión e Información de la actividad litigiosa del Estado eKOGUI". Esta Consultoría hace parte del Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica del Estado financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El alcance del proyecto propone el acompañamiento en la implementación de los componentes del MOG, de acuerdo con el diseño resultado de la fase II. Los componentes propuestos para la implementación del MOG se dividen en tres: Componente 1, procesos y procedimientos para las entidades articulados con el eKOGUI; Componente 2, indicadores, cuadro de mando (Balance Scorecard) y seguimiento a la gestión de la defensa jurídica del Estado; Componente 3, acompañamiento a las EPON en la implementación.

El presente documento denominado corresponden al componente 3.5 de Fortalecer la gestión de los comités de conciliación y el informe corresponde al entregable 3,5,a "Protocolo para la gestión de los comités de conciliación" producido en la fase de diseño del MOG, de forma que contenga una metodología para evaluar el cumplimiento de las funciones del comité de conciliación y el nivel de adopción del protocolo por parte de las EPON.

Protocolo para la gestión de los comités de conciliación

1 ■

Conformación y funcionamiento del comité de conciliación

1.1 Conformar e integrar el comité de conciliación

¿Por qué debo hacerlo?

Para hacer efectivo el mecanismo alternativo de conciliación, concebida inicialmente como una herramienta de descongestión judicial, la Ley 23 de 1991 previó que ésta sería efectuada por los representantes de las entidades designadas específicamente por el artículo 59 de dicha Ley.

Ello indica que la idea de conformar esta instancia directiva, es para poder tener un direccionamiento estratégico para la defensa jurídica de los intereses de la entidad, del Estado y del patrimonio de los ciudadanos.

Posteriormente con las modificaciones que trajo la Ley 446 de 1998, se adicionó a la Ley 23 de 1991

un nuevo artículo – el artículo 65B⁻¹ que tuvo por objeto crear la

figura del Comité de Conciliación, para lo cual le impuso “a las 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, el deber de “integrar un comité de conciliación,

conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen”.

A su turno, el Decreto Reglamentario 1716 de 2009 en su artículo 16, definió la naturaleza jurídica del Comité de Conciliación como una instancia administrativa de decisión y en su artículo 17 dispuso expresamente sobre su integración, norma que fue incorporada en el artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2015, el cual a su vez fue modificado por el artículo 2 del Decreto 1167 de 2016 al señalar que las entidades públicas del orden nacional pueden invitar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a participar en las respectivas sesiones, a efectos de lo cual tendrá derecho a voz y a voto.

Quiere decir lo anterior, que la obligación de conformar el Comité de Conciliación se encuentra establecida desde la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 y es actualmente exigible, de conformidad con las normas vigentes²; así mismo, cabe advertir que la manera de conformar el comité se encuentra estrictamente reglada, en la medida que su integración está expresamente establecida por los mencionados Decretos, al establecer las dependencias involucradas, las calidades de los servidores públicos y las condiciones de participación de los mismos.

¹ Artículo 75.

² Para las entidades que no están obligadas a conformar el Comité de Conciliación, y tampoco lo hayan conformado de manera voluntaria, las

funciones del mismo “serán asumidas por el representante legal de la entidad”. Decreto 1716 de 2009, parágrafo único del artículo 19.

Resta advertir que las entidades para las cuales es obligatoria la conformación del Comité de Conciliación³, no pueden apartarse de tal mandato aduciendo que la entidad presenta condiciones de baja, o incluso inexistente litigiosidad.⁴ Para las entidades del orden Nacional de reciente creación, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica mediante la Circular 11 de 2014, reiteró la obligación de conformar el Comité de Conciliación.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, dentro de los cuales se encuentra los parámetros de optimización propuestos por el MOG⁵, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades.

1. Formalizar la conformación del Comité de Conciliación: Con tal propósito se agotará el trámite previsto por la entidad para la producción normativa interna, a efectos de que el representante legal de la entidad profiera el respectivo documento (Resolución, Circular, Memorando,

etc.) mediante el cual se conforme e integra el Comité de Conciliación.

El documento oficial por el cual se conforme el comité deberá:

- Explicitar el nombre de la dependencia y cargo de los funcionarios que de conformidad con la norma tienen la condición de miembros permanentes del Comité y participan con derecho a voto.
- Si el jefe, director, gerente, presidente o representante legal de la entidad no participará directamente en el Comité, se deberá designar el funcionario que actuará como su delegado en el mismo; tal delegación de ninguna manera podrá recaer en un contratista.
- Señalar expresamente las condiciones bajo las cuales los miembros permanentes del Comité, a quienes les está permitido delegar su participación, pueden hacerlo.⁶
- Designar con nombre y cargo a los dos (2) funcionarios de dirección y confianza que integrarán el comité,

³ La ANDJE ha precisado que las corporaciones de carácter privado, aunque cuenten con participación de recursos públicos –corporaciones mixtas–, no están sujetas a la obligación de conformación del Comité de Conciliación. Concepto radicado n°. 20151030102171-OAJ de fecha 18-11-2015.

⁴ ANDJE, Concepto radicado n° 20151030110521-OAJ de fecha 17-12-2015.

⁵ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado –MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

⁶ La ANDJE precisó que de conformidad con el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, “la delegación entraña la facultad de transferir el ejercicio de funciones a colaboradores o a otras autoridades, y cuando se habla de funciones, estas se predicen de quienes están vinculados a la administración mediante una relación laboral, siendo más precisos en los empleados públicos del nivel directivo y asesor” y que en esa medida, “no es posible que un contratista sea delegado para el ejercicio de esta función dentro del Comité de Conciliación de la entidad”. Concepto radicado n°. 20161030047011-OAJ de fecha 17-05-2016.

que en lo posible tengan un amplio conocimiento en el aspecto misional e institucional de la entidad, para que sus aportes y análisis contribuyan de manera efectiva a la adecuada toma de decisiones en los distintos asuntos a cargo del comité.⁷

- Señalar expresamente el deber de convocar, en todos los casos, con derecho a voz, al Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y al Secretario Técnico del Comité.
- Señalar expresamente el deber de convocar, en todos los casos, con derecho a voz y a voto, a la ANDJE.
- Señalar expresamente el deber de convocar, con derecho a voz y para casos concretos, al apoderado que represente los intereses de la entidad en el proceso que sea objeto de discusión del comité en la respectiva sesión.
- Señalar los criterios para convocar a los funcionarios que podrán asistir al comité en calidad de invitados, según el caso concreto.
- Señalar la expresa prohibición permitir la participación en calidad de miembros permanentes del Comité a funcionarios que no reúnan las calidades exigidas por las normas vigentes, como tampoco de contratistas, ni de personas ajenas a la entidad⁸; exceptuando los casos expresamente permitidos por la

normativa para tratar asuntos puntuales.

2. Divulgar el acto de conformación e integración: Esto implica comunicar de manera particular el acto a cada uno de los funcionarios designados como integrantes del mismo, y de manera general, divulgarlo a los demás funcionarios de la entidad.

Así mismo, las previsiones contenidas en el acto de conformación de integración, deben ser incorporadas al Reglamento del Comité de Conciliación.

3. Ajustar el acto de conformación e integración: Cada vez que sea necesario, por ejemplo, para dar cumplimiento a reformas normativas, atender directrices gubernamentales, incorporar ajustes a la estructura de la entidad, atender cambios en la designación de delegados que son miembros permanentes del Comité. Con tal propósito se adelantarán las actividades 1 y 2.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El deber de conformar e integrar el Comité de Conciliación debió ser atendida una vez entró en vigencia la Ley 446 de 1998, esto es, el 8 de julio de 1998. De manera que las entidades que estando obligadas a hacerlo no tienen aún establecido el Comité, deben proceder a atender este requerimiento legal de manera inmediata.

profesionales, pueda tener asiento en el citado Comité" Concepto radicado nº 20141030007981-0AJ de fecha 21-02-2014.

⁷ MOG, v.1. p. 412.

⁸ La ANDJE precisó que la norma excluye "la posibilidad de que un profesional vinculado mediante contrato de prestación de servicios

Las entidades que en lo sucesivo sean creadas o establecidas y resulten obligadas a ello, deben cumplir con este deber tan pronto entren en funcionamiento⁹.

De otra parte, las entidades que hayan conformado e integrado el Comité de Conciliación antes de la expedición del Decreto 1167 de 2016, deben efectuar de manera inmediata las modificaciones necesarias para ajustar la integración del Comité a los nuevos requerimientos de la norma.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

La creación e integración de los Comités de Conciliación es una función que le corresponde atender de manera obligatoria al jefe, director, gerente, presidente o representante legal de las entidades del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento, así como de los entes descentralizados de esos mismos niveles.

Para ello el funcionario competente puede contar con el apoyo de la ANDJE, puesto que precisamente a dicha entidad le compete "asesorar a los respectivos entes en la conformación de los comités".¹⁰

1.2 Designar el funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité

⁹ ANDJE, Circular 11 de 2014.

¹⁰ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.9.

¹¹ Artículo 19, núm. 9.

¹² El MOG propone que, En atención a la necesidad de continuidad en la gestión del Comité de Conciliación, el MOG propone que el funcionario designado en la Secretaría Técnica se encuentre

¿Por qué debo hacerlo?

El Comité de Conciliación debe efectuar esta designación porque el Decreto Reglamentario 1716 de 2009, le atribuyó esta precisa función: "Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho"¹¹, disposición que fue incorporada en el artículo 2.2.4.3.1.2.5. núm. 9 del Decreto 1069 de 2015.

Se debe tener en cuenta que, si bien el Secretario Técnico hará parte del Comité de Conciliación solo con derecho a voz, lo cierto es que es el sujeto articulador del Comité y el que tiene a su cargo el liderazgo, la implementación y la gestión de los asuntos a cargo del Comité.

De esa manera, si bien la norma no impone que el funcionario que se designe en tal calidad deba tener formación como profesional del Derecho (abogado), la naturaleza y el contenido de las actividades que le corresponden no solo a nivel interno del comité y de la entidad, sino también a nivel interinstitucional, hacen recomendable que la secretaria técnica recaiga en un profesional del derecho de las más altas calidades y competencias¹².

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentra los parámetros de optimización propuestos

vinculado en la planta permanente de la entidad (v.1., p. 413). A su vez, la ANDJE precisó que no se cuenta con fundamento jurídico alguno que exija que la designación del secretario técnico recaiga en un funcionario del nivel directivo, pues es un requisito no previsto en la norma. Concepto radicado nº 20151030079021-OAJ de fecha 01-09-2015.

por el MOG¹³, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades.

1. Incorporar la Secretaría Técnica al Comité de Conciliación. Esto se hará en el mismo acto mediante el cual se conforma e integra el Comité de Conciliación de la entidad. Para tal efecto, en dicho acto de incluirá una disposición específica mediante la cual se indiquen las calidades del funcionario que estará a cargo de la Secretaría Técnica, así como las condiciones para el adecuado desarrollo de las funciones a su cargo, incluso si la designación tendrá una vigencia determinada y/o suplencia.
2. Designar el secretario técnico. El Comité de Conciliación seleccionará al funcionario de la entidad que reúna los parámetros establecidos y lo designará como Secretario Técnico.
3. Comunicar las designaciones. El Comité de Conciliación comunicará formalmente la designación a los respectivos funcionarios; en la respectiva comunicación le hará saber las funciones que de conformidad con la normativa vigente le competen.
4. Informar a la ANDJE: De conformidad con el lineamiento impartido por la ANDJE mediante la Circular 11 del 19 de diciembre de 2014, el Comité de Conciliación debe informar inmediatamente a la ANDJE sobre la designación o cambio del Secretario Técnico, lo cual se hará a través de la Dirección de Gestión de

Información de la ANDJE, referenciando nombre, teléfono y correo electrónico institucional.

Es de anotar que este requerimiento estaba fundado en el párrafo único del artículo 20 del Decreto 1716 de 2009, norma suprimida por el artículo 6 del Decreto 1167 de 2016; no obstante, lo cierto es que, por tratarse de un lineamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tiene carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional, por virtud de lo dispuesto en el artículo 6 núm. 2 del Decreto-Ley 4085 de 2011.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El deber de designar el funcionario que tendrá a su cargo la Secretaría Técnica del Comité es una obligación que coincide en el tiempo con la que corresponde a conformar e integrar el Comité de Conciliación; por lo tanto, una vez conformado el Comité se debe proceder con la designación del secretario técnico.

Si dentro de las condiciones establecidas para el ejercicio de la secretaría técnica se estableció alguna relacionada con el carácter temporal de la designación, vencido el período correspondiente deberá procederse de manera inmediata con la escogencia del nuevo funcionario que ocupará tal calidad; con la misma inmediatez se deberá proceder a la designación del secretario en caso de ser necesario su reemplazo por cualquier otra razón.

En las entidades de media y alta litigiosidad, se sugiere que la organización y puesta en funcionamiento del equipo de apoyo a la secretaría técnica deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la expedición de este

¹³ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del

Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

protocolo puesto que es vital para el cumplimiento de las funciones.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Les corresponde a los integrantes del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, decidir sobre las condiciones y calidades de quien ha de ejercer como secretario técnico, y de quienes han de integrar el grupo de apoyo a la secretaría técnica, seleccionar a los respectivos funcionarios y comunicarles la designación.

1.3 Dictar su propio reglamento

¿Por qué debo hacerlo?

El Comité de Conciliación debe dictar su propio reglamento porque se trata de una función que le fue señalada por el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009¹⁴ compilado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.5., numeral 10.

De la existencia de esta función, así como de su necesario cumplimiento, dio cuenta en su momento el Gobierno Nacional con la Directiva Presidencial 05 de 2009¹⁵, en la cual se instó a "modificar, en cuanto resulte pertinente, los reglamentos internos de los Comités de Conciliación" para dar cumplimiento a las instrucciones impartidas en tal Directiva y remitir "dentro del mes siguiente a la expedición" de la misma, copia de las modificaciones efectuadas a la entonces Dirección de Defensa Jurídica del Estado, del Ministerio de Justicia¹⁶.

¹⁴ Numeral 10

¹⁵ Directiva del 22 de mayo de 2009, suscrita por el Presidente de la República.

¹⁶ El cumplimiento de esta instrucción presidencial fue requerido por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado mediante la Circular Externa CIR09-234-DDJ-0350 del 18 de junio de 2009 (instrucción II)

Cabe agregar que este deber es exigible aun si la entidad presenta un bajo índice de litigiosidad, o ésta es incluso inexistente, como quiera que la labor del Comité de Conciliación no se agota en los trámites de conciliación y defensa judicial, sino que alcanza todas las etapas del ciclo de defensa jurídica, razón por lo cual el reglamento es necesario para precisar la gestión de todas las funciones a su cargo¹⁷.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro de los cuales se encuentran los parámetros de optimización propuestos por el MOG¹⁸, para cumplir esta función es necesario llevar a cabo las siguientes actividades¹⁹:

1. Elaborar el reglamento, teniendo en cuenta los requerimientos normativos vigentes en cuanto a la conformación y el funcionamiento de los comités de conciliación, abordando la totalidad de las obligaciones de gestión que le competen en el desarrollo del ciclo de defensa jurídica y tomando en consideración la caracterización litigiosa de la entidad.

En esa medida, el reglamento del Comité de Conciliación debe contener desarrollos, por lo menos, en los siguientes temas:

- Integración del Comité. Listar los cargos de las personas que integran el

¹⁷ Concepto ANDJE. Oficina Jurídica. Radicado 20161030022721-OAJ de fecha 3 de marzo de 2016.

¹⁸ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las entidades de mayor litigiosidad.

¹⁹ MOG. v.1, p. 414.

Comité y cuáles son sus respectivos suplentes²⁰.

- Periodicidad de las reuniones del Comité de Conciliación²¹.
- Descripción del procedimiento a seguir para la elaboración y aprobación del orden del día.
- Procedimientos internos en cuanto a convocatorias, citaciones, votaciones y quórum; desarrollo de las sesiones ordinarias, desarrollo de sesiones extraordinarias, realización de sesiones no presenciales, inasistencia de un miembro o invitado, control de asistencia y justificación de ausencias, trámite de impedimentos y conflictos de interés²², toma de decisiones, trámite de proposiciones.
- Descripción del procedimiento para la elaboración, revisión, suscripción y conformación de las actas del Comité de Conciliación.
- Descripción del procedimiento para la presentación y trámite de las fichas técnicas para el estudio de los casos en materia de conciliación, repetición, y llamamiento en garantía con fines de repetición. Para ello se sugiere utilizar la plantilla que tiene el sistema único de información y gestión litigiosa.

- Descripción del procedimiento para de expedición de autorizaciones, recomendaciones, constancias y certificaciones.
- Descripción del procedimiento para la generación de informes de gestión y reportes de seguimiento al cumplimiento de sus funciones y del Plan de Acción del Comité de Conciliación.
- Descripción de los mecanismos de documentación, seguimiento y control a las decisiones del Comité de Conciliación.
- Descripción de los mecanismos de participación en instancias de carácter interinstitucional²³, como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio Público, el Subcomité Jurídico Sectorial y el Subcomité Sectorial de Defensa Jurídica.

2. Adoptar y expedir el reglamento: La secretaria técnica presentará el proyecto de reglamento para consideración y aprobación del Comité de Conciliación. Aprobado el reglamento, éste será formalmente adoptado para que resulte vinculante al interior de la entidad. Con tal propósito, se agotará el trámite previsto por la

²⁰ El decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.3 señala expresamente la manera como debe integrarse el Comité de Conciliación.

²¹ En este punto se debe tener en cuenta que el decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.4. prescribe que el Comité de Conciliación se debe reunir "no menos de dos veces al mes".

²² El Decreto 4085 de 2011, artículo 17 señala como una de las funciones de la Dirección de Defensa Jurídica de la ANDJE la de "Emitir

concepto a solicitud del jefe del organismo respecto de las inhabilidades e incompatibilidades de los miembros del comité de conciliación cuando a ello hubiere lugar." (num.15)

²³ La Constitución Política de 1991, artículo 209 inciso segundo prescribe que "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado."

entidad para la producción normativa interna, a efectos de que el representante legal de la entidad expida el respectivo documento de adopción (Resolución, Circular, Memorando, etc.) mediante el cual se adopte el reglamento del Comité de Conciliación. Para la elaboración del reglamento el comité se apoyará en el equipo de apoyo a la secretaría técnica del Comité de Conciliación.

3. Revisar el reglamento. Esto se hará periódicamente o cada vez que sea necesario modificar el reglamento vigente, lo cual puede ocurrir, por ejemplo, para dar cumplimiento a reformas normativas, atender directrices gubernamentales, incorporar ajustes de la estructura de la entidad, responder a nuevas necesidades de gestión en las etapas del ciclo de defensa de la entidad. Con tal propósito se adelantarán las actividades 1 y 2.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Si el Comité de Conciliación no cuenta aún con un reglamento que oriente su funcionamiento, debe proceder a elaborarlo, aprobarlo y expedirlo de manera inmediata, como quiera que se trata de una obligación expresamente señalada en la normativa desde el año 2009.

Si el Comité de Conciliación ya se encuentra reglamentado, se debe proceder a su revisión y actualización frente a la normativa y lineamientos vigentes, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del presente protocolo por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

²⁴ MOG. v1,p. 203.

²⁵ MOG. v1,p. 201.

La elaboración de la propuesta de reglamento del comité le corresponde la secretaría técnica del Comité de Conciliación, en coordinación con su Grupo de Apoyo Técnico²⁴ y con la orientación del jefe o director jurídico de la entidad²⁵.

Corresponde a los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, impartir la aprobación del reglamento.

El representante legal de la entidad expedirá el documento mediante el cual se adopte el reglamento del Comité.

1.4 Elaboración y aprobación del plan de acción anual del Comité de Conciliación

¿Por qué debo hacerlo?

Si se observa la compilación que hace el Decreto 1069 de 2015 en sus artículos 2.2.4.3.1.2.5 y 2.2.4.3.1.2.6 de las principales funciones que le compete cumplir al Comité de Conciliación en general y al Secretario Técnico del mismo, en particular, es evidente la necesidad de implementar un sistema de gestión que facilite la sistematización y el seguimiento al cumplimiento de esas diversas tareas, en la forma y oportunidad debidas.

Así, la formulación de un plan de acción se presenta como el instrumento indicado para atender los propósitos y mandatos referidos, en tanto facilita la verificación permanente al cumplimiento de las funciones a cargo del Comité. Más aún, la normativa indica que los "Planes de Acción Anuales" son una herramienta gerencial mínima de planeación²⁶.

Al respecto cabe recordar que precisamente de conformidad con la normativa, el servidor público hace parte del Sistema

²⁶ Decreto 2145 de 1999, artículo 12.

Nacional de Control Interno²⁷, y en esa medida "tiene la obligación de realizar todas y cada una de sus acciones atendiendo los conceptos de autocontrol y autoevaluación"²⁸. De esta manera se atiende además el principio de eficacia que orienta el desarrollo de la función administrativa²⁹.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentra los parámetros de optimización propuestos por el MOG³⁰, se encuentra que el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades³¹.

1. Acopiar insumos: Para preparar el documento que contendrá el plan de acción, es necesario disponer al menos de los siguientes antecedentes de gestión del comité:

- El informe sobre el desempeño de los indicadores de gestión e impacto del ciclo de defensa jurídica, adoptados por la entidad, correspondientes a la vigencia anterior, si se tienen, y al primer semestre del año.
- Los informes producidos por la oficina de control interno y el resultado del ejercicio auditor de la Contraloría General de la República, en relación con la gestión del Comité, correspondientes a la vigencia anterior y al primer

semestre del año, de encontrarse disponible.

- Los informes de seguimiento sobre la implementación de políticas de prevención del daño antijurídico, correspondientes a la vigencia anterior, si se tienen, y al primer semestre del año.
 - El Estudio Técnico de Defensa Jurídica más reciente.
 - Las actas de las sesiones desarrolladas en el primer semestre del año.
 - Los planes de acción de vigencias anteriores.
 - Los reportes de gestión del Comité de Conciliación que debe elaborar semestralmente la Secretaría Técnica del Comité. Estos reportes deben incluir el balance sobre las tareas e instrucciones del comité que fueron cumplidas, aquellas que están en proceso de ejecución y aquellas que aún están por implementarse.
2. Formular el plan: Para ello, la secretaría técnica deberá presentar al Comité de Conciliación un documento que desarrolle como mínimo los siguientes contenidos:
- a. La justificación del plan que se propone, presentada en un capítulo

²⁷ La Constitución Política de 1991, artículo 209 inciso segundo prescribe que "*La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley*". Por su parte, el Decreto 2539 de 2000 hizo aplicable a todas las entidades y organismos del Estado el Sistema de Control Interno previsto en la Ley 489 de 1998.

²⁸ Decreto 2145 de 1999, artículo 5, letra d.

²⁹ Constitución Política de 1991, artículo 209 inciso primero

³⁰ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Optimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

³¹ MOG. v.1, p. 411.

introdutorio que, con fundamento en los insumos acopiados, de cuenta del balance sobre el cumplimiento de las funciones del Comité y evidencie los principales riesgos identificados en la gestión de los asuntos que le competen.

b. Las actividades que se deben ejecutar durante el año fiscal para dar cumplimiento a cada una de las funciones a cargo del Comité. Respecto de cada una de las actividades identificadas como necesarias, se deben desarrollar por lo menos los siguientes aspectos:

- Descripción cualitativa y cuantitativa de la actividad.
- Fechas específicas para su realización.
- Identificación de la persona o personas a cargo de la actividad.

3. Adoptar el plan de acción: Para ello la secretaría técnica presentará el plan propuesto para consideración y aprobación del Comité de Conciliación; ajustará el plan de acción de acuerdo a las sugerencias que se hayan propuesto por los miembros del Comité de Conciliación.

El documento final que se apruebe será adoptado como el Plan Anual de Acción del Comité de Conciliación para el período correspondiente.

4. Presentar el plan de acción:
Aprobado el Plan Anual de Acción del

Comité de Conciliación, la secretaría técnica lo remitirá a las oficinas de planeación y de control interno de la entidad para su respectiva incorporación al plan anual institucional.

*¿Cuándo se debe cumplir la función?*³²

El plan de acción del Comité de Conciliación debe formularse para un período anual, y este debe hacer parte del Plan Institucional Anual de la entidad, ha de ser aprobado por el Comité en los términos que establezca la entidad para la formulación del respectivo Plan Institucional.

Por lo tanto, el Secretario Técnico debe presentar al Comité la propuesta del plan de acción con la antelación necesaria para garantizar su aprobación en el plazo institucional previsto.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

La elaboración del plan de acción le corresponde a la secretaría técnica del comité, en coordinación con su Grupo de Apoyo³³. Las oficinas de planeación y de control interno de la entidad, o quien haga sus veces, en cumplimiento de las funciones de asesoría que le compete³⁴, está llamado a brindar el apoyo técnico y acompañamiento que se requiera para tal efecto.

Les corresponde a los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voz y voto, discutir la propuesta presentada por el Secretario Técnico³⁵. Los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho

³² El MOG propone que el plan de acción se elabore al inicio de la vigencia y se apruebe "a más tardar en la segunda sesión ordinaria del mes de enero" (v.1,p. 415). Sin embargo, teniendo en cuenta que el Plan Anual de Acción debe integrarse al Plan Institucional Anual, necesariamente su elaboración y aprobación deben agotarse antes de finalizar la vigencia anterior.

³³ MOG. v.1,p. 203

³⁴ Decreto 2145 de 1999, artículo 7; artículo 12 parágrafo, letras c, d.

³⁵ Decreto 2145 de 1999, artículo 12, parágrafo, letra b.

a voto, impartirán la aprobación del plan de acción.

Por su parte, el Secretario Técnico del Comité efectuará los reportes de avance al cumplimiento del plan de acción del Comité de Conciliación, de conformidad con los requerimientos efectuados por las oficinas de planeación y de control interno³⁶ de la entidad en atención a las funciones de seguimiento y evaluación que a éstas les compete respecto del plan institucional anual de la entidad³⁷.

1.5 Gestión previa al desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias

¿Por qué debo hacerlo?

La gestión de los distintos asuntos a cargo del Comité de Conciliación, en general, y las actividades que respecto de tales asuntos le corresponde adelantar a la Secretaría Técnica del Comité, en particular, obliga a que por virtud de los principios de eficiencia, economía y eficacia que rigen la función administrativa³⁸, en concordancia con el deber de planeación que los servidores públicos deben atender³⁹, se establezca una metodología de trabajo que permita el oportuno y adecuado desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias en las cuales el Comité estudia, delibera y decide sobre las diversas cuestiones que le competen.

De esta manera se procura la adopción de decisiones técnicas, jurídicamente soportadas, e institucionalmente convenientes, soportadas en información previa, documentada y suficiente.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentran los parámetros de optimización propuestos por el MOG⁴⁰, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades⁴¹:

1. Obtener información y documentación: Para preparar las sesiones del comité es necesario contar con una información básica que permita prever la documentación que se va a requerir y establecer los participantes que deben asistir. En esa medida, el plan de acción del comité, al igual que las solicitudes formuladas en materia de conciliación, repetición y defensa judicial, constituyen el punto de partida para organizar la respectiva sesión del comité.

Revisada esta información, se procederá a reunir la información y a obtener los documentos necesarios para el desarrollo de la sesión, por ejemplo, las fichas de estudio de conciliación, las fichas de estudio de repetición, las fichas de estudio de llamamiento en garantía, las directrices institucionales de conciliación, estudios técnicos y estadísticos, reportes de ejecución del plan de acción, reportes de pagos de sentencias y conciliaciones, etc.

2. Elaborar el orden del día: Cumplida la actividad previa, se fijará el orden del

³⁶ MOG. v.1,p. 209.

³⁷ Decreto 2145 de 1999, artículo 15.

³⁸ Constitución Política de 1991, artículo 209 inciso primero.

³⁹ Decreto 2145 de 1999, por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno.

⁴⁰ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Optimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

⁴¹ MOG, v.1. p. 416

día de la sesión, es decir, el listado de asuntos que serán tratados en el comité, los cuales pueden ser organizados bajo criterios de prioridad y teniendo en cuenta el ciclo de defensa jurídica, y las similitudes entre los casos a presentar.

El documento que contenga el orden del día, incluirá un resumen ejecutivo de los asuntos que se someterán a consideración del comité y llevará anexa la documentación que se requiera para su completo estudio por parte de los miembros del comité y de los invitados que deban asistir.

3. Convocar a sesión: Establecido el orden del día, se hará la citación de los miembros permanentes del comité y de las demás personas que en atención a la agenda prevista para la sesión deban asistir.

Al momento de efectuar la citación, se indicarán la fecha, la hora y el lugar preciso en los cuales tendrá lugar la sesión del comité. Si se trata de una sesión que no es presencial, así mismo se señalará expresamente y se darán las indicaciones correspondientes para la utilización del respectivo medio virtual. En uno y otro caso, se remitirá al convocado el orden del día y sus respectivos anexos.

Para efectos de la citación a la ANDJE, se deben atender las instrucciones impartidas por dicha entidad en la Circular Externa 8 de 2013⁴², en el sentido de enviar la invitación con sus anexos, con al menos diez (10) días de

antelación a la fecha de realización del respectivo comité.

4. Efectuar una reunión preparatoria: Con antelación a la fecha prevista para la realización del comité, es necesario realizar una reunión preparatoria, en la cual participen el jefe de la dependencia que tiene a cargo la gestión del comité, la secretaría técnica, los apoderados y las demás personas que para tales efectos se consideren necesarias según lo previsto en el orden del día, con el fin de llevar preparada la explicación y sustentación de las fichas de estudio e informes que correspondan a los asuntos que se van a tratar, y en esa medida tener la posibilidad de realizar los ajustes y/o complementaciones a que haya lugar⁴³.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

La identificación y el señalamiento de las actividades que corresponden a la gestión previa a las sesiones ordinarias y extraordinarias, debe quedar establecida por el Comité de Conciliación al momento de dictar su reglamento.

En cuanto a las actividades necesarias para el cumplimiento de esta función, deben ser ejecutadas de manera permanente, tomando en cuenta la programación preestablecida para la realización de las sesiones ordinarias, la necesidad de realizar sesiones extraordinarias, los términos fijados por la normativa y por el reglamento para efectuar las citaciones y, en general, con la previsión suficiente para asegurar la oportuna gestión de los asuntos a cargo del comité.

⁴² La Circular ANDJE número 6 del 9 de julio de 2013, que establece los términos y condiciones de las invitaciones a sesiones del comité que tienen por objeto el estudio de procedibilidad de la acción de repetición, quedó incorporada a la Circular 8 del 2013. De allí que sobre este aspecto la Circular ANDJE a tener en cuenta es esta última

⁴³ El MOG se prevé que la entidad contará con una "Mesa de estudios jurídicos" que apoyará, entre otros, la labor de estudio y revisión de las solicitudes de conciliación y de procedibilidad de la repetición, para facilitar la presentación de los casos en el comité. MOG. v.1. p. 418

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Corresponde a los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, aprobar los contenidos que frente a este tema quedarán incluidos en el reglamento.

La Secretaría Técnica debe encargarse de adelantar las distintas actividades previas a realización de las sesiones del comité, salvo aquellas que les conciernen directamente a los apoderados judiciales de la entidad, sean internos o externos, en cuanto al registro y actualización oportuna de las solicitudes de conciliación en el sistema eKOGUI, y la elaboración de las fichas de estudio de los casos que serán presentados al comité⁴⁴.

1.6 Sesionar obligatoriamente de manera periódica

¿Por qué debo hacerlo?

El Comité de Conciliación debe sesionar periódicamente porque así lo establece la normativa vigente ⁴⁵, que exige expresamente que el comité debe sesionar como mínimo dos veces al mes.

De esta manera se hace efectivo el propósito institucional previsto por la normativa, en cuanto concibe al Comité de Conciliación como 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"⁴⁶

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentran los parámetros de optimización propuestos por el MOG⁴⁷, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades⁴⁸:

1. Verificar el quorum: La sesión del comité únicamente puede llevarse a cabo si al mismo asisten al menos tres de sus miembros permanentes. Si en el comité está previsto adoptar decisiones, la verificación del quorum resulta fundamental para garantizar que se cuente con el suficiente número de votos para alcanzar la mayoría simple⁴⁹. Esta verificación es necesaria aún si se trata de una sesión no presencial del comité, caso en el cual se debe además tener en cuenta que los integrantes del comité de conciliación deberán poder deliberar o decidir por comunicación simultánea o sucesiva, según el medio empleado^{50 51}.

⁴⁴ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.4.1.10. nums. 1, 3.

⁴⁵ Decreto 1716 de 2009, artículo 18; incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015.

⁴⁶ Decreto 1716 de 2009, artículo 16; incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015.

⁴⁷ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Optimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

⁴⁸ MOG, v.1. pp. 417, 418

⁴⁹ Decreto 1716 de 2009, artículo 18; incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015.

⁵⁰ Decreto 19 de 2012, artículo 32.

⁵¹ La ANDJE ha precisado que es posible realizar reuniones virtuales del Comité, "siempre que el medio técnico empleado para llevar a cabo la comunicación a distancia, permita probar las deliberaciones realizadas y las decisiones adoptadas, mediante mecanismos tales como grabaciones o filmaciones, correos electrónicos o videoconferencia, entre otros". Concepto radicado nº 20161030022721-OAJ de fecha 3/03/2016

2. Aprobar el orden del día: Se dará lectura al orden del día con el cual se convocó la sesión del comité y se someterá a aprobación de los integrantes del comité. Aprobado el orden del día es importante verificar nuevamente el quorum para deliberar y el quorum para decidir, a fin de establecer si existen situaciones de impedimento, o conflictos de interés, que puedan afectar a alguno de los participantes y, por ende, incidir en el desarrollo de la respectiva sesión.
3. Desarrollar el orden del día: La sesión será dirigida por el funcionario que de conformidad con el reglamento presida el comité, quien anunciará el punto del orden del día que será discutido, asegurando que cada uno de los convocados presente sus consideraciones al respecto.

Agotada la deliberación, si el asunto requiere la adopción de decisiones, se someterá a votación, para lo cual se señalará expresamente a los participantes de la sesión que están facultados para ejercer este derecho.

De igual manera se procederá frente a cada uno de los temas incluidos en el orden del día aprobado.

4. Documentar la sesión: De cada uno de los asuntos tratados en el comité se dejará constancia, así como del contenido de las deliberaciones y del sentido de las votaciones. Con esta información se elaborará el acta de la sesión del comité.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Las sesiones ordinarias se deben llevar a cabo obligatoriamente dos veces al mes, y tendrán lugar de acuerdo al cronograma anual de sesiones que determine el comité en la primera sesión de la respectiva vigencia.

Las sesiones extraordinarias serán efectuadas cada vez que se realice convocatoria a las mismas, en atención a las necesidades de gestión del comité.

En todo caso se debe tener en cuenta que, si se trata de solicitudes de conciliación, el comité debe reunirse para pronunciarse sobre la misma, dentro de los 15 días siguientes al recibo de la solicitud⁵².

Si se trata de decidir sobre la procedibilidad de la repetición, el comité debería pronunciarse a más tardar dentro de los 6 meses siguientes al pago de la sentencia o conciliación⁵³. Y si se trata de decidir sobre la formulación del llamamiento en garantía, el comité debe decidir antes del vencimiento del término para contestar la respectiva demanda⁵⁴.

El acta del comité debe elaborarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que tuvo lugar la respectiva sesión⁵⁵.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Corresponde a los miembros del Comité de Conciliación sesionar con la periodicidad establecida en la normativa y siempre que se requiera con carácter extraordinario.

El secretario técnico debe elaborar el acta del comité, y suscribirla junto con el presidente del mismo⁵⁶.

⁵² Decreto 1716 de 2009, artículo 18; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.4

⁵³ Ley 678 de 2001, artículo 8.

⁵⁴ Ley 1437 de 2011 -CPACA-, artículo 172.

⁵⁵ Decreto 1716 de 2009, artículo 20; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6.

⁵⁶ Decreto 1716 de 2009, artículo 20; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6.

1.7 Cumplir y hacer seguimiento a las decisiones del Comité de Conciliación

¿Por qué debo hacerlo?

La normativa que rige la gestión del comité, impone el deber de hacer efectivas las decisiones adoptadas en dicha instancia administrativa, para lo cual se requiere además el seguimiento a su cumplimiento. Así se desprende de lo dispuesto en los Decretos 1716 de 2009 y 1069 de 2015⁵⁷.

En particular, la normativa señala que las decisiones del comité son de obligatorio cumplimiento para los apoderados de la entidad⁵⁸. Así mismo establece que la prevención del daño antijurídico es un indicador de gestión y da lugar a la asignación de responsabilidades en la respectiva entidad⁵⁹.

En general, el deber de hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones del comité, se enmarca dentro del concepto de autocontrol establecido por el Sistema Nacional de Control Interno⁶⁰, y materializa el principio de eficacia que orienta el desarrollo de la función administrativa⁶¹.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentran los parámetros de optimización propuestos por el MOG⁶², el cumplimiento

de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades⁶³:

1. Comunicar las decisiones: Las decisiones del Comité de Conciliación deberán ser informadas de manera inmediata a los servidores públicos o contratistas que estén llamados a implementarlas y ejecutarlas. Deberá dejarse constancia de tal decisión en el acta de la sesión.
2. Establecer reportes de cumplimiento: Es necesario llevar a cabo un seguimiento periódico sobre la efectiva implementación y ejecución de las decisiones tomadas por el comité; para asegurar que esto sea así, las gestiones en tal sentido deben ser evidenciadas por el Comité de Conciliación:
 - (i) en el orden del día de cada sesión ordinaria;
 - (ii) en el plan de acción anual;
 - (iii) en el reglamento.
3. Rendir informes: El resultado del seguimiento al cumplimiento de las decisiones del comité, necesariamente hará parte de los informes que periódicamente requieran la oficina de control interno y la oficina de planeación de la entidad, así como de los reportes que en materia de acciones de repetición se deben presentar al Coordinador de los agentes del

⁵⁷ Artículo 20, num.2 del Decreto 1716/09 y artículo 2.2.4.3.1.2.6., num.2 del Decreto 1069 de 2015.

⁵⁸ Decreto 1716 de 2009, artículo 22; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.8

⁵⁹ Decreto 1716 de 2009, artículo 21; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.7

⁶⁰ Decreto 2145 de 1999, artículo 5, letra d.

⁶¹ Constitución Política de 1991, artículo 209 inciso primero.

⁶² La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Optimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

⁶³ MOG, v.1. pp. 418, 419

Ministerio Público ante la
Jurisdicción en lo Contencioso
Administrativo⁶⁴.

⁶⁴ Decreto 1716 de 2009, artículo 20, núm. 5; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6, núm. 5.

2 ■ Funciones del comité de conciliación en materia de gestión del conocimiento

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Esta función de debe cumplir de manera permanente en las sesiones ordinarias del comité teniendo en cuenta la periodicidad establecida en el plan de acción anual del Comité de Conciliación, y los plazos señalados al respecto por el reglamento del Comité.

De igual manera se deberán atender oportunamente los requerimientos que en tal sentido formule alguna instancia al interior de la entidad, o externa a ésta⁶⁵.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El Secretario Técnico es el responsable de hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación⁶⁶.

Al interior de la entidad, la materialización del cumplimiento de las decisiones del comité, que son de carácter vinculante, les corresponderá a quienes, en razón de sus funciones u obligaciones contractuales,

estén llamados a implementarlas y ejecutarlas.

Teniendo en cuenta que la labor desarrollada por el Comité de Conciliación genera un importante nivel de información que debe ser conservada y optimizada para lograr la construcción de memoria institucional que permita dar continuidad a los procesos misionales y administrativos a cargo del comité y facilitar la toma de decisiones para la mejora continua de su gestión, se destaca que ciertas funciones asignadas al comité se orientan al logro de esos propósitos, partiendo de la necesidad de ir más allá de la simple organización archivística y avanzar hacia la conformación de un verdadero sistema de información cualificado que será tomado como punto de referencia para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y facilite la coordinación interinstitucional.

Precisamente en los trabajos preparatorios del MOG se evidenció que en general las entidades públicas no cuentan con mecanismos de acceso a la información producida y de experiencias desarrolladas en materia de defensa jurídica, lo cual les impide "coordinar el diseño e

⁶⁵ El decreto 1167 de 2016 derogó la reglamentación que establecía el Decreto 1716/09 en cuanto al diligenciamiento del FUGC. En esa medida, queda sin efecto la Circular Externa Cir09-234-Ddj-0350 de 18 de junio de 2009 del

Ministerio de Justicia que requería el reporte semestral del FUGC.

⁶⁶ Decreto 1716 de 2009, artículo 20, núm. 2; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6, núm. 2.

implementación de propuestas de cambio que se basen en información confiable y actualizada”⁶⁷

De allí que se propone avanzar hacia la implementación de un modelo de manejo de la información en materia de defensa jurídica bajo el enfoque de la ‘gestión del conocimiento’, entendida como “la difusión de información al interior de entidades públicas con el fin de colocarla a disposición de sus servidores y usuarios, de modo que puedan utilizarla para el desarrollo de iniciativas en beneficio de todos”⁶⁸

En esa medida, bajo este nuevo enfoque, el manejo de la información que una entidad pública genera en desarrollo de las distintas labores que conciernen a la defensa jurídica de sus intereses litigiosos, implica la estandarización, optimización y mejora de sus procedimientos para facilitar la articulación interinstitucional y con ello fortalecer el desarrollo conjunto de los procesos misionales de cada entidad en esta materia.

Así mismo, el manejo y utilización de la información en función de la gestión de conocimiento invita a promover la transición hacia otras formas de actuación más eficientes e innovadoras, para lo cual resulta fundamental la activa participación de todos los funcionarios de la entidad y el decidido liderazgo de quienes se desempeñan en los niveles directivos de la misma.

En ese sentido la ANDJE ha venido avanzando y actualmente tiene a disposición de las entidades públicas distintas herramientas que son buen ejemplo de prácticas innovadoras para la

gestión del conocimiento por parte del Comité de Conciliación, como lo son la comunidad jurídica del conocimiento, el simulador para calcular el costo-beneficio de la conciliación y el módulo de jurisprudencia que opera a través del eKOGUI.

De lo que se trata entonces es de reconocer que el Comité de Conciliación debe desarrollar las distintas funciones que le competen en materia de archivo y producción de estudios y documentos, bajo una perspectiva más amplia con el fin de lograr el mayor y el mejor aprovechamiento posibles de la información generada en materia de defensa jurídica.

2.1. Gestión del archivo.

¿Por qué debo hacerlo?

De conformidad con la ley vigente, el archivo⁶⁹ es una herramienta indispensable de gestión administrativa y de la administración de justicia; su importancia radica en que “los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes”. Así mismo, esta normativa señala que la responsabilidad sobre la organización, conservación, uso y manejo de los documentos, es de los servidores públicos⁷⁰.

En esa medida, como quiera que la gestión del Comité de Conciliación implica la producción, uso y manejo de documentos, se debe cumplir con la normativa que regula esta materia.

Precisamente la ANDJE advirtió la importancia de la gestión del archivo documental por parte de los comités de

conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia” Ley 594 de 2000, artículo 3.

⁷⁰ *Ibidem*, artículo 4, literal d.

⁶⁷ MOG. v.1. Producto D, p.44

⁶⁸ MOG. v.1. Producto D, p.44

⁶⁹ Definido por la ley como “Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión,

conciliación. En particular, para las entidades públicas de reciente creación la ANDJE impartió precisos lineamientos al respecto ⁷¹, los cuales tienen carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional⁷²; estos son:

2.4.10. Establecer protocolos internos de manejo de archivos con el fin de facilitar a los apoderados la consecución de los antecedentes administrativos, para poder allegarlos en tiempo a los procesos judiciales.

2.4.11. Promover en articulación con el Archivo General de la Nación, la adopción de medidas inmediatas destinadas a evitar que desaparezcan documentos o, en el evento que sea necesario, proceder a la reconstrucción de los mismos.

2.4.12. Adelantar cursos de capacitación y divulgación para los servidores públicos sobre la importancia del manejo profesional de los archivos públicos de gestión, con el fin de preservar los documentos que los integran no sólo como evidencia de la actividad administrativa sino, en especial, como eventual prueba en procesos judiciales. Así mismo, para garantizar el cumplimiento de las normas sobre acceso y reserva de la documentación pública.

2.4.13. Realizar las apropiaciones presupuestales para que, en el rubro correspondiente, se cuente con dinero suficiente para la debida organización, custodia, preservación y protección de los documentos, acorde con la normatividad existente.

2.4.14. Propender por la digitalización y tecnificación de los documentos de archivos públicos, lo cual permitirá agilizar el intercambio de información entre las mismas entidades para efectos de la defensa jurídica del Estado.

2.4.15. Incentivar la profesionalización de las personas que manejan los archivos, de conformidad con la Ley 1409 de 2010, "por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones."

En consecuencia, la gestión documental del comité debe estar integrada y articulada con la política institucional que cada entidad establezca para el manejo de los archivos.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Reglamentar la actividad: En el reglamento del Comité de Conciliación se establecerán las pautas necesarias para que la producción, recepción, manejo y conservación de los documentos se ajuste a la normativa, cumpla las directrices institucionales que les corresponde atender y facilite el adecuado funcionamiento del comité. De igual manera el Comité establecerá las medidas necesarias para lograr la sistematización de la información generada, de tal manera que se cuente con una base de datos de los casos estudiados, las decisiones del comité sobre estos, los casos que fueron conciliados, las providencias judiciales aprobatorias e improbatorias, al igual que los datos de referencia del proceso judicial instaurado en cada caso.

Así mismo, con el propósito de lograr que las reglas de archivo de la respectiva entidad tengan en cuenta las específicas necesidades del comité en materia de gestión

⁷¹ Circular ANDJE N. 11 de 2014

⁷² Decreto-Ley 4085 de 2011, artículo 6 núm. 2

documental, el Comité de Conciliación solicitará que en la tabla de retención documental se incluyan al menos los siguientes tipos documentales: actas; certificaciones; estudios, fichas y anexos; lineamientos, directrices y políticas. A tal efecto,

2. Capacitarse: Asistir a los eventos de formación, actualización y divulgación que programe la entidad sobre manejo de archivos, producción documental, acceso y reserva documentos, al igual que participar en los cursos de conciliadores a los cuales sean convocados.

3. Hacer seguimiento: Verificar periódicamente que en la gestión documental del comité se estén cumpliendo las reglas internas y la normativa exigible para el manejo del archivo.

Para tal efecto, con la periodicidad establecida por el comité en su reglamento, se incluirá en el orden del día de las sesiones ordinarias el seguimiento al cumplimiento de esta función.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El cumplimiento de la normativa y de las directrices institucionales en materia de gestión del archivo, debe ser una actividad permanente del comité⁷³.

El señalamiento de las pautas para la gestión del archivo se hará al momento en el cual el Comité dicte su reglamento; si

⁷³ La Procuraduría General de la Nación mediante la Circular 035 de junio 12 d 2009, con el alcance mediante oficio nº 1717 del 15 de septiembre de 2009, señaló como plazo el mes de diciembre de 2010 para que los "representantes legales, funcionarios y servidores públicos responsables de los procesos de archivo y de administración documental de las entidades territoriales",

éste se expidió sin incluir previsiones al respecto, se debe proceder a su revisión y ajuste para efectuar las complementaciones necesarias, siguiendo las orientaciones previstas en el capítulo 1.3 de este protocolo.

La asistencia a los eventos de capacitación se hará en las fechas que la entidad establezca.

El seguimiento al cumplimiento de las normas y directrices en materia de archivo se hará con la periodicidad establecida en el reglamento del Comité de Conciliación y cada vez que sea requerido por la misma entidad o por alguna autoridad competente.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Corresponde al Comité de Conciliación reglamentar la actividad.

El secretario técnico y su grupo de apoyo adelantarán las actividades tendientes a la sistematización y documentación de la información necesaria para organizar la base de datos a partir de la cual se construirá la memoria institucional sobre la gestión del Comité de Conciliación, y facilitar la transferencia de conocimiento al interior de la entidad.

El secretario técnico y su grupo de apoyo asistirán a los eventos de capacitación programados.

El secretario técnico, hará el seguimiento al cumplimiento de esta función⁷⁴.

tuvieran implementadas las "actividades archivísticas" de que trata la Ley 594 de 2000.

⁷⁴ Son funciones del secretario técnico "Las demás que le sean asignadas por el comité". Decreto 1716 de 2009, artículo 20, núm. 9, incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6. núm. 6. (Decreto 1716 de 2009, numeral 6).

2.2. Entregar información a la Secretaría Técnica de los Subcomités Sectoriales de Defensa para hacer estudios de litigiosidad sectorial. Entregar la información que requieran los particulares, siempre y cuando no esté sujeta a reserva.

¿Por qué debo hacerlo?

Existe un deber constitucional de coordinación entre las autoridades administrativas para contribuir al adecuado cumplimiento de los fines del Estado⁷⁵. De allí que precisamente la Circular conjunta DAFP-ANDJE N.1 de 2014 señaló que el objetivo de los subcomités sectoriales de defensa jurídica del Estado es constituir un espacio de creación y socialización del conocimiento, coordinación, análisis y evaluación transversal de los asuntos de defensa jurídica de especial impacto o relevancia para el respectivo sector administrativo.

Para cumplir con dicho objetivo, es preciso que los Comités de Conciliación de las diferentes entidades, cuenten con la información que requieran los Subcomités Sectoriales para hacer los estudios de litigiosidad sectorial y la pongan a su disposición cuando así se le requiera, para facilitar el desarrollo de políticas de prevención, directrices institucionales de conciliación y estrategias de defensa.

De otra parte, en ejercicio del derecho fundamental de petición⁷⁶, los particulares pueden pedir, por escrito o verbalmente⁷⁷, al Comité de Conciliación información relacionada con las gestiones a su cargo. Así que, por virtud de la protección

constitucional existente, por el imperativo legal de tramitar los derechos de petición y en atención a que constituye falta disciplinaria no hacerlo⁷⁸, los comités de conciliación deben garantizar su oportuna atención y respuesta, claro está con sujeción a las restricciones en materia de reserva y confidencialidad de la información conforme a la normativa vigente⁷⁹.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades.

1. Registrar la solicitud: Teniendo en cuenta que las solicitudes de información pueden tener diversos orígenes y contenidos, es necesario llevar un registro de las mismas para clasificarlas teniendo en cuenta, al menos, el solicitante y la modalidad de petición, a efectos establecer el trámite que se le debe dar y tener claridad sobre término de respuesta que le aplica.
2. Estudiar la solicitud: Como primera medida es necesario verificar el contenido de la solicitud de información a fin establecer si es posible o no atender la petición en el término legal, pues de no ser así, se le debe informar motivadamente al interesado la fecha de respuesta.

De igual manera se debe establecer si la información requerida está amparada por reserva legal, o puede

⁷⁵ Constitución Política de 1991, artículo 209 inciso segundo.

⁷⁶ Constitución Política de 1991, artículo 23.

⁷⁷ Ley 1437 de 2011, artículo 5; Ley 1755 de 2015; Decreto 1069 de 2015, capítulo 12 adicionado por el Decreto 1166 de 2016.

⁷⁸ Ley 734 de 2002, artículo 35, num.8

⁷⁹ Ley 1712 de 2014; Decreto 103 de 2015; Decreto 1494 de 2015.

catalogarse como información pública clasificada o reservada⁸⁰.

Específicamente en cuanto a las actas del Comité de Conciliación, si bien éstas no gozan de reserva legal, podría restringirse total o parcialmente el acceso a dicha información siempre y cuando tal medida se enmarque dentro de los presupuestos y condiciones establecidos en por la ley 1712 de 2014, para catalogar la información pública como clasificada o reservada.

3. Preparar la respuesta: Esto implica proyectar el documento de respuesta correspondiente, identificar y disponer de la documentación que se requiera para su debida motivación; de ser necesario se informará previamente al solicitante sobre el trámite para el pago de copias; se coordinará con el funcionario competente la autenticación de los documentos en caso de ser requerido, etc.
4. Expedir y comunicar la respuesta: Se deben acatar los lineamientos internos de la entidad para la suscripción de respuestas a derechos de petición, pues no necesariamente esa competencia le corresponde al secretario técnico del comité, ni a su presidente.

De allí que la respuesta a la solicitud de información debe ser expedida por el funcionario competente para ello en la entidad y debe ser comunicada a su destinatario en la forma prevista por la normativa.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Las solicitudes de información destinadas a los subcomités sectoriales de defensa, serán

⁸⁰ Concepto ANDJE radicado n° 20161030028091-OAJ de fecha 28-03-2016.

atendidas dentro del término que éstos requieran al formular la respectiva solicitud.

La respuesta a las solicitudes de información que presenten los particulares, se dará en los términos establecidos para cada una de las modalidades de derecho de petición en el artículo 14 de la ley 1755 de 2015, es decir, 15 días para toda petición, 10 días para solicitud de copias, plazos que pueden excepcionalmente ser ampliados hasta por el doble del término inicialmente previsto.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

La gestión y trámite de las solicitudes de información que reciba el comité será gestionada por el secretario técnico, en coordinación con el equipo de apoyo.

2.3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la entidad, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos

¿Por qué debo hacerlo?

El Comité de Conciliación debe llevar a cabo estos estudios y evaluaciones porque se trata de una función que le fue señalada por el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009 y compilada en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.5⁸¹.

Para la verificación de estos aspectos, resulta vinculante el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, fijado como lineamiento por la ANDJE mediante la Circular No. 3 de 2014, en la cual se destaca que la utilización

⁸¹ Numeral 3 en los dos decretos.

de este Manual permite a las entidades identificar los hechos generadores de daño antijurídico, para lo cual se debe aplicar la metodología a allí prevista que implica "realizar una indagación completa sobre las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones en su contra".

Cabe agregar que el comité debe cumplir con esta función aun si la entidad es de reciente creación, o no presenta litigiosidad, teniendo en cuenta el lineamiento expedido en tal sentido por la ANDJE mediante la Circular 11 de 2014.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en los lineamientos de la ANDJE, para cumplir esta función se debe:

1. Caracterizar la litigiosidad: Para ello se implementarán las siguientes herramientas: (i) la metodología para el estudio de litigiosidad, contenido en el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, (ii) el estudio técnico de defensa judicial que se desarrolla en el protocolo de análisis de casos perdidos y ganados, y en el procedimiento de formulación de las estrategias de defensa judicial; (iii) el estudio de conciliación que corresponde al primer paso de la metodología de directrices institucionales en conciliación⁸².
2. Analizar los resultados del estudio: La información obtenida a partir del estudio de litigiosidad debe ser valorada técnicamente, con el propósito de construir un informe cualitativo y analítico a partir del cual se formulen conclusiones concretas con las respectivas

propuestas de solución, mejora y/o prevención, según corresponda.

3. Presentar la evaluación al Comité de Conciliación: El informe que contiene las conclusiones del análisis y las propuestas de acción en cuanto a las medidas que se deben implementar para superar y/o prevenir las problemáticas identificadas, serán puestas en conocimiento del Comité de Conciliación, para que se adopten las decisiones a que haya lugar.

Al respecto se debe tener en cuenta que la evaluación del estudio de litigiosidad constituye un insumo necesario para la formulación del plan de acción anual del comité (Numeral 1.4. del Protocolo), para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico (Capítulo 3 del Protocolo), para la formulación de las directrices institucionales de conciliación (Capítulo 4 del Protocolo) y para la formulación de estrategias de defensa judicial (Capítulo 5 del Protocolo).

Si el Comité de Conciliación encuentra medidas de corrección identificadas frente al resultado del estudio de litigiosidad, que no son de su competencia y por lo tanto no puede incluirlas en su plan anual de acción, propondrá su incorporación en el plan de acción institucional de la entidad.

4. Caracterizar riesgos en entidades sin litigiosidad: Si la entidad no presenta litigiosidad, se debe proceder de la manera indicada por la ANDJE en la Circular 11 de 2014, lo cual implica:

⁸² MOG. v.1, p. 200, 414 a 416.

- Identificar “los posibles riesgos de producción de daño antijurídico con ocasión del cumplimiento de las funciones administrativas y misionales de la entidad”.
- A partir de los riesgos identificados, “Generar un mapa de riesgos”.
- Incorporar en la matriz de riesgos institucionales, las acciones que permitan mitigar o superar los riesgos identificados y caracterizados.

Como un insumo para la caracterización de los riesgos, el MOG propone tomar en consideración las PQR tramitadas por la entidad; se considera que su análisis sistemático permite evidenciar situaciones de “potencial litigiosidad” frente a las cuales se pueden identificar cursos de acción que impidan o restrinjan la formulación de futuras reclamaciones⁸³.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Teniendo en cuenta que del cumplimiento de esta función depende la obtención de insumos esenciales para la formulación del plan anual de acción del Comité de Conciliación, al igual que para la elaboración de la política de prevención, e incluso para la configuración del plan de acción institucional, estos estudios deberán efectuarse anualmente, dentro del primer trimestre siguiente a la vigencia del año inmediatamente anterior.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El estudio y evaluación sobre los aspectos requeridos, le corresponde al secretario técnico del Comité de Conciliación en coordinación con su grupo de apoyo técnico⁸⁴ y con la orientación del jefe o director jurídico de la entidad⁸⁵.

Por su parte, el Comité de Conciliación tomará las decisiones que correspondan frente a las conclusiones del estudio de litigiosidad, o del mapa de riesgos, según sea el caso, y adelantará las gestiones necesarias para la efectiva implementación de las acciones de mejora o mitigación identificadas.

⁸³ MOG. v.1, p. 208

⁸⁴ MOG. v1,p. 203

⁸⁵ MOG. v1,p. 201

3 ■ Funciones del comité de conciliación en materia de prevención del daño antijurídico

3.1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

¿Por qué debo hacerlo?

La obligación que le compete al Comité de Conciliación en cuanto a la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico⁸⁶ fue establecida por el artículo 16 del Decreto 1716 de 2009 al señalar que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa para *la formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico*⁸⁷, obligación cuyo cumplimiento fue requerido expresamente por el Gobierno Nacional con la Directiva Presidencial 05 de 2009⁸⁸.

Esta exigencia fue reiterada por el Decreto 1069 de 2015 al señalar que les corresponde a los Comités de Conciliación

formular y ejecutar las políticas de prevención del daño antijurídico⁸⁹.

Por su parte, la Ley 1444 de 2011⁹⁰ al crear la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación le señaló como uno de sus objetivos la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico. En esa medida el Decreto 4085 de 2011 consagró este objetivo⁹¹ como una actuación necesaria dentro del alcance de la defensa jurídica del Estado⁹² y le otorgó precisas funciones a la Agencia en esta materia⁹³, dentro de las cuales se encuentra la de *proponer, implementar y hacer seguimiento a la política pública de prevención del daño, las conductas y los actos antijurídicos*⁹⁴.

En cumplimiento de estas funciones y con el fin de que las entidades incorporen de manera efectiva la prevención del daño antijurídico como un instrumento de gestión

⁸⁶ “[L]a prevención del daño antijurídico equivale a asegurar que los funcionarios actúen siempre conforme al derecho a través de un sistema de controles internos (“checks-and-balances”) de la administración pública sin necesidad de la intervención de órganos de control externos (como el Poder Judicial)”. En Manual MOG V.1., p. 16

⁸⁷ Esta función le fue señalada al Comité de Conciliación desde el Decreto 1214 de 2000, artículo 2. Sin embargo, este Decreto fue

derogado expresamente por el artículo 30 del Decreto 1716 de 2009.

⁸⁸ Numeral 10

⁸⁹ Artículo 2.2.4.3.1.2.5.

⁹⁰ Artículo 5, párrafo.

⁹¹ Artículo 2

⁹² Artículo 3

⁹³ Artículo 6

⁹⁴ Artículo 18

propio del ciclo de defensa jurídica⁹⁵, la ANDJE puso a disposición de las entidades públicas del orden nacional tres documentos que orientan la formulación de la política pública de prevención del daño antijurídico: la Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico⁹⁶, el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico⁹⁷ y el Paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico⁹⁸.

Así mismo, para algunos asuntos relevantes generadores de litigiosidad, la ANDJE ha formulado lineamientos específicos sobre prevención del daño antijurídico⁹⁹.

Se debe tener en cuenta que la Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención se hizo vinculante para las EPON mediante la Circular ANDJE N. 03 del 20 de junio de 2014, que remite para su desarrollo al Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico. Conforme a esta Circular, la ANDJE señaló como plazo el 31 de octubre de 2014 para que todas las

entidades públicas del nivel nacional acogieran la metodología de prevención del daño antijurídico y reportaran a la Agencia sobre la adopción de los documentos de política de prevención requeridos.

Finalmente, la ANDJE dio alcance a la Circular N. 03 de 2014, mediante la Circular N. 06 de 2016 en el sentido de formular los Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico. De ésta manera se garantiza la pertinencia, actualidad y efectividad de la política de prevención adoptada por la EPON.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Una revisión en conjunto de la normativa aplicable y de los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentra los parámetros de optimización propuestos por el MOG¹⁰⁰, en consonancia con los principios constitucionales que fundamentan el ejercicio de la función administrativa¹⁰¹ y los principios legales que rigen el ejercicio de

⁹⁵ Cabe recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, numeral 20, inciso segundo del Decreto Ley 4089 de 2011, la ANDJE está facultada para fijar lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional.

⁹⁶ *Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico*, ANDJE, 2013

⁹⁷ *Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico*, Documento Especializado No. 11. ANDJE, 2014

⁹⁸ *Paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico*, ANDJE, 2015.

⁹⁹ Circular ANDJE N. 05 del 4 de julio de 2014, *Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica*. Circular ANDJE N. 09 del 24 de octubre de 2014, *Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial por hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales*. Circular ANDJE N. 02 de 2015, *Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico sobre privación injusta de la libertad y estrategias generales de*

defensa jurídica. Circular ANDJE N. 09 del 11 de marzo 2015, *Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica*

¹⁰⁰ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Optimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

¹⁰¹ Constitución Política de 1991, artículo 209. La 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

las actuaciones administrativas¹⁰², da lugar a señalar que el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades.

1. Elaborar la política de prevención, aplicando la metodología descrita por la ANDJE en el documento Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico y teniendo en cuenta los requerimientos metodológicos y los contenidos obligatorios fijados por la ANDJE en la Circular N. 6/16.

Se puede solicitar a la ANDJE efectuar una revisión previa al documento de política. De ser así los comentarios y sugerencias que presente la ANDJE como resultado de su ejercicio de revisión y retroalimentación a la entidad serán verificados por el Secretario Técnico, para establecer la pertinencia de los mismos.

2. Aprobar la política de prevención, para lo cual se presentará a consideración del Comité de Conciliación el documento de política formulado, realizando las sesiones que sean necesarias para agotar el estudio y discusión del plan de acción propuesto.

En estas sesiones de discusión participarán como invitados del Comité los expertos internos y externos que hayan apoyado la elaboración del documento de política, al igual que los jefes de las dependencias que tengan asignadas responsabilidades en el plan de

acción del documento de política de prevención.

La decisión sobre la aprobación del documento de política de prevención será sometida a votación de conformidad con el reglamento de funcionamiento del Comité.

3. Adoptar la política de prevención que apruebe el Comité de Conciliación, para que el respectivo documento quede formalmente expedido y resulte vinculante al interior de la entidad.

Con tal propósito se agotará el trámite previsto por la entidad para la producción normativa interna, a efectos de que el representante legal de la entidad profiera el respectivo documento (Resolución, Circular, Memorando, etc.) mediante el cual se adopte la política de prevención.

La política de prevención será divulgada a los funcionarios y colaboradores de la entidad de conformidad con las políticas de comunicación interna de la entidad.

4. Implementar los planes de acción definidos dentro de la política de prevención, para lo cual se solicitará al jefe o director de la respectiva dependencia proceder con la ejecución de las actividades a su cargo, de conformidad con lo señalado en el plan de acción.

Dicho requerimiento se enviará mediante una comunicación que contenga una copia del acta del Comité de Conciliación donde conste la decisión de aprobación, una copia

¹⁰² El artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, en lo pertinente prescribe: Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso,

igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

del acto administrativo por el cual se adoptó la respectiva política, una copia física o digital del documento de política aprobado y adoptado, o la indicación para su acceso por medio virtual. En el texto de la comunicación se insertará el apartado correspondiente del documento de política donde aparecen consignados los compromisos que le competen a la respectiva dependencia.

5. Evaluar y hacer seguimiento a la ejecución de la política adoptada, aplicando los indicadores de evaluación y seguimiento de la manera establecida en el plan de acción del documento de política de prevención.

El resultado de la implementación de la política de prevención del daño antijurídico, así como el número de nuevas demandas radicadas en contra de la entidad por las causas primarias incluidas en sus políticas de prevención del daño antijurídico, serán remitidas a la ANDJE.

6. Ajustar la política de prevención del daño antijurídico teniendo en cuenta el resultado que arroje la actividad de evaluación y seguimiento. Con tal propósito se adelantarán las actividades 2, 3, 4 y 5.
7. Suministrar a la ANDJE los datos de contacto de la persona encargada de la formulación y seguimiento de la política de prevención, incluyendo la dirección de correo electrónico oficial a través de la cual entenderá recibidas las comunicaciones en relación con el proceso de formulación y seguimiento de la política de prevención del daño antijurídico.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

En atención al plazo fijado en la Circular N. 06/16 para remitir el respectivo documento a la ANDJE, el documento de política de prevención del daño antijurídico que se va a implementar el año siguiente debe estar aprobado y adoptado a más tardar dentro de los meses de noviembre y diciembre, y debe contener información con cierre a diciembre del año anterior.

Por lo tanto, el documento de política de prevención debe ser formulado anualmente y con la antelación necesaria para asegurar el oportuno cumplimiento de esta directriz.

Al día siguiente de la expedición del acto administrativo mediante el cual se adopta la política de prevención, se enviará la comunicación prevista para que las dependencias competentes ejecuten las actividades a su cargo en las fechas y dentro de los términos previstos en el plan de acción de la política de prevención.

Se debe tener en cuenta que de conformidad con la Circular ANDJE N. 6/16, la implementación del plan de acción debe ser efectuada dentro del año calendario (enero-diciembre) para el cual fue diseñado.

La aplicación de los indicadores de evaluación y seguimiento se debe hacer en los términos y con la periodicidad establecida en el plan de acción de la política de prevención adoptada.

El resultado de la implementación de la política, al igual que el número de nuevas demandas por las causas primarias incluidas en la política de prevención, deben ser reportados en el mes de febrero de cada año, posterior al de la vigencia en la cual fue implementada la política.

Una vez reportado a la ANDJE el resultado de la implementación de la política, y en todo caso antes de concluir el periodo máximo señalado por la ANDJE en la Circular N. 6/16 para la ejecución del plan de acción, término que corresponde al del

año calendario (enero-diciembre) para el cual fue diseñado, se procederá con la formulación, aprobación, y de ser el caso con la adopción, de los ajustes al documento de política de prevención vigente.

La información sobre la persona de contacto en la entidad será remitida a más tardar en el mes de febrero de cada año y en todo caso de forma inmediata al presentarse cualquier cambio al respecto.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

La elaboración del documento de política de prevención le corresponde al secretario técnico del Comité de Conciliación en coordinación con su Grupo de Apoyo Técnico¹⁰³ y con la orientación del jefe o director jurídico de la entidad¹⁰⁴.

De ser posible se contará con la participación de expertos de la entidad o externos a ésta, que puedan aportar al fortalecimiento del diagnóstico y definición de políticas de gestión de prevención del daño antijurídico¹⁰⁵.

Corresponde a los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, impartir la aprobación del documento de política de prevención del daño antijurídico.

El representante legal de la entidad expedirá el documento mediante el cual se adopte el documento de política de prevención del daño antijurídico, e impartirá las directrices para su divulgación. Para tales efectos, el Secretario Técnico del Comité de Conciliación junto con su grupo de apoyo, brindará la información y prestará la colaboración necesaria.

El secretario técnico elabora, suscribe y envía la comunicación sobre la aprobación y adopción del documento de política de

prevención del daño antijurídico a las dependencias competentes, que serán las responsables de ejecutar las actividades asignadas en el plan de acción.

El secretario técnico del comité, en coordinación con su equipo de apoyo, realizarán las actividades y efectuarán los reportes en materia de evaluación y seguimiento a la ejecución de la política de prevención.

El secretario técnico propondrá al Comité los ajustes requeridos, que serán sometidos a la aprobación del Comité de Conciliación. De ser necesario, el representante legal de la entidad adoptará los ajustes efectuados al documento de política de prevención.

¹⁰³ MOG. v1,p. 203

¹⁰⁴ MOG. v1, p. 201.

¹⁰⁵ MOG. v1 p. 198

4 ■ Funciones del comité de conciliación en materia de conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC)

4.1 Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto

¿Por qué debo hacerlo?

La obligación de fijar directrices institucionales para efectivizar medios alternativos para la solución de los conflictos, es exigida por la normativa: en el Decreto 1716 de 2009, el artículo 19 asignó a los comités de conciliación esta función, la que fue reiterada con la incorporación de esta norma en el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015¹⁰⁶.

Se debe tener en cuenta igualmente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015, el Comité de Conciliación es una instancia

administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Adicionalmente la Directiva Presidencial 05 de 2009 reiteró a los Comités de Conciliación "la obligación que les asiste de formular políticas de prevención del daño antijurídico e implementar políticas generales de defensa de los intereses litigiosos de la entidad y demás obligaciones consagradas en el Decreto No. 1716 de 2009."

Así mismo, la fijación de directrices institucionales por el Comité de Conciliación en materia de transacción es necesaria, como quiera que respecto de las pretensiones conciliables que se formulen en los procesos judiciales ordinarios que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, procede la transacción¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Numeral 4 en los dos decretos.

¹⁰⁷ Ley 1437 de 2011, artículo 176. "Allanamiento a la demanda y transacción. Cuando la pretensión comprenda aspectos que por su naturaleza son conciliables, para allanarse a la demanda la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional y las demás entidades públicas requerirán previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde o de la autoridad que las represente o a cuyo Despacho estén vinculadas o adscritas. En los

casos de órganos u organismos autónomos e independientes, tal autorización deberá expedirla el servidor de mayor jerarquía en la entidad. En el evento de allanamiento se dictará inmediatamente sentencia. Sin embargo, el juez podrá rechazar el allanamiento y decretar pruebas de oficio cuando advierta fraude o colusión o lo pida un tercero que intervenga en el proceso. **Con las mismas formalidades anteriores podrá terminar el proceso por transacción".**

Se debe tener en cuenta igualmente que respecto de la conciliación en etapa judicial, la ley dejó en manos del Comité de Conciliación la aprobación de la oferta de revocatoria directa de los actos administrativos que se hayan demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; en esa medida la figura de la revocatoria directa se constituye por virtud de la ley en una herramienta de conciliación con la cual se produce la terminación anticipada del proceso judicial¹⁰⁸ y por lo tanto el Comité de Conciliación también debe tomar previsiones en esta materia.

De otra parte, el Decreto 2137 de 2015, artículo 3, adicionó el Decreto 1069 de 2015 en el sentido de señalar que también le compete al Comité de Conciliación "Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades y organismos del orden nacional sean sometidos al trámite de la mediación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado". Cabe recordar que justamente desde el año 2009, con la Directiva Presidencial 05, se instruyó a los comités en el sentido de señalar que "Será política de los Comités de Conciliación buscar prioritariamente solucionar las controversias que se presenten entre entidades estatales, a través de la conciliación o de cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos..."

¹⁰⁸ La función mencionada, tiene su sustento en la Ley 1437 de 2011, artículo 95, "**Parágrafo.** No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, **las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad...**".

¹⁰⁹ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.2.2.1.1.

¹¹⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 10. *Deber de aplicación uniforme de las normas y la*

Si bien la mediación entre entidades públicas no está indicada por la ley como un MASC, se trata en todo caso de un procedimiento administrativo a cargo de la ANDJE para facilitar "que las entidades y organismos del orden nacional, de manera voluntaria, logren un acuerdo que ponga fin a los conflictos de carácter judicial o extrajudicial, actual o eventual, que puedan presentarse entre ellos"¹⁰⁹.

De este modo, la mediación refuerza el mandato señalado por la Directiva Presidencial 02 de 2003, para la desjudicialización de las controversias, como quiera que mediante esta Directiva se impartieron instrucciones en orden a implementar los métodos alternativos de solución de conflictos entre entidades estatales.

Adicionalmente, como una medida para solucionar los conflictos sin tener que acudir a la vía judicial, la ley señaló a las autoridades administrativas el deber de *extensión de la jurisprudencia*¹¹⁰. La Corte Constitucional evidenció que la finalidad de esta obligación es "evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados"¹¹¹.

Al respecto la normativa involucra a los comités de conciliación al señalar que el concepto favorable que expida la ANDJE a la

jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas".

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011

extensión de jurisprudencia, "será elemento de juicio en las decisiones de los comités de conciliación de las entidades públicas, en aquellos eventos en los que un caso similar se someta a su consideración"¹¹² En esa medida la fijación de directrices institucionales debe considerar esta figura como un mecanismo alternativo respecto del cual el Comité de Conciliación tiene precisas funciones en aras de hacerlo efectivo.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

1. Formular la directriz

Para ello se dará aplicación a la metodología propuesta por la ANDJE con ese propósito.

2. Aprobar y adoptar la directriz institucional de conciliación. El documento – formato que contiene la propuesta de directriz obtenido como resultado de la aplicación de la metodología referida en el numeral anterior, será presentado por el Secretario Técnico a consideración del Comité de Conciliación, y se realizarán cuantas sesiones como sean necesarias para agotar su estudio y discusión del mismo. En estas sesiones de discusión participarán como invitados del Comité los expertos que hayan apoyado la elaboración de la directriz.

La decisión sobre la aprobación de la Directriz Institucional de Conciliación será sometida a votación de conformidad con el reglamento de funcionamiento del Comité; de manera que los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, impartirán su aprobación a la directriz.

Aprobada la directriz, ésta será adoptada por el Comité de Conciliación, para formalizar su expedición y hacerla vinculante al interior de la entidad. La adopción de la directriz consistirá en dejar expresamente consignada su aprobación en el acta de la respectiva sesión del Comité y en disponer, también mediante constancia expresa en el acta, que el Comité ordena la inserción del formato que contiene la directriz, en el dossier de directrices establecido para tal efecto.

3. Documentar las directrices institucionales de conciliación. La entidad debe establecer un mecanismo de compilación de las directrices, de tal manera que todas las directrices de conciliación que el Comité de Conciliación adopte, deben entrar a formar parte de ese sistema, dossier, o documento único de directrices de conciliación de la entidad.

La disponibilidad de ese sistema de documentación es necesario para formalizar la adopción de la directriz aprobada, publicitarla y permitir su permanente consulta, toda vez que el documento-formato que contiene la formulación de la directriz debe ser incluida en ese documento único de directrices de conciliación.

El sistema documental que con este propósito se establezca, podrá ser consultado por los abogados que representan los intereses de la entidad, los miembros de la secretaría técnica, el secretario técnico y los miembros que conforman el Comité de Conciliación

¹¹² Decreto 1069 de 2015 Artículo 2.2.3.2.1.7

o por quién el Comité en determinado caso autorice.

4. Socializar la directriz. La directriz en principio debe ser puesta en conocimiento de los abogados de la entidad que tienen a cargo el diligenciamiento de las fichas de estudio para conciliación, con el fin de incluir en estas fichas la información necesaria sobre la existencia de una directriz institucional de conciliación vigente que resulte procedente a la controversia, al igual que evidencie si los elementos de hecho y de derecho de esa determinada controversia guardan identidad con los presupuestos de validación para la aplicación de la directriz a ese preciso asunto.

Por tal razón el secretario técnico, bajo la dirección del jefe o director de la oficina jurídica o dependencia que haga sus veces en la entidad, puede convocar a los apoderados de la entidad a una sesión de trabajo, en el cual se les presentará la directriz adoptada, con la explicación necesaria sobre su fundamentación y pertinencia; así mismo se les podrá instruir sobre la necesidad de su implementación desde el momento mismo de la elaboración de la ficha de estudio con la cual se presentan las solicitudes de conciliación a consideración del comité, y en cuanto sea posible se procurará el desarrollo de un ejercicio práctico a través del cual los apoderados puedan ejercitarse en la comprensión y aplicación de la directriz.

5. Aplicar la directriz. El secretario técnico al preparar el orden del día de los asuntos que en materia de conciliación se ocupará el Comité de

Conciliación, verificará si la entidad cuenta con alguna directriz institucional de conciliación vigente que pueda ser aplicada y así lo anunciará desde el momento en el cual realiza la convocatoria, para facilitar la preparación y participación de los miembros del comité en la respectiva sesión. Cuando en determinada materia se cuente con directrices, ello deberá verse reflejado en la ficha que el abogado elabora para los casos concreto que somete a estudio del comité de conciliación. En consecuencia, cuando ello ocurra, las solicitudes que encuadren dentro de una causa primaria y tengan directriz, deberán presentarse en bloque a estudio del comité, esto facilitará su gestión.

En esa medida junto con el orden del día y las fichas de estudio de los casos, se anexará el documento-formato de directriz, o les indicará los datos de referencia de la misma para que sea consultada en el sistema documental de directrices.

La decisión de conciliar o no fundada en una directriz institucional de conciliación debe quedar explicitada en el acta de sesión del comité. Corresponde al secretario técnico, al momento de elaborar el acta respectiva, dejar consignada la información necesaria al respecto.

6. Hacer seguimiento a la aplicación de la directriz. Se incluirá en el plan de acción anual del Comité de Conciliación el seguimiento a la implementación de las directrices institucionales de conciliación.

La aplicación de los indicadores de evaluación y seguimiento se debe hacer en los términos y con la

periodicidad establecida en el plan de acción anual del Comité de Conciliación.

Teniendo en cuenta el resultado que arroje la actividad de evaluación y seguimiento, se deberá ajustar la directriz, e incluso de ser necesario se formularán nuevas directrices. Con tal propósito se adelantarán las actividades previstas en el PASO 2 de esta metodología.

Específicamente, con respecto a esta labor de seguimiento, en el plan de acción anual del comité se debe incluir el siguiente indicador propuesto por la ANDJE, así:

- Número de casos a los que aplicó la directriz XX / número de solicitudes totales de conciliación
- El numerador se calcula para cada una de las directrices que tenga la entidad ya formuladas con la metodología y el respectivo visto bueno de la Agencia.

El anterior indicador se debe calcular anualmente y reportarlo cada febrero del año siguiente a la ANDJE.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Teniendo en cuenta que el punto de partida para la identificación de los asuntos respecto de los cuales se priorizará la formulación de directrices institucionales de conciliación es el estudio de litigiosidad que se obtiene dentro del primer trimestre del año, las entidades deberán formular por lo menos una directriz anualmente, siguiendo la metodología descrita en el documento metodológico, y en todo caso replicarán este ejercicio cuantas veces sea necesario durante el año en la medida que se considere oportuno, a efectos de cubrir

oportunamente las necesidades de gestión del Comité de Conciliación en esta materia.

Si para un año determinado la entidad encuentra que ya tiene formuladas directrices para los asuntos relevantes de acuerdo a su criterio, en todo caso debe hacer una revisión de las existentes a fin de determinar si tanto la subcausa como la causa general subsisten en la litigiosidad de la entidad, o advertir cambios circunstanciales que determinen la inaplicación de la directriz, su reformulación o el señalamiento de nuevas directrices.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Corresponde al secretario técnico llevar a cabo la aplicación de la metodología propuesta por la ANDJE para la formulación de la directriz institucional de conciliación; para ello se apoyará en el equipo de Apoyo Técnico de la secretaría¹¹³ y tendrá la orientación del jefe o director jurídico de la entidad.

Así mismo, el secretario técnico, en coordinación con su equipo de apoyo, realizarán las actividades y efectuarán los reportes en materia de evaluación y seguimiento a la aplicación de las directrices institucionales de conciliación y propondrán al Comité de Conciliación los ajustes requeridos.

Los apoderados de la entidad aplicarán en el estudio de los asuntos a su cargo, las directrices de conciliación adoptadas por el Comité de Conciliación y con base en éstas propondrán al comité la decisión sobre la procedencia de la conciliación en el caso analizado.

¹¹³ MOG. v1,p. 203.

4.2. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación

¿Por qué debo hacerlo?

Así lo determinó el Decreto 1716 de 2009 en el artículo 16, disposición incorporada al Decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.2. como una de las funciones generales a cargo del Comité de Conciliación, en los siguientes términos: "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. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité."

Más precisamente el Decreto 1716 de 2009 en el artículo 19, disposición incorporada al Decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.5., señaló al Comité de Conciliación la obligación de "Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en

aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada"¹¹⁴.

Para el cumplimiento de esta función, la normativa exige al comité decidir sobre la petición de conciliación dentro de un término específico y documentar la decisión, a fin de comunicarla de manera soportada y sustentada en la respectiva audiencia de conciliación¹¹⁵.

La Directiva Presidencial 05 de 2009 impartió instrucciones en el mismo sentido, al señalar que "Tanto la decisión de procedencia de la conciliación, como la de su improcedencia, deberá ser debidamente argumentada y sustentada por el Comité de Conciliación y estará contenida en el acta respectiva"¹¹⁶.

De otra parte, la conciliación extrajudicial constituye un requisito de procedibilidad de las demandas de reparación directa, controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho¹¹⁷; así mismo la conciliación se establece como una etapa obligatoria en distintas etapas del trámite de procesos judiciales¹¹⁸ y arbitrales, lo que hace imperioso el pronunciamiento del Comité de Conciliación con el fin de asegurar la debida comparecencia de la entidad a las audiencias de conciliación en que sea convocada.

Se debe tener en cuenta además que la implementación de la conciliación judicial y extrajudicial constituye uno de los lineamientos expedidos por la ANDJE y en esa medida tienen carácter vinculante para

¹¹⁴ Numeral 5

¹¹⁵ Decreto 1069 de 2015 Artículo 2.2.4.3.1.2.4.

¹¹⁶ Numeral 5

¹¹⁷ Ley 1437 de 2011, artículo 161, num.1

¹¹⁸ Ley 1437 de 2011, artículo 95, parágrafo; artículo 180, num.8. Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso–, artículo 372, num.6. Ley 1563 de 2012 –Estatuto Arbitral–, artículo 24.

las entidades públicas del orden nacional¹¹⁹
¹²⁰.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, el cumplimiento de esta función, implica para el Comité de Conciliación la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Preparar la sesión: Es necesario implementar las actividades de gestión previa al desarrollo de las sesiones del comité, de conformidad con lo indicado en el numeral 1.5., de este protocolo.

En esa medida, se incluirá en el orden del día la evaluación de los casos que requieren decisión sobre solicitudes de conciliación, se requerirá al apoderado responsable del caso la oportuna presentación de la ficha de estudio y se convocará la respectiva sesión del comité.

2. Decidir sobre la solicitud de conciliación: El Comité de Conciliación atenderá la convocatoria efectuada y sesionará para discutir y decidir sobre la petición de conciliación en los casos incluidos en el orden del día aprobado.

Para ello, procederá de conformidad con las indicaciones señaladas en el numeral 1.6 de este protocolo para la verificación del quorum, el desarrollo del orden del día y la documentación de la decisión.

En la deliberación del asunto y como aspectos de valoración para llegar a la respectiva decisión, el Comité, en particular, tendrá en cuenta que:

- (i) La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar, no constituye ordenación de gasto¹²¹.

En relación con este aspecto, la Directiva Presidencial 05 de 2009 precisó que "los acuerdos que se lleguen a celebrar tienen control de legalidad previo al desembolso de los dineros públicos, lo que brinda seguridad y garantía al manejo fiscal. De lo anterior se desprende que la decisión de conciliar constituye la primera etapa de la consolidación jurídica del acuerdo, en la medida en que este sólo hace tránsito a cosa juzgada una vez se lleve a cabo la revisión de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"¹²²

- (ii) La decisión de conciliar, que se adopte conforme a los requisitos establecidos en la normativa, por sí sola no da lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité¹²³.

- (iii) Debe procurarse la conciliación en los asuntos que tengan alta probabilidad de condena, al igual que

¹¹⁹ Decreto Ley 4085 de 2011, artículo 6º, numeral 2, inciso segundo.

¹²⁰ A la fecha la ANDJE ha formulado lineamientos para la implementación de la conciliación judicial y extrajudicial en la Circular ANDJE N. 7 de 2014. Mediante la Circular ANDJE N. 9 de 2014 la ANDJE fijó lineamientos para la conciliación temprana por

hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales.

¹²¹ Decreto 1069 de 2015, parágrafo del artículo 2.2.4.3.1.2.2.

¹²² Numeral 3

¹²³ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.2.

en las controversias entre entidades estatales¹²⁴.

(iv) Los casos en que se presente indebida legitimación, determina la improcedencia de la conciliación.

(v) La decisión sobre la procedencia de la conciliación debe ser adoptada con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público¹²⁵.

(vi) "Tanto la decisión de procedencia de la conciliación, como la de su improcedencia, deberá ser debidamente argumentada y sustentada por el Comité de Conciliación y estará contenida en el acta respectiva"¹²⁶

(vii) Para decidir sobre la petición de conciliación en cada caso, el Comité de Conciliación puede apoyarse en el uso de la herramienta de cálculo del costo beneficio de la conciliación, desarrollada por la ANDJE y que está en eKOGUI.

3. Comunicar la decisión: La decisión proferida por el Comité de Conciliación respecto de cada una de las peticiones de conciliación sometidos a su consideración, será informada al apoderado que representará a la entidad para que la comunique oficialmente en la respectiva audiencia ante el Ministerio Público, o ante el despacho judicial o arbitral, según corresponda.

Al apoderado se le entregará copia del documento en el que conste la decisión del comité (acta o certificación), que contendrá: (i) los datos correspondientes a la fecha de sesión del comité, (ii) la referencia del caso estudiado, (iii) el sentido de la decisión proferida, con una síntesis de los fundamentos que la sustentan, así como los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación.

4. Hacer seguimiento: Al cumplimiento de la decisión del Comité de Conciliación sobre la petición de conciliación, se le hará el respectivo seguimiento, a efectos de hacer efectiva la aplicación de los indicadores de eficacia de la conciliación¹²⁷; para tal efecto se atenderán las indicaciones previstas en el numeral 1.7. de este protocolo.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El Secretario Técnico debe presentar la petición de conciliación al Comité de Conciliación dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su presentación por el solicitante en la entidad pública¹²⁸.

El Comité de Conciliación debe proferir la decisión sobre la petición de conciliación antes de la fecha señalada para la realización de la audiencia a la cual la entidad debe acudir para comunicar tal decisión.

El apoderado debe comunicar la decisión del Comité de Conciliación en la fecha fijada

¹²⁴ Directiva Presidencial 5 de 2009, numerales 6 y 7

¹²⁵ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.2.

¹²⁶ Directiva Presidencial 5 de 2009, numeral 5

¹²⁷ Directiva Presidencial 5 de 2009. Función del Comité de Conciliación desarrollada en el numeral 6.2. del este protocolo.

¹²⁸ Decreto 1716 de 2009, artículo 18

para la realización de la audiencia extrajudicial, judicial o arbitral.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El secretario técnico: (i) en coordinación con el equipo de apoyo técnico, adelantará las gestiones previas a la sesión del comité; (ii) preparará, suscribirá y entregará la constancia sobre la decisión del comité que debe ser aportada en la audiencia de conciliación; (iii) hará seguimiento al cumplimiento de la decisión del Comité de Conciliación.

El apoderado que tenga a cargo el caso preparará la ficha de estudio y la remitirá al secretario técnico. Así mismo acudirá a la audiencia de conciliación y en ella presentará la decisión del Comité de Conciliación, así como los parámetros de negociación por éste fijados y aportará el soporte documental exigido por la normativa.

Los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, decidirán sobre la petición de conciliación.

4.3. Aplicar los principios de la función administrativa al tramitar las solicitudes de conciliación

¿Por qué debo hacerlo?

La Constitución Política establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omitir el ejercicio de sus funciones¹²⁹. De este conjunto normativo hacen parte los principios constitucionales que fundamentan el ejercicio de la función administrativa¹³⁰: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

¹²⁹ Constitución Política de 1991, artículo 6.

¹³⁰ Constitución Política de 1991, artículo 209.

De allí que, la Directiva Presidencial 05 de 2009 al impartir instrucciones para el trámite de las solicitudes de conciliación, señaló como la primera de ellas que “Los Comités de Conciliación deben aplicar de manera rigurosa los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y, en ese sentido, están obligados a tramitar las solicitudes de conciliación con eficacia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad”.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, en Circular N.004 de 2009, advirtió sobre la necesidad de atender estos principios, en particular el principio de eficiencia, al formular estas pautas para gestionar las solicitudes de conciliación:

“En cuanto al principio de la eficiencia, siendo la conciliación un mecanismo alternativo de solución de conflictos, auto compositivo, ágil y expedito, se hace necesario que los comités de conciliación y los representantes legales de los entes públicos, dispongan lo pertinente para que los trámites internos, en particular, lo referente al sistema de correspondencia de la respectiva entidad, posibiliten la entrega al comité o a la instancia decisoria correspondiente, en el menor tiempo posible, los documentos para el estudio de cada solicitud de conciliación, la cual debe ser allegada en la misma fecha en la que haya sido radicada por el solicitante en sede administrativa. Igualmente, bajo este mismo principio, se deberá disponer lo necesario para que la elaboración de los conceptos jurídicos y técnicos necesarios para examinar la viabilidad o términos en que se podría suscribir los acuerdos conciliatorios se realicen oportunamente y se presenten al comité o a las representantes legales de las entidades y organismos de derecho público, con la correspondiente ficha o ponencia para la

consideración del mismo, de forma tal que éste pueda darle la prioridad que dicho requisito de procedibilidad amerita...”

En esa medida, no cabe duda que ese conjunto obligacional a que está sujeto el servidor público por virtud de los mencionados principios de origen constitucional son predicables del ejercicio de la función administrativa que implica el trámite de las solicitudes de conciliación.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, la aplicación de los principios de la función administrativa al trámite de las solicitudes de conciliación, implica para el Comité de Conciliación la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Tramitar oportunamente la solicitud: La normativa señala que la decisión de la petición de conciliación se adoptará “como máximo en un término de quince (15) días contados a partir del momento en que se reciban la solicitud de conciliación”.

Para ello es necesario que la secretaría técnica del Comité de Conciliación lleve un registro organizado y sistematizado de las solicitudes de conciliación que se le presenten a la entidad, tanto con carácter extrajudicial, como judicial y arbitral, a efectos de poder llevar un estricto control sobre los términos, que le permitan priorizar los asuntos que deben incluir en el orden del día y adelantar con la antelación suficiente las gestiones previas y necesarias para convocar

las sesiones del comité, incluso con carácter extraordinario.

Se debe tener en cuenta en este punto, que precisamente una de las instrucciones impartidas por la Directiva Presidencial 05 de 2009 señala que “Para cumplir con lo anterior, el Secretario Técnico asignará un número consecutivo a las peticiones y el Comité las estudiará en el mismo orden de ingreso salvo que exista justificación para alterar el correspondiente orden”¹³¹.

Así mismo, la Ley 1437 de 2011 establece como uno de los deberes de las autoridades públicas en la atención al público, la de “Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones”¹³².

En todo caso, el Comité de Conciliación podrá incluir en su reglamento, previsiones al respecto.

2. Decidir adecuada y oportunamente la solicitud de conciliación: Procediendo de conformidad con las indicaciones señalada en el numeral 4.2 del presente capítulo.
3. Aplicar indicadores de eficiencia: La gestión del Comité de Conciliación respecto de las peticiones de conciliación, será evaluada a partir de los indicadores previstos en la normativa, de conformidad con las indicaciones previstas en el numeral 6.2 del capítulo 6, de este protocolo.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

¹³¹ Numeral 2

¹³² Artículo 7, numeral 4.

El registro de las solicitudes de conciliación debe efectuarse el mismo día en que fueron radicadas.

Las pretensiones de la solicitud de conciliación deben ser resueltas en un término máximo de quince (15) días.

La comunicación de la decisión del Comité de Conciliación sobre la solicitud de conciliación se hará en la fecha fijada por la Procuraduría o el despacho judicial competente, para la audiencia de conciliación extrajudicial o judicial, según corresponda.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El secretario técnico, en coordinación con su equipo de apoyo, adelantará las actividades correspondientes al registro y trámite de las solicitudes de conciliación, el seguimiento al cumplimiento de la decisión del comité y la aplicación de los indicadores de eficiencia.

La decisión sobre las pretensiones solicitadas en la conciliación les corresponde a los miembros del Comité de Conciliación.

Al apoderado le corresponde presentar la decisión y los parámetros de negociación del Comité de Conciliación, en la audiencia de conciliación¹³³.

4.4 Adoptar los siguientes indicadores:
1. La eficacia de la conciliación reflejada en la disminución de procesos en contra de la entidad; 2. La eficacia de la conciliación reflejada en la disminución porcentual de condenas contra la entidad; 3. La efectividad de las decisiones del Comité de Conciliación traducidas en el porcentaje de conciliaciones aprobadas judicialmente, y 4. El ahorro patrimonial que se logre con ocasión de los acuerdos conciliatorios aprobados por la jurisdicción

¿Por qué debo hacerlo?

La adopción de estos indicadores es obligatoria para el Comité de Conciliación fundamentalmente porque es una directriz gubernamental, impartida por la Directiva Presidencial 05 de 2009¹³⁴.

De igual manera, porque la Procuraduría General de la Nación advirtió que la conciliación, como mecanismo alternativo de solución de conflictos, debe responder al principio de eficiencia¹³⁵. Este principio que implica para el Estado la obligación de “tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios”¹³⁶, en tanto que, como lo ha precisado la Corte Constitucional, el principio de eficiencia en la administración pública:

“se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer

¹³³ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.4

¹³⁴ Numeral 9.

¹³⁵ Circular N.004 de 2009

¹³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-826 de 2013, Magistrado Ponente Luis Ernesto Varga Silva

las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público”¹³⁷.

De manera que los indicadores de eficiencia formulados en la citada Directiva presidencial tienen como propósito facilitar que el Comité de Conciliación conozca de una manera técnica y objetiva los resultados de su gestión, traducidos en la disminución de la litigiosidad y el valor de las condenas, así como los beneficios que en términos de ahorro se han conseguido mediante la conciliación.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a las directrices institucionales y lineamientos de la ANDJE, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Incorporar la actividad: La evaluación de eficiencia de la gestión en materia de implementación de la conciliación, debe hacer parte de las actividades del plan de acción anual del comité, a efectos de lo cual en la descripción de la actividad se incluirán las fórmulas que deberán ser aplicadas para desarrollar los indicadores señalados.

Para determinar las fórmulas de medición de estos indicadores, se deben tener en cuenta las pautas establecidas por la Circular Externa CIR09-234-DDJ-0350 ¹³⁸, en los siguientes términos:

“1. Para el indicador número 1, se debe registrar en la línea de base el número o cantidad de procesos vigentes a 31 de diciembre de

2008¹³⁹ y en el avance bimestral los procesos conciliados correspondientes a la línea de base.

2. En el indicador número 2, se debe registrar en la línea de base el número o cantidad de condenas que se emitan en el respectivo bimestre.

3. En el indicador número 3, se debe registrar en el respectivo bimestre el número de condenas aprobadas judicialmente y el número de condenas aprobadas por el comité de conciliación.

4. En el indicador número cuatro, se debe registrar en el respectivo bimestre el monto de las pretensiones de las solicitudes de conciliación aprobadas por el comité y el monto de las cuantías de las conciliaciones aprobadas judicialmente.”

2. Adoptar los indicadores: La aprobación del plan de acción anual del comité que incluya la actividad de evaluación a la efectividad de la conciliación, implicará la adopción, por parte del Comité de Conciliación, de los indicadores señalados por la Directiva Presidencial.
3. Aplicar los indicadores: Con la periodicidad establecida para la ejecución de esta actividad en el plan de acción, se dará aplicación a las fórmulas de medición para cada uno de los indicadores.

Los resultados obtenidos serán puestos en conocimiento del Comité de Conciliación a fin de establecer las estrategias a que haya

¹³⁷ *Ibidem*

¹³⁸ Expedida el 18 de julio de 2009 por el Ministerio de Justicia – Dirección de Defensa Jurídica del Estado.

¹³⁹ Es decir, el año correspondiente a la vigencia inmediatamente anterior.

lugar para el fortalecimiento del mecanismo conciliatorio¹⁴⁰.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El cumplimiento de esta función tendrá lugar en el tiempo establecido para que el Comité de Conciliación establezca su plan de acción anual, de conformidad con lo indicado en el capítulo 1.4 de este protocolo.

La aplicación de los indicadores se hará con la periodicidad establecida en el plan de acción anual para la respectiva actividad de evaluación a la gestión en materia de conciliación.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Le corresponde al secretario técnico del comité, en coordinación con su equipo de apoyo, incorporar en la propuesta de plan de acción que presente al comité, actividades específicas orientadas a la adopción y aplicación de los indicadores señalados por la Directiva Presidencial.

El Comité de Conciliación, al aprobar el plan de acción anual, adoptará los indicadores propuestos.

Los indicadores serán aplicados por el secretario técnico para generar el informe de cumplimiento de esta actividad, que a su vez hará parte de los reportes de avance al cumplimiento del plan de acción del Comité.

¹⁴⁰ La Circular Externa CIR09-234-DDJ-0350 del Ministerio de Justicia establece que el reporte debe ser diligenciado y remitido, por el jefe de la oficina

jurídica o quien haga sus veces, a la DDJE, en el formato establecido para ello por esa dependencia.

5 ■ Funciones del comité de conciliación en materia de defensa judicial

5.1. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad

¿Por qué debo hacerlo?

Así lo determinó el Decreto 1716 de 2009 en el artículo 19, disposición incorporada al Decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.5, como una de las funciones a cargo del Comité de Conciliación, en los siguientes términos: “Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad”.

Por su parte la ANDJE expidió la Circular ANDJE N. 11 de 2014, la cual señala lineamientos sobre la gestión de la defensa a cargo de los comités de conciliación, en el sentido de: “2.4.1. Diseñar las políticas

generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad.

En este punto resultan fundamentales los análisis que realicen de la litigiosidad a su cargo y la identificación de aspectos comunes para la elaboración de estrategias

que permitan una mejor tasa de éxito procesal.

2.4.2. Aplicar las líneas jurisprudenciales que ha construido la ANDJE y las que ellos mismos realicen de acuerdo a las causas más relevantes de su litigiosidad, como un parámetro para fortalecer la defensa de las entidades.

2.4.3. Aplicar los lineamientos de defensa que han sido fijados por la ANDJE.”

Respecto de los lineamientos de defensa, de obligatorio cumplimiento para la entidades del orden nacional¹⁴¹, la ANDJE ha expedido instrucciones y recomendaciones en las siguientes materias: Lineamientos de defensa jurídica sobre la aplicación de la ley 1437 de 2011 (Circular N. 02 de 2014); Protocolo, pautas mínimas para la gestión de la defensa jurídica en las nuevas entidades del orden Nacional (Circular ANDJE N. 11 de 2014); Lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas relacionadas con el reconocimiento de la bonificación por compensación y bonificación por gestión judicial (Circular ANDJE N. 13 de 2015). Lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas

¹⁴¹ Ley 1444 de 2011, artículo 5, parágrafo. Decreto 4085 de 2011, artículo 6, num.2.

relacionadas con el reconocimiento de la prima especial creada por el artículo 14 de la ley 4 de 1992. (Circular ANDJE N. 22 de 2015).

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentra los parámetros de optimización propuestos por el MOG¹⁴², el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Identificar los asuntos que requieran la formulación de estrategias de defensa: Teniendo en cuenta el resultado del estudio de litigiosidad efectuado a partir de las indicaciones señaladas en el numeral 3.3 de este protocolo, se identificarán los casos respecto de los cuales resulte posible, conveniente y prioritario el desarrollo de estrategias de defensa.

Con ese propósito, para la priorización de los asuntos que tendrán formulación de estrategias de defensa, pueden aplicarse los criterios de reiteración, complejidad e impacto indicados en el MOG, que se refieren, de manera general, a los siguientes aspectos:

(i) La reiteración tiene en cuenta los casos “generados por hechos antijurídicos similares/iguales (p.ej. asuntos salariales, prestacionales o pensionales)”¹⁴³, o que implican para cada entidad situaciones frecuentes, incluso permanentes, de reclamación judicial (accidentes con vehículo oficial, daños con armas de dotación

oficial, privación injusta, daños sufridos por reclusos, etc.).

(ii) La complejidad tiene en cuenta “la dificultad para conseguir o valorar las pruebas o la de estructurar una argumentación jurídica en contra de precedentes jurisprudenciales, el carácter estructural o coyuntural de la fuente de daño antijurídico, entre otros”¹⁴⁴.

(iii) El impacto estaría determinado a partir de la consideración de estos factores: “(a) el monto de las pretensiones en dinero; (b) la posibilidad de éxito total o parcial de acuerdo con los precedentes, tal como sea determinada por el propio abogado, su supervisor o el comité sectorial; (c) la visibilidad ante los medios de comunicación o el daño potencial a la reputación de las instituciones; (d) los potenciales “incentivos perversos” para una mayor litigiosidad en caso de sentarse un precedente en contra de los intereses de la institución; y (e) el perfil de los abogados o firmas que llevan el proceso en nombre del demandante”¹⁴⁵

2. Formular las estrategias: Producir un documento, que podrá considerarse como información pública reservada o clasificada¹⁴⁶, en el cual se describan las estrategias de defensa judicial identificadas como necesarias teniendo en cuenta la caracterización de la litigiosidad de la entidad, y socializarlas a los

¹⁴² La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Optimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

¹⁴³ MOG. v.1. p. 309

¹⁴⁴ MOG. v.1. p. 306

¹⁴⁵ MOG. v.1. p. 307

¹⁴⁶ Ley 1712 de 2014

apoderados bajo la regla del secreto profesional¹⁴⁷.

Para construir estas estrategias se tomarán como insumos los lineamientos de defensa, líneas jurisprudenciales y conceptos de extensión de jurisprudencia expedidos por la ANDJE, al igual que las líneas jurisprudenciales o elaboraciones documentales similares producidas por la entidad, que tengan por objeto los temas de defensa judicial seleccionados.

Las estrategias de defensa estarán sistematizadas en atención al medio de control en el cual vayan a operar y tendrán el grado de especificidad necesario para reducir, en cuanto sea posible, consecuencias judiciales adversas para la entidad. Con ese propósito, se formularán estrategias integrales, esto es, que se referirán tanto a los aspectos procesales, como a los aspectos sustanciales que resulten determinantes para contener el factor de litigiosidad priorizado.

La entidad puede estructurar el documento que contenga la descripción de las estrategias tomando como ejemplo la estructura de los Documentos Especializados y de las Circulares a través de las cuales la ANDJE imparte las recomendaciones de defensa judicial. A partir de dichos insumos identificará los precedentes o la jurisprudencia uniforme y reiterada que le permita desarrollar y responder a los problemas jurídicos respecto de los cuales se

desarrollarán las estrategias de defensa.

3. Aprobar las estrategias de defensa: Se presentará a consideración del Comité de Conciliación las estrategias formuladas, realizando las sesiones que sean necesarias para agotar su estudio y discusión.

En estas sesiones de discusión participarán como invitados del Comité los expertos internos y externos que hayan apoyado la elaboración del documento de las estrategias de defensa.

La decisión sobre la aprobación del documento de estrategias será sometida a votación de conformidad con el reglamento de funcionamiento del Comité.

4. Adoptar y comunicar las estrategias de defensa judicial: Las estrategias de defensa aprobadas por Comité de Conciliación serán adoptadas dejando constancia expresa de las mismas en un acta elaborada específicamente con ese propósito; de esa manera quedarán formalizadas y tendrán carácter vinculante, especialmente para los apoderados de la entidad, a quienes el Comité de Conciliación convocará a una sesión informativa, en la cual se les entregará una copia del documento de estrategias de defensa.
5. Hacer seguimiento a la aplicación de las estrategias: Se aplicarán los indicadores de evaluación y seguimiento de la manera

¹⁴⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 74. Ley 1123 de 2007, artículo 34. Corte Constitucional, sentencia C-301 de 2012.

establecida en el plan de acción del anual del Comité de Conciliación.

Teniendo en cuenta el resultado que arroje la actividad de evaluación y seguimiento, se deberán ajustar las estrategias de defensa que lo requieran, incluso de ser necesario se formularán nuevas estrategias. Con tal propósito se adelantarán las actividades 2 a 6.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

Teniendo en cuenta que el punto de partida para la identificación de los asuntos respecto de los cuales se priorizará la formulación de estrategias de defensa es el estudio de litigiosidad que se obtiene dentro del primer trimestre del año, el documento de estrategias de defensa debe ser elaborado, incluso ajustado, anualmente, durante el segundo trimestre del año.

La aplicación de los indicadores de evaluación y seguimiento se debe hacer en los términos y con la periodicidad, establecidos en el plan de acción anual del Comité de Conciliación.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

Corresponde al secretario técnico proyectar y someter a consideración del comité la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de defensa¹⁴⁸. Para ello se apoyará en el equipo de Apoyo Técnico de la secretaría¹⁴⁹ y tendrá la orientación del jefe o director jurídico de la entidad¹⁵⁰.

De ser posible se contará con la participación de expertos de la entidad o externos a ésta, que puedan aportar a la identificación y construcción de las estrategias de defensa¹⁵¹.

Los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, impartirán la aprobación de las estrategias de defensa.

Los apoderados de la entidad aplicarán en los procesos asignados, las estrategias de defensa adoptadas por el Comité de Conciliación.

El secretario técnico, en coordinación con su equipo de apoyo, realizarán las actividades y efectuarán los reportes en materia de evaluación y seguimiento a la aplicación de las estrategias de defensa y propondrán al Comité de Conciliación los ajustes requeridos.

5.2 Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados

¿Por qué debo hacerlo?

Así lo determinó el Decreto 1716 de 2009 en el artículo 19, disposición incorporada al Decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.5., como una de las funciones a cargo del Comité de Conciliación, en los siguientes términos: "Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados."

Por su parte en la Circular ANDJE N. 11 de 2014, la ANDJE señaló que la defensa judicial de la entidad debe estar a cargo de abogados "cuyos perfiles respondan a las necesidades de litigio de la entidad"¹⁵².

Se debe tener en cuenta entonces que esta función está específicamente orientada a la adecuada escogencia de los apoderados externos, en tanto que los apoderados

¹⁴⁸ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6. núm. 4

¹⁴⁹ MOG. V.1. p. 203

¹⁵⁰ MOG. V.1. p. 201

¹⁵¹ MOG. V.1. p. 198

¹⁵² Numeral 2.4.4

'internos' son funcionarios del Estado, condición de vinculación que por sí misma implica que estos profesionales cumplen a cabalidad con los requisitos y competencias necesarios para ocuparse de la defensa judicial que la entidad requiere, condiciones que también deben reunir los apoderados externos.

De allí que la verificación de calidades y competencias en el caso de los apoderados que se vinculan a la entidad mediante contrato, así como el permanente y estricto seguimiento al desempeño de su labor, resulta indispensable y es por ello que la gestión del Comité de Conciliación en este asunto es fundamental para contribuir a la contratación de personas idóneas y con ello facilitar a los funcionarios de la entidad encargados de adelantar los procesos contractuales, el cumplimiento de los deberes de selección objetiva¹⁵³. De ser posible, a efectos de optimizar el uso de los recursos públicos y lograr una mayor articulación de la defensa judicial, es recomendable que se propenda por la designación de un único apoderado que represente judicialmente los intereses de la Nación cuando a un mismo proceso resulten vinculadas varias entidades públicas del orden nacional.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos de la ANDJE, dentro de los cuales se encuentra los parámetros de optimización propuestos por el MOG¹⁵⁴, el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades¹⁵⁵:

1. Establecer los perfiles requeridos: El Comité de Conciliación, definirá el perfil de los abogados externos que se requieren para la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.

Para ello elaborará un documento en el cual describirá los perfiles requeridos con la correspondiente justificación, que estará basada en criterios objetivos de análisis tales como la naturaleza de los asuntos misionales, el nivel de litigiosidad, los asuntos materia de litigio, la complejidad y el impacto de los procesos. La descripción del perfil incluirá aspectos relacionados con la formación académica especializada, competencias profesionales, habilidades comunicativas, entre otros.

2. Comunicar los criterios propuestos: Definidos los perfiles requeridos, el Comité de Conciliación remitirá el documento que los contenga, al Representante Legal de la entidad, a la oficina jurídica y a la dependencia encargada de la contratación en la entidad (Secretaría General, Dirección Administrativa, etc.), para que sean tenidos en cuenta al momento de formular los requerimientos de contratación y de elaborar los estudios de necesidad y conveniencia de la misma¹⁵⁶.
3. Hacer seguimiento a la gestión del apoderado: Con independencia de las obligaciones legales que le competen al supervisor del contrato

¹⁵³ Ley 1150 de 2007, artículo 5

¹⁵⁴ La ANDJE mediante Circular Externa N. 24 del 28 de diciembre de 2015 adoptó del Modelo Óptimo de Gestión de la Defensa Jurídica del Estado – MOG– y dispuso una primera fase de implementación, progresiva y gradual, en las EPON de mayor litigiosidad.

¹⁵⁵ MOG. v.1. p. 306

¹⁵⁶ En el producto E del MOG se propone un protocolo para la gestión de riesgos procesales por cambio de abogados, el cual se sugiere tener en cuenta.

de prestación de servicios respecto del cumplimiento del objeto contractual exigible al apoderado externo, el Comité de Conciliación propondrá las condiciones bajo las cuales el funcionario competente en la entidad hará el seguimiento permanente a la gestión del apoderado externo sobre los procesos que se le hayan asignado.

Para ello podrá establecer que el apoderado externo sea requerido para la presentación de informes periódicos (semanales, mensuales, finales), auditar los expedientes, obtener reportes de actuaciones procesales registradas en el sistema información de procesos de la Rama Judicial, así como de los propios sistemas de control procesal con los que cuente la entidad. En este sentido el MOG propone la implementación de una "plantilla de estrategia judicial" que permite el registro completo de información "tradicional" y "sustancial" del proceso¹⁵⁷ que facilitaría el seguimiento integral a la gestión de los apoderados en cada proceso.

En general, a los apoderados externos les serán aplicables los mismos sistemas de seguimiento que operan respecto de los apoderados de planta. En esa medida, tanto el reglamento como el plan anual de acción del Comité de Conciliación, contendrán previsiones al respecto.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

La determinación de los perfiles para la selección de apoderados externos deberá adoptarse anualmente o cuando se requiera para procesos o casos puntuales.

El seguimiento a la gestión de los apoderados externos se hará de manera continua durante la vigencia del respectivo contrato, de conformidad con las estipulaciones allí establecidas en materia

de presentación de informes o reportes de actividades.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El secretario técnico, en coordinación con su equipo de apoyo, propondrán al Comité de Conciliación el documento que define los perfiles.

El Comité de Conciliación discutirá y aprobará el documento; el presidente del comité junto con el secretario técnico lo remitirán a las dependencias internas de la entidad.

El secretario técnico implementará las actividades de seguimiento a la gestión de los apoderados externos. Para ello requerirá al coordinador de procesos judiciales la entrega de informes mensuales sobre la gestión de los apoderados, informes que serán presentados ante el Comité de Conciliación.

¹⁵⁷ MOG. v.1. p. 440

6 ■ Funciones del comité de conciliación en materia de cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones

6.1. Aplicar los principios de la función administrativa en el cumplimiento y pago de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones

¿Por qué debo hacerlo?

La Constitución Política establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omitir el ejercicio de sus funciones¹⁵⁸. De este conjunto normativo hacen parte los principios constitucionales que fundamentan el ejercicio de la función administrativa¹⁵⁹ y los principios legales que rigen el ejercicio de las actuaciones administrativas¹⁶⁰.

Así, los principios constitucionales con fundamento en los cuales se debe desarrollar la función administrativa, son los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Y los principios que orientan las actuaciones administrativas corresponden al debido proceso, igualdad, imparcialidad,

buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En esa medida, no cabe duda que ese conjunto obligacional a que está sujeto el servidor público por virtud de los mencionados principios de origen constitucional y legal son predicables de la función administrativa que implica el pago de las sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones. De allí que, el Decreto 1069 de 2015 señaló que la gestión del proceso de pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales debe adelantarse “bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia”¹⁶¹.

Precisamente la ANDJE, al expedir la Circular N. 11 de 2014, advirtió a los Comités de Conciliación sobre la necesidad de “Optimizar el procedimiento de cumplimiento de sentencias y conciliaciones obedeciendo los parámetros fijados por la Agencia en circulares y demás documentos normativos que se expidan para el efecto”¹⁶², deberes que se refuerzan con la expedición del Decreto 2469 de 2015.

¹⁵⁸ Constitución Política de 1991, artículo 6

¹⁵⁹ Constitución Política de 1991, artículo 209.

¹⁶⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 3

¹⁶¹ Artículo 2.2.3.4.1.12, numeral 1, que incorporó el artículo 12 del Decreto 2052 de 2014 artículo 12.

¹⁶² Numeral 2.4.9

En fin, lo que se pretende es que las entidades dejen de pagar intereses por la mora en el pago, mitigar el impacto fiscal de las condenas y evitar que sus funcionarios incurran en faltas disciplinarias, incluso gravísimas, por no gestionar lo necesario para dar cumplimiento a estos pagos¹⁶³. Al respecto se debe tener en cuenta que, de conformidad con la normativa vigente, "Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria", y si se trata de créditos judicialmente reconocidos, la tasa de mora será la comercial^{164 165}.

Finalmente, teniendo en cuenta que las sentencias, los laudos arbitrales y los autos aprobatorios de conciliación prestan mérito ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la adecuada gestión de la entidad frente al cumplimiento de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones, contribuye a la prevención de nuevas fuentes de litigiosidad a que darían lugar los respectivos procesos ejecutivos¹⁶⁶.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, la aplicación de los principios de la función administrativa al cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones, implica para el Comité de Conciliación la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Informarse sobre el registro de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones que lleva la entidad. Para ello se requerirá periódicamente al jefe de la oficina jurídica o quien haga sus veces en la

entidad, la presentación de un reporte actualizado de las mismas. El reglamento del comité podrá incluir previsiones al respecto.

2. Contribuir al cumplimiento de las sentencias, laudos y conciliaciones. Con tal propósito y teniendo en cuenta el informe que presente el jefe de la oficina jurídica, el Comité de Conciliación llevará a cabo sesiones ordinarias o extraordinarias que resulten necesarias, y convocará a las mismas a los funcionarios que tengan a su cargo las actividades específicas de cumplimiento, a fin de generar los compromisos y estrategias de gestión que se requieran.
3. Proponer medidas de corrección o mejora a la gestión de cumplimiento de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones, para que se considere su incorporación en los planes de acción institucional y de ser necesario, en la política de prevención del daño antijurídico.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El cumplimiento de las actividades que implica esta función, se llevarán a cabo con la periodicidad indicada por el Comité de Conciliación en el reglamento, y cada vez que, por circunstancias excepcionales en relación con estos aspectos, se haga imperiosa la inmediata intervención del comité.

De igual manera, la periodicidad en la ejecución de esta actividad será establecida en el plan de acción anual del Comité de Conciliación, cuyo seguimiento permitirá contar con un efectivo control sobre el cumplimiento de la función.

¹⁶³ Ley 732, artículo 48, num.24

¹⁶⁴ Ley 1437 de 2011-CPACA- artículo 195, núm. 4

¹⁶⁵ La ANDJE impartió lineamientos sobre estos aspectos mediante las circulares 10 y 12 de 2014.

¹⁶⁶ Ley 1437 de 2011-CPACA- artículo 297

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El secretario técnico incluirá en el orden del día la presentación del informe sobre sentencias y conciliaciones por parte del jefe de la oficina jurídica o quien haga sus veces en la entidad, así mismo convocará, según lo determine el comité, las sesiones ordinarias o extraordinarias a que haya lugar para efectos del seguimiento. En el informe se dará cuenta de las fechas de ejecutoria de las sentencias, laudos o autos aprobatorios de conciliación, la fecha límite para el pago oportuno de las sumas establecidas, así como los plazos con que cuenta la entidad para dar cumplimiento a las demás órdenes y condenas no pecuniarias que le hayan sido impuestas.

El Comité de Conciliación decidirá sobre la formulación de propuestas de corrección y mejoramiento al trámite de cumplimiento de las sentencias y conciliaciones

El jefe de la oficina asesora jurídica o quien haga sus veces en la entidad, gestionará el proceso de pago dentro del sistema eKOGUI¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.4.1.7

7 ■ Funciones del comité de conciliación en materia de acción de repetición y recuperación de recursos públicos

7.1. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones, anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición

¿Por qué debo hacerlo?

La Constitución Política establece que cuando el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico, debe repetir contra el agente que con su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a ese daño¹⁶⁸. Este mandato constitucional fue desarrollado por el legislador con la expedición de la Ley 678 de 2001, parcialmente modificada por la Ley

1474 de 2011¹⁶⁹, y está prevista como uno de los medios de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁷⁰.

En este sentido la Ley 678 de 2001 es clara al señalar que: "El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta"¹⁷¹.

De allí que, el Decreto 1716 de 2009, disposición reiterada por el Decreto 1069 de 2015, en el artículo 2.2.4.3.1.2.12. establece que los comités de conciliación de las entidades públicas "deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición", a efectos de lo cual señala el trámite que deben adelantar las entidades para el cumplimiento de esta función. De igual manera se prevé el deber de informar estas decisiones al Ministerio Público.

Adicionalmente, el Decreto 1069 de 2015, en el artículo 2.2.4.3.1.2.14 determinó que los comités de conciliación deben presentar

¹⁶⁸ Constitución Política de 1991, artículo 90 inciso segundo.

¹⁶⁹ Estatuto Anticorrupción, artículos 119 y 118 inc. 3º

¹⁷⁰ Ley 1437 de 2011 –CPACA–, artículo 142.

¹⁷¹ Artículo 4, inciso segundo

a la ANDJE información periódica sobre su gestión en este aspecto.

Adicionalmente la ANDJE en su Circular No. 06 de 2013, impartió lineamientos para el ejercicio de la acción de repetición, reiterando la importancia de acreditar suficientemente los requisitos sustanciales para procurar una decisión judicial favorable a la entidad, disponiendo el acompañamiento de la Agencia durante el trámite del respectivo proceso, entre otros aspectos¹⁷².

Finalmente, no se debe perder de vista que constituye falta gravísima el incumplimiento del deber de ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando estos resulten procedentes¹⁷³.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, el cumplimiento de esta función, implica para el Comité de Conciliación la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Preparar la sesión: Una vez el ordenador del gasto remita los documentos que acreditan el pago tal de la condena, de la conciliación o de cualquier otro crédito derivado de la responsabilidad patrimonial de la entidad¹⁷⁴, se programará la sesión del comité en la cual tendrá lugar la evaluación del caso para evaluar la procedencia de la repetición.

Con tal propósito, se implementarán las actividades de gestión previa al desarrollo de las sesiones del comité, de conformidad con lo indicado en el numeral 1.5. de este protocolo.

Especialmente, se requerirá al apoderado responsable del caso la oportuna presentación de la ficha de estudio, acompañada de los medios de prueba disponibles que sustenten la propuesta de repetición, de ser el caso, y se convocará la respectiva sesión del comité.

Se tendrá en cuenta igualmente que en la Circular No. 06 de 2013 se impartieron instrucciones para la convocatoria de la ANDJE a las sesiones en las cuales se discutirán y decidirán los casos de repetición.

2. Decidir sobre la procedencia de la repetición: El Comité de Conciliación atenderá la convocatoria efectuada y sesionará para discutir y decidir sobre la repetición en los casos incluidos en el orden del día aprobado.

Para ello, procederá de conformidad con las indicaciones señaladas en el numeral 1.6 de este protocolo para la verificación del quorum, el desarrollo del orden del día y la documentación de la decisión.

3. Informar la decisión al Ministerio Público: La decisión proferida por el Comité de Conciliación en cada uno de los casos de repetición sometidos a su consideración, será informada al Ministerio Público.

A tal efecto se remitirá una comunicación escrita, suscrita conjuntamente por el presidente y el secretario técnico del Comité de Conciliación, y dirigida al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo,

¹⁷² Numeral 2.4.9

¹⁷³ Ley 678 de 2001, artículo 4. Ley 734 de 2002, artículo 48, núm. 36.

¹⁷⁴ Decreto 1069 de 2015, en el artículo 2.2.4.3.1.2.12., inciso segundo

que contendrá: (i) los datos correspondientes a la fecha de sesión del comité, (ii) la referencia de cada uno de los casos estudiados en la sesión del comité, (iii) respecto de cada uno de los casos se indicará cuál fue el sentido de la decisión proferida, con una síntesis de los fundamentos que la sustentan, (iv) se anexarán los soportes documentales requeridos por la normativa, para cada uno de los casos decididos por el comité.

4. Reportar información al representante legal de la entidad y a los miembros del comité: La gestión del Comité de Conciliación sobre el cumplimiento de las funciones que le competen en el estudio de procedibilidad de la repetición¹⁷⁵:

“a) Número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, según el caso;

b) Número de acciones de repetición iniciadas durante el semestre correspondiente y la descripción completa del proceso de responsabilidad que les dio origen, en especial, indicando el valor del pago efectuado por la entidad;

c) Número de acciones de repetición culminadas mediante sentencia, el sentido de la decisión y el valor de la condena en contra del funcionario si fuere el caso;

d) Número de acciones de repetición culminadas mediante conciliación con descripción del acuerdo logrado;

e) Número de condenas y de conciliaciones por repetición pagadas a la entidad y su correspondiente valor; [...]”

5. Hacer seguimiento: Al cumplimiento de la decisión del Comité de Conciliación sobre la formulación de la demanda de repetición, se le hará el respectivo seguimiento; para tal efecto se atenderán las indicaciones previstas en el numeral 1.7. de este protocolo.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El Comité de Conciliación debe pronunciarse sobre la procedibilidad de la repetición, a más tardar dentro de los 6 meses siguientes al pago de la sentencia o conciliación¹⁷⁶.

El reporte al Ministerio Público sobre lo decidido, se hará inmediatamente se tenga el acta del comité donde se documente y conste la decisión, para lo cual se tendrá en cuenta que el acta del comité debe quedar elaborada dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que tuvo lugar la respectiva sesión¹⁷⁷.

La presentación de la demandada de repetición, cuando el comité hará decidido su procedencia, se hará dentro de los 2 meses siguientes a la decisión¹⁷⁸.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El secretario técnico: (i) en coordinación con su grupo de apoyo técnico, adelantará las gestiones previas a la sesión del comité; (ii) preparará, suscribirá y remitirá la

¹⁷⁵ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.14

¹⁷⁶ Ley 678 de 2001, artículo 8. Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.12

¹⁷⁷ Decreto 1716 de 2009, artículo 20; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.6.

¹⁷⁸ Decreto 1069 de 2015, en el artículo 2.2.4.3.1.2.12., inciso segundo

comunicación mediante la cual se informe sobre lo decidido al Ministerio Público; (iii) en coordinación con su grupo de apoyo técnico preparará y remitirá el reporte semestral de gestión para la ANDJE; (iv) hará seguimiento al cumplimiento de la decisión del Comité de Conciliación.

El apoderado que tenga a cargo el caso preparará la ficha de estudio y la remitirá al secretario técnico. Presentará la demanda de repetición dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en la cual el Comité de Conciliación decidió su procedencia.

Los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, decidirán sobre la procedencia o improcedencia de la demanda de repetición. El presidente del comité acompañará la suscripción de la comunicación informativa al Ministerio Público.

La oficina de control interna de la entidad, que tiene asiento en el comité como invitado, hará el seguimiento que le fue asignado en la normativa¹⁷⁹.

7.2 Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición

¿Por qué debo hacerlo?

El deber de repetición que consagra la Constitución Política para los casos en los cuales el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico, ocasionado por la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes¹⁸⁰, también puede ser atendido mediante la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición, regulada por el legislador con la expedición de la Ley

678 de 2001 que establece esta opción para la entidad pública que resulte condenada en los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho¹⁸¹.

En este mismo sentido, el Decreto 1069 de 2015 en el artículo 2.2.4.3.1.2.13, prescribe que "Los apoderados de los entes públicos deberán presentar informe al Comité de Conciliación para que este pueda determinar la procedencia del llamamiento en garantía para fines de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial".

La posibilidad de formular la pretensión de repetición mediante el llamamiento en garantía con fines de repetición, dentro del mismo proceso en el cual se pretenda la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública, está expresamente prevista en el ordenamiento procesal vigente¹⁸². En esta medida, el llamamiento en garantía con fines de repetición es una actuación procesal de defensa jurídica, que se hace efectiva en el trámite del proceso ordinario contencioso administrativo, bajo la modalidad de intervención de terceros¹⁸³.

¿Qué debo hacer para cumplir esta función?

Con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, el cumplimiento de esta función, implica para el Comité de Conciliación la puesta en marcha de las siguientes actividades:

1. Preparar la sesión: Es necesario implementar las actividades de gestión previa al desarrollo de las sesiones del comité, de conformidad

¹⁷⁹ Decreto 1069 de 2015, en el artículo 2.2.4.3.1.2.12., parágrafo

¹⁸⁰ Constitución Política de 1991, artículo 90 inciso segundo

¹⁸¹ Artículo 19

¹⁸² Ley 1437 de 2011, artículo 142, inciso segundo

¹⁸³ Ley 1437 de 2011, artículo 225

con lo indicado en el capítulo 1, numeral 1.5. de este protocolo.

En esa medida, se incluirá en el orden del día la evaluación de los casos que requieren decisión de llamamiento en garantía con fines de repetición, se requerirá al apoderado responsable del caso la oportuna presentación de la ficha de estudio y se convocará la respectiva sesión del comité.

2. Decidir sobre la formulación del llamamiento: El Comité de Conciliación atenderá la convocatoria efectuada y sesionará para discutir y decidir sobre el llamamiento en garantía con fines de repetición en los casos incluidos en el orden del día aprobado.

Para ello, procederá de conformidad con las indicaciones señaladas en el numeral 1.6 de este protocolo para la verificación del quorum, el desarrollo del orden del día y la documentación de la decisión.

En la deliberación del asunto y como aspectos de valoración para llegar a la respectiva decisión, el comité, en particular, tendrá en cuenta que: (i) la solicitud de llamamiento en garantía constituye uno de los medios de defensa que tiene la facultad de ejercer dentro del proceso ordinario de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales¹⁸⁴; (ii) que no procede el llamamiento en garantía cuando la entidad ha excepcionado su ausencia responsabilidad por situaciones como: fuerza mayor, caso fortuito, culpa de la víctima, entre otras¹⁸⁵; (iii) que la entidad debe justificar el

llamamiento aportando prueba sumaria de la actuación con dolo o culpa grave del funcionario¹⁸⁶; (iv) que en la sentencia se resuelve tanto la responsabilidad de la entidad, como la del llamado en garantía, lo cual evitaría iniciar posteriormente un proceso de repetición¹⁸⁷.

3. Reportar información al representante legal de la entidad y a los miembros del comité: La gestión del Comité de Conciliación sobre el cumplimiento de las funciones que le competen sobre la formulación del llamamiento en garantía con fines de repetición, será reportada a la ANDJE en los meses de junio y diciembre, informando, como mínimo, sobre los siguientes aspectos¹⁸⁸:

“a) Número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, según el caso”.

“f) Número de llamamientos en garantía y de fallos sobre ellos indicando el sentido de la decisión.”

4. Hacer seguimiento: Al cumplimiento de la decisión del Comité de Conciliación sobre la formulación o no del llamamiento en garantía, se le hará el respectivo seguimiento; para tal efecto se atenderán las indicaciones previstas en el numeral 1.7. de este protocolo.

¿Cuándo se debe cumplir la función?

El Comité de Conciliación debe pronunciarse sobre la formulación del llamamiento en garantía con fines de repetición, antes del

¹⁸⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 142, inciso segundo

¹⁸⁵ Ley 678 de 2001, artículo 19, parágrafo.

¹⁸⁶ *Ibidem*, artículo 19.

¹⁸⁷ *Ibidem*, artículo 19

¹⁸⁸ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.14

vencimiento del término que tenga la entidad en cada caso para contestar la demanda de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho o de controversias contractuales¹⁸⁹.

¿Quién es el responsable del cumplimiento de la función?

El secretario técnico: (i) en coordinación con su grupo de apoyo técnico, adelantará las gestiones previas a la sesión del comité; (ii) hará seguimiento al cumplimiento de la decisión del Comité de Conciliación.

El apoderado que tenga a cargo el caso preparará la ficha de estudio y la remitirá al secretario técnico. Así mismo acatará y dará

efectivo cumplimiento a la decisión que profiera el Comité de Conciliación sobre la formulación o no del llamamiento en garantía con fines de repetición, toda vez que las decisiones del comité son de obligatorio cumplimiento para los apoderados de la entidad¹⁹⁰.

Los miembros del Comité de Conciliación que tienen derecho a voto, decidirán sobre la procedencia o improcedencia de formular el llamamiento en garantía con fines de repetición.

¹⁸⁹ Ley 1437 de 2011 –CPACA–, artículo 172

¹⁹⁰ Decreto 1716 de 2009, artículo 22; incorporado en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.2.8

CONCLUSIONES

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por medio de este manual, resalta la importante labor de los Comités de Conciliación. De igual forma y con fundamento en la normatividad aplicable y en atención a los lineamientos impartidos por la ANDJE, se encarga de promover la aplicación de los principios de la función pública y de establecer mejores prácticas administrativas al interior de las entidades. Por lo anterior y con base en el documento presentado sugiere seguir los procesos establecidos para el cabal cumplimiento de las funciones de estos órganos.