



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

11.

Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico

Junio de 2014

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

Ministerio de Justicia y del Derecho

www.minjusticia.gov.co

Ministro de Justicia

Alfonso Gómez Mendez

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

www.defensajuridica.gov.co

Dirección General

Adriana María Guillén Arango

Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica

Diana Fajardo Rivera

Equipo técnico:

Investigadores principales

Alejandra Jiménez

Alexandra Torres

Equipo revisor

Diana Fajardo Rivera

Evelyn Julio

Claudia Linares

Alejandro Peláez

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional de Colombia

1ª Edición

© Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Carrera 7 n.º 75-66, Bogotá D.C.

Teléfono: 255 8955

ISSN: 2339-417X

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	5
1. Definición de política de prevención del daño antijurídico.....	11
2. Metodología propuesta: Administración de la calidad total.....	13
3. Desarrollo de la metodología.....	17
3.1 Buscar puntos que generan problemas: Las reclamaciones de los administrados como alertas.....	17
3.2 Identificar y enlistar las causas primarias del problema.....	18
3.3 Diseñar las medidas para corregir el problema.....	21
3.4 Implementar las medidas correctivas.....	22
3.5 Comprobar los resultados.....	22
3.6 Institucionalizar las nuevas medidas.....	22
4. Conclusiones.....	23
5. Bibliografía.....	25
ANEXO 1. Árbol de clasificación de hechos de demandas.....	26
ANEXO 2. Reporte de las reclamaciones, solicitudes de conciliación y demandas, entre otros, que han llegado a la entidad en el último año.....	27
ANEXO 3. Patrones encontrados en los hechos de reclamaciones, solicitudes de conciliación y demandas que han llegado a la entidad en el último año.....	27
ANEXO 4. Formato guía para la formulación de estrategias de prevención.....	27
ANEXO 5. Diligenciamiento del formato - paso 1.....	31

PRESENTACIÓN

El presente manual complementa la “Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico” publicada en 2013 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico en las entidades del orden nacional. El manual expone el procedimiento sugerido por la Agencia para identificar los hechos generadores de daño antijurídico que incluye una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la entidad que están originando reclamaciones en su contra. Además, sugiere un proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial. El desarrollo de este proceso busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades del orden nacional en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones.

El documento que recoge el proceso descrito constituye la política de prevención del daño antijurídico y es una herramienta para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el logro de la misión de las entidades públicas del orden nacional. Este documento es único para cada entidad y debe ser construido de acuerdo a las particularidades de estas por los funcionarios que poseen la información sobre los daños causados que serán prevenidos. Además, existirá una política de prevención para cada daño causado. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado pone entonces a disposición de las entidades públicas el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico” que es el número once de su serie **Documentos Especializados**. Con este manual, la Agencia espera que las entidades cuenten con una pauta que les sea útil para la formulación y ejecución de sus políticas de prevención del daño antijurídico.

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO
Directora General

Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico

Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico

El presente documento complementa la “Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico” (la Guía, en adelante) publicada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE, en adelante) en marzo de 2013. Su objetivo principal es hacer operativo el proceso sugerido por la Guía en una serie de pasos mínimos que la ANDJE propone para diseñar y ejecutar la política de prevención del daño antijurídico de una entidad.

Este manual, así como la Guía, responden tanto a una obligación legal como a la necesidad de las

El conocimiento específico necesario para la elaboración de una política de prevención del daño se encuentra solo en la entidad. El objetivo de este manual es generar una pauta estándar que les permita a las entidades diseñar una política de prevención del daño antijurídico estatal.

entidades públicas del orden nacional de disponer de pautas para la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico estatal. En relación con este tema, las obligaciones legales de la ANDJE se encuentran señaladas en el Decreto 4085 de 2011, mediante el cual se establecieron los objetivos y estructura de la Agencia. En efec-

to, el artículo 2 del citado Decreto dispone, entre los objetivos de la ANDJE, *“la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.”*

Las disposiciones legales citadas permiten advertir que la prevención del daño antijurídico es estratégica para los intereses litigiosos de la Nación. Con base en esta misma idea, la Guía argumenta que la prevención del daño hace parte del ciclo de defensa jurídica en tanto “la actuación administrativa previa impide que la decisión o actuación administrativa sea susceptible de revisión judicial” (ANDJE, 2013). Sin perjuicio de las anteriores conclusiones, la Guía para la generación de la política de prevención del daño antijurídico advierte claramente que la autoridad competente para diseñar y ejecutar la política de prevención del daño antijurídico es la propia entidad. Este documento mantiene la misma línea; el conocimiento específico necesario para la elaboración de una política de prevención del daño se encuentra solo en la entidad. El objetivo de este manual es generar una pauta estándar que

les facilite a las entidades diseñar una política de prevención del daño antijurídico estatal.

El documento recoge los manuales y sugerencias para la formulación de políticas de prevención diseñadas por la Dirección de Defensa Judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho. En particular, se tendrán en cuenta la “Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico” y el documento “Bases para la política de prevención del daño antijurídico del Estado” publicados por

dicho Ministerio en 2004 y 2010, respectivamente. El documento está dividido en cuatro secciones, la primera presenta la definición de política de prevención, la segunda presenta el procedimiento escogido para su diseño; la sección tres profundiza en este procedimiento con ejemplos para el desarrollo de cada uno de sus pasos; finalmente, en la sección cuatro se exponen las conclusiones de la guía. Los anexos incluyen los formatos sugeridos para desarrollar la metodología propuesta en este manual.

1.

Definición de la política de prevención del daño antijurídico

El primer paso para elaborar una política de prevención del daño es entender su significado, ya que este delimitará su propio contenido. La Guía define política pública como el “uso consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales, administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar” (ANDJE, 2013). Así, una política pública es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio. Las políticas públicas se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas. Específicamente, la política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico.

Esta definición delimita lo que una política de prevención debe contener, en particular: i) la

identificación de un problema: el proceso, procedimiento, o actuación que tiene fallas y se constituye como generador de daño antijurídico. Este problema es una falencia administrativa¹ que ocasiona litigiosidad y puede ser tanto una acción como una omisión de la entidad en desarrollo de sus actividades; ii) una solución al problema: un plan de acción para eliminar o disminuir las situaciones generadoras de daño; iii) el costeo de dicha solución; iv) el cronograma para el uso de los re-

La política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico.

¹ En adelante este documento utilizará la expresión falencia administrativa para referirse a cualquier conducta activa u omisiva de la entidad estatal que genere daño antijurídico.

El documento de la política de prevención del daño es un plan de acción integral a llevar a cabo por parte de la entidad para solucionar, mitigar o controlar la problemática generadora del daño.

cursos implicados en la solución y v) un plan para su seguimiento y evaluación. Así, el documento de la política de prevención del daño es un plan de acción integral a llevar a cabo por parte de la entidad para solucionar, mitigar o controlar la problemática generadora del daño.

El simple planteamiento de una alternativa general de solución no cumple con los requisitos de diseño de una política de prevención, aunque es uno de los pasos necesarios para completar su elaboración.

A partir de la definición y el contenido de la política de prevención, se infiere que esta es la solución

para una situación generadora de daño antijurídico que se constituye como problema para la entidad. Por lo tanto, existe una solución para cada una de las situaciones generadoras de daño ocurridas en el desarrollo de las funciones de la entidad.

Este instructivo presenta las pautas para elaborar un documento de prevención del daño antijurídico frente a una falencia de la entidad que ocasiona reclamaciones en su contra. La política de prevención del daño antijurídico de la entidad, como un todo, será la recolección de los documentos diseñados para todos los hechos generadores de daño que puedan ser prevenidos o mitigados. Los hechos a prevenir deben priorizarse para enfocar los esfuerzos de generación de políticas de prevención del daño en aquellos que representen mayor litigiosidad y pagos por concepto de condenas en contra de la entidad.

2. Metodología propuesta: Administración de la calidad total

El conocimiento necesario para resolver el problema planteado por las reclamaciones en contra de las entidades se encuentra disperso en diferentes áreas de estas. Dichas reclamaciones son conocidas por la Oficina Jurídica y, en particular, por los encargados de la defensa judicial. Sin embargo, algunas reclamaciones contienen información de importancia para otras áreas de la entidad en donde se genera el daño antijurídico. Estas áreas son las que pueden prevenir los hechos generadores de daño y ofrecer soluciones a las falencias de la entidad que ocasionan las reclamaciones en su contra.

Por otro lado, el comité de conciliación es el encargado de formular y ejecutar esas políticas, pero requiere la información que tiene la Oficina Jurídica y las áreas que ocasionan los problemas. Además para ejecutarlas es necesario ordenar el presupuesto y pedir la participación del área misional encargada del proceso generador de daño.

Así, formular y ejecutar la política de prevención de la entidad requiere la coordinación de distintas áreas de la entidad y constituye un proceso transversal. Por esto, la ANDJE sugiere que el procedimiento a seguir para formular y ejecutar políticas de prevención

sea el propuesto por la teoría de administración de la calidad total². Esta teoría responde a problemas cuya solución necesita de un conocimiento específico que no está centralizado en una sola dependencia de la organización y, en particular, que no está centralizado en la gerencia o en el

Así, formular y ejecutar la política de prevención de la entidad requiere la coordinación de distintas áreas de la entidad y constituye un proceso transversal.

2 Traducción de la autora del inglés: "Total quality management". Consultar: Hopper, K., & Michael, J. (1994). Science, Specific Knowledge, and Total Quality Management. *Journal of Accounting and Economics*(18), 247-287.

responsable de tomar las decisiones. En el caso de la política de prevención el responsable es el comité de conciliación, pero este necesita de los insumos proporcionados por otras áreas de la entidad.

Adicionalmente, la teoría de administración de la calidad parte de los siguientes supuestos. En primer lugar, se tiene un problema cuya solución exige ahondar en las causas, ya que estas no son evidentes y, por esto, la organización debe preguntarse varias veces por qué se ocasiona el problema. Las reclamaciones en contra de la entidad ofrecen pistas y alertas sobre posibles falencias administrativas que ocurren, pero su causa no está determinada en la misma reclamación. Segundo, la solución al problema debe ser propuesta e implementada por los equipos de trabajo en la organización que conocen la situación que produce dificultades. Como ya se expuso, la solución a las falencias encontradas es conocida por los funcionarios que tratan con la situación generadora de daño de forma cotidiana y no necesariamente por quienes reciben la reclamación en la Oficina Jurídica. Tercero, el procedimiento para proponer la solución debe estar abierto a discusión para desentrañar sus causas y entender las posibles de solución. Dentro de la

En el marco de la política de prevención, la jerarquía con el control de la decisión está representada en el Comité de Conciliación. Esta es el área de la entidad con el mandato legal de formular la política de prevención del daño antijurídico de la entidad

formulación de políticas de prevención es necesario escuchar a todas las partes que puedan estar involucradas en los hechos u omisiones generadoras de daño antijurídico. Finalmente, la solución total del problema implica que ocurran cambios organizacionales. En este caso, el cambio dentro de la organización y la institucionalización de nuevos procedimientos garantiza que no se

repitan las acciones u omisiones que generaron el daño.

Por ende, la teoría de administración de la calidad total responde al problema de generación de daño antijurídico y propone, para su solución, seguir la técnica de toma de decisiones que está fundamentada en el método científico e implica seguir los pasos similares a los de una pregunta de investigación. Estos son:

1. Buscar puntos que generan problemas
2. Enlistar las posibles causas
3. Identificar las causas primarias del problema
4. Diseñar las medidas para corregir el problema
5. Implementar las medidas correctivas
6. Comprobar los resultados
7. Institucionalizar las nuevas medidas

Por otro lado, la administración de la calidad necesita de dos jerarquías: una jerarquía que controla la decisión y otra que la administra (Hopper & Michael, 1994), es decir, una autoridad que aprueba el plan de acción y otra que lo ejecuta. La conveniencia de que existan estas dos jerarquías es que la primera tiene el poder de asignar recursos y definir prioridades y la segunda tiene el conocimiento necesario sobre el problema primario en la organización para proponer e implementar sus soluciones. Es necesario que las dos trabajen en conjunto pero cada una debe tener autonomía frente a la parte del proceso en la que puede decidir. A la primera jerarquía, la que controla la decisión, le compete escoger los problemas a los que se planteará una solución para luego definir la conformación de grupos de trabajo que participarán en su diseño y ejecución. Luego que las soluciones sean diseñadas, esta jerarquía también deberá escoger aquella que se implemente y coordinar las acciones requeridas para que la entidad asigne recursos

para su ejecución. Finalmente, esta jerarquía hace seguimiento a los resultados de la ejecución y decide si se implementan correctivos o se institucionaliza la solución planteada. A la segunda jerarquía, que administra la decisión, le corresponde proponer y ejecutar la solución al problema planteado.

En el marco de la política de prevención, la jerarquía con el control de la decisión está representada en el Comité de Conciliación. Esta es el área de la entidad con el mandato legal³ de formular la política de prevención del daño antijurídico; por ello es la que debe promover el cumplimiento de esta responsabilidad y de los pasos necesarios para llevarla a cabo. Igualmente, el Comité de Conciliación tiene la información acerca del problema planteado en las reclamaciones en contra de la entidad y los tipos de daño antijurídico que este genera. También es el llamado a definir cuál de estos problemas es relevante y es posible resolver o mitigar (en este caso es posible de prevenir). Adicionalmente, los miembros del comité de conciliación, que incluye a directivos y jefes de oficina de la entidad, tienen la capacidad de asignar recursos humanos para dar solución al problema planteado. Los esfuerzos de administración de la calidad requieren que los líderes de la organización liberen tiempo de los empleados con el conocimiento para solucionar el problema (Hopper & Michael, 1994).

Por otro lado, la jerarquía que administra la decisión debe ser el grupo de trabajo creado para solucionar el problema que el Comité de Conciliación está interesado en resolver. Así, esta jerarquía es

un grupo de personas con la capacidad para entender las deficiencias de la organización que resultan en conflictos y que constituyen las causas primarias de demandas. Tal grupo de personas se encontrará en diferentes áreas de la entidad según el contenido de las reclamaciones que se estén presentando⁴. Su característica es que conocen el problema interno de la organización que origina las reclamaciones de algún tipo y son capaces de proponer soluciones e implementarlas. Es importante que el mismo grupo

que propone soluciones las implemente, porque esto legitima la solución que proponen, garantiza el buen uso de los recursos e incentiva a los empleados a participar de la solución; así se evita su frustración por ignorar sus sugerencias (Hopper & Michael, 1994).

La relación de las dos jerarquías o grupos de trabajo es de constante retroalimentación. La jerarquía de control toma las decisiones y aprueba las recomendaciones hechas por la administración. Esta última, define soluciones para el problema e implementa aquella solución que la jerarquía de control apruebe. Luego, la jerarquía de control hace seguimiento a los resultados de la solución o política

La jerarquía que administra la decisión debe ser el grupo de trabajo creado para solucionar el problema que el Comité de Conciliación está interesado en resolver. Así, esta jerarquía es un grupo de personas con la capacidad para entender las deficiencias de la organización que resultan en demandas y que constituyen las causas primarias de las demandas.

3 El artículo 16 del Decreto 1716 de 2009 establece que “el Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad”. El artículo 19 del mismo decreto establece entre las funciones del comité de conciliación las de: 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico; 3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, 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 en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos. (negrita fuera de texto)

4 Por ejemplo, en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la entidad puede ser el grupo de contratos, la Oficina Jurídica o cualquier grupo que expida los actos administrativos que se están pidiendo declarar nulos. En casos de reparación directa puede ser un equipo técnico o ejecutor que al diseñar o implementar una política de forma equivocada afectó los intereses y derechos de algún ciudadano.

implementada y decide efectuar correctivos a las medidas implementadas o, por el contrario, puede institucionalizarlas como procedimiento. El Comité de Conciliación como jerarquía de control de la decisión decide el problema que quiere resolver de acuerdo a la priorización de la información acerca de todas las reclamaciones administrativas en contra de la entidad. El área misional que

genera este problema lo estudia, define sus causas y propone soluciones. El comité de conciliación aprueba la solución que se implementará y realiza los trámites para que se pueda disponer de los recursos para su ejecución. El área generadora del daño implementa la solución diseñada por ella y finalmente, el Comité de Conciliación hace seguimiento a los resultados.

3.

Desarrollo de la metodología

En esta sección se presenta la forma de aplicar la teoría expuesta al problema de generación de daño antijurídico paso por paso, haciendo claridad sobre los responsables que se definieron en el capítulo anterior. Los pasos desarrollados son los planteados antes como la metodología de administración de la calidad total. Sin embargo, se suprime uno de los pasos y se integran en uno solo. Los pasos 2) Enlistar las posibles causas y 3) Identificar las causas primarias del problema se agrupan en el paso 2) “Enlistar e identificar las causas primarias del problema”, este paso se expone a continuación.

3.1 Buscar puntos que generan problemas: Las reclamaciones de los administrados como alertas⁵

Los puntos que crean problemas son hechos generadores de daño antijurídico que se expresan

como reclamaciones de los administrados en contra de la entidad. A partir de los derechos de petición, en un primer momento, y de la información litigiosa, en un momento posterior, la entidad recibe alertas sobre estos problemas, que son conductas de los funcionarios o falencias en los procesos que afectan los derechos de los administrados. En este punto, el análisis a efectuar por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación es justamente el de estas alertas. La secretaría rendirá un informe al Comité de Conciliación sobre las reclamaciones administrativas que ha recibido la entidad en el último año. Este análisis deberá incluir, en primer lugar, una revisión de los hechos

Este análisis deberá incluir, en primer lugar, una revisión de los hechos de las reclamaciones de cualquier tipo y de los argumentos expuestos por los demandantes para emprenderlas

⁵ El formato indicado para este punto se presenta al final de este documento como Formato 1. Clasificación de causas de las demandas.

Una vez clasificadas todas las reclamaciones formuladas a la entidad en el último año, la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación deberá presentar un informe que contenga por lo menos la información indicada en el formato del Anexo 2

de las reclamaciones de cualquier tipo y de los argumentos expuestos por los demandantes para emprenderlas. Con base en los hechos, se clasificarán y agruparán en el tipo de acción judicial que pueden emprender los administrados dando cuenta del número de reclamaciones y de los montos solicitados.

Para la realización de la clasificación de los hechos en distintos tipos de acción judicial se ofrece como guía el árbol de clasificación presentado en el Anexo 1 cuya construcción se obtiene al resolver las preguntas enunciadas en el siguiente link: <http://goo.gl/hskMU5> Otra opción de clasificación de las causas de demanda es la contenida en el sistema LITIGOB, ahora sistema E-Kogui.

Una vez clasificadas todas las reclamaciones formuladas a la entidad en el último año, la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación deberá presentar un informe que contenga por lo menos la información indicada en el formato (Anexo 2). Este deberá mostrar en primer lugar las causas de demanda más frecuentes y más costosas para la entidad y priorizará aquellos hechos por los que la entidad ya ha sido condenada, si esto ha ocurrido. Con base en esta información, el Comité de Conciliación definirá los asuntos que serán susceptibles de desarrollar en una política de prevención del daño antijurídico y determinará las direcciones, unidades, grupos u otras secciones de la entidad que deberán estudiar el problema definido por el comité y plantear posibles soluciones.

Ejemplo⁶: De acuerdo con informe de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, una entidad pública del orden nacional ha recibido en el último año reclamaciones por las causas que se relacionan en el cuadro 1. Las demandas se organizan de la mayor a la menos frecuente y en el cuadro se muestran solo tres tipos de demanda.

El Comité de Conciliación decide que se estudie el caso de multa por su alta pretensión y los de contrato realidad por su frecuencia. El suicidio es descartado porque no hay pruebas de que la entidad tenga responsabilidad en este y resultan casos aislados. La Secretaría Técnica del comité deberá reunirse con los directores de las áreas misionales 1 y 2 para ahondar en las causas de reclamaciones por contrato realidad y con el área de contratos para ahondar en las reclamaciones por multas.

3.2 Identificar y enlistar las causas primarias del problema

A continuación, los representantes de las distintas unidades de la entidad, designados por el Comité de Conciliación dado su conocimiento de los hechos generadores de daño, estudiarán el problema escogido para determinar las causas que lo originan. El grupo de trabajo buscará las falencias administrativas o misionales que generan las demandas e identificará, para cada demanda explorada, el error cometido en la entidad que lo generó. Para encontrar esta causa, es necesario que el grupo designado se pregunte varias veces porqué ocurre cada una de las reclamaciones y haga un análisis de la información interna de la entidad sobre los hechos de los casos reclamados.

⁶ Un ejemplo real del desarrollo de los pasos 1 y 2 de esta metodología con datos de la Policía Nacional se encuentra en el documento: "Piloto para la definición de la causa primaria de daño en una entidad del orden nacional" al que puede acceder en el siguiente link: http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/plan_piloto_ajustado_VF.pdf

Cuadro 1. Ejemplo del resultado del desarrollo del paso 1 de la metodología

Daño de acuerdo a la clasificación del árbol de causas	Número de rereclamaciones con la misma clasificación	Suma de los montos solicitados por la misma causa de acuerdo a la clasificación	Resumen de los hechos
Nulidad y restablecimiento del derecho –Laborales– Contrato realidad	7	40'000.000	Contratistas que prestaban servicios en las áreas misionales 1 y 2 de la entidad demandan a la entidad por considerar que su vinculación era realmente laboral y no por orden de prestación de servicios.
Contractual - Multas	2	1.000'000.000	Dos ciudadanos presentan queja por una multa impuesta que fue incorrectamente calculada.
Reparación directa, muerte, suicidio	1	1.000'000.000	Familia de ciudadano alega que su familiar se suicidó por exceso de trabajo.

El grupo de trabajo buscará las falencias administrativas o misionales que causan las demandas y planteará, para cada demanda explorada, el error cometido en la entidad que la generó

De este análisis, se obtendrá una lista de falencias administrativas⁷ las cuales constituyen las posibles causas de las demandas en contra de la entidad. Es probable que una misma falencia administrativa esté detrás de varias reclamaciones o que la

reiteración de alguna de estas genere riesgo de futuras demandas. Por esto, en este paso del análisis se definirán estos patrones de actuación o falencias reiteradas que ocasionan el riesgo de litigiosidad y cada una se organizará priorizando las que resulten o puedan resultar en el mayor número de reclamaciones. Este ejercicio se realiza como se muestra en el formato (Anexo 3).

Al final, el grupo de trabajo contará con una o varias causas primarias que constituyen los problemas dentro de la entidad que las políticas de prevención deberán resolver. La identificación inicial de estas posibles falencias administrativas, que generan demandas, permite determinar si las reclamaciones hechas a la entidad son prevenibles o no. Si estas se originan por fallas internas de la

entidad en cualquiera de sus procesos, entonces la reclamación será prevenible a través de cambios institucionales; si, por el contrario, el origen de la problemática es ajeno a la organización, las reclamaciones no serán prevenibles por la entidad.

El equipo que hasta este momento ha venido analizando el problema expresado en las reclamaciones administrativas en contra de la entidad no puede tomar la decisión de resolver el problema por sí solo. Así, en este punto las causas primarias del problema que surgieron del análisis de los hechos generadores de daño deberán ser revisadas de nuevo por el Comité de Conciliación. El comité deberá decidir si debe desarrollarse una alternativa que apunte a reducir las causas primarias de las reclamaciones. Si este es el caso, un grupo interdisciplinario, relacionado con los hechos resultantes en esta causa primaria, diseñará una alternativa de solución.

Ejemplo⁸: El análisis de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación con funcionarios de las áreas misionales 1 y 2 y del área de contratos arrojó que las causas detrás de las demandas son las que se exponen a continuación.

⁷ La falencia administrativa que genera litigiosidad puede ser tanto una acción como una omisión de la entidad en el desarrollo de sus actividades.

⁸ Un ejemplo real del desarrollo de los pasos 1 y 2 de esta metodología con datos de la Policía Nacional se encuentra en el documento: "Pilotaje para la definición de la causa primaria de daño en una entidad del orden nacional" al que puede acceder en el siguiente link: http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/plan_piloto_ajustado_VF.pdf

Cuadro 2. Ejemplo del resultado del desarrollo del paso 2 de la metodología

Daño de acuerdo a la clasificación del árbol de causas	Resumen de los hechos patrón encontrado	Número de las reclamaciones por los mismos hechos o similares	Suma de los montos solicitados por los mismos hechos o similares	¿Son este tipo de hechos prevenibles por la entidad en el futuro?
Contractual – Multas	Un funcionario del grupo de contratos escribió un número de forma incorrecta al imponer la multa.	1	1.000'000.000	Sí
Nulidad y restablecimiento del derecho – Laborales – Contrato realidad	Cinco demandas ocurren porque el jefe de la unidad misional 2 exige a cinco de sus contratistas que asistan a la entidad en días en los que tenían viajes programados.	5	30'000.000	Sí
Nulidad y restablecimiento del derecho – Laborales – Contrato realidad	Dos contratistas que prestaban servicios al área misional 1 esperaban tener acceso a un puesto en la planta de personal al vencer sus contratos. Tal expectativa no se cumplió y los contratistas se consideraron engañados por la entidad, por ello demandaron.	2	10'000.000	No

Así, las causas primarias de estas demandas son:

1. Expectativas de los contratistas que no son cubiertas por la entidad.
2. Imposición de obligaciones a los contratistas que estos no deben cumplir.
3. Errores de cálculo o tipográficos en el cobro de multas.

Institucionalizar las nuevas medidas La primera causa no es prevenible porque el área misional involucrada dejó claro a sus contratistas que su forma de vinculación laboral no garantizaba estabilidad, ni realizó promesas en cuanto a una futura vinculación en planta. Así, la razón detrás de la demanda no puede ser controlada. Frente a las demandas por contrato realidad en general, la entidad sí puede hacer cambios que lleven a su prevención. Tal es el caso de las reclamaciones que se originaron porque el jefe del área misional 2 de la entidad exigió a sus contratistas cumplir con horario y asistir a trabajar a la entidad en la temporada en que estos habían programado estar fuera de la ciudad; esta exigencia no corresponde con su forma de vinculación laboral. Por último, frente a los errores en el cobro de multas, el equipo

seleccionado para hacer su estudio detectó que este tipo de errores puede ser prevenible con una herramienta que desarrolle los cálculos y evite el proceso manual de transcripción de números

Los resultados son expuestos al Comité de Conciliación, este decide desarrollar políticas de prevención para las dos causas encontradas como prevenibles. Además, sugiere a la Secretaría General que se encargue de proponer una solución frente a las demandas por contrato realidad y al área de contratos, la relativa a demandas por errores de cálculo en las multas.

3.3 Diseñar las medidas para corregir el problema

La alternativa de solución al problema será desarrollada como una política pública cuyo fin es la prevención del daño antijurídico generado por la causa encontrada anteriormente. El desarrollo de la política de prevención puede efectuarse siguiendo cualquiera de las metodologías existentes para la definición de una política pública. Sin embargo, esta siempre debe consistir en un plan de acción para solucionar un problema que incluya medidas que mitiguen o resuelvan su causa primaria.

Así mismo, incluye el presupuesto estimado que costará la solución, el cronograma para su desarrollo, los resultados esperados y la medición de los indicadores.

El documento de diseño de la política de prevención debe hacer explícito al responsable de su implementación. Dado que el equipo que participa en el diseño de la política de prevención es escogido por sus conocimientos del problema, los funcionarios que contribuyen a la definición de las medidas correctivas deberán ser los mismos que las implementan o, por lo menos, deben sugerir al responsable de la implementación. Un ejemplo del resultado del desarrollo de este paso es un documento de política con contenidos similares al de un documento Conpes. El Anexo 4

La política de prevención debe consistir en un plan de acción para solucionar un problema que incluya medidas que mitiguen o resuelvan su causa primaria

presenta un formato que resume los pasos desarrollados hasta ahora y que sirve como una guía de lo que el documento de política de prevención completo debe incluir. El contenido de este formato deberá ser

adoptado por la entidad por medio de resolución o de instrumento administrativo idóneo para el cumplimiento de sus fines. El Anexo 5 muestra este formato diligenciado por completo hasta el paso 2 de este manual y ofrece guías para el diligenciamiento del paso descrito en esta sección.

Ejemplo: En el caso de las demandas por contrato realidad, se desarrolla una política de prevención que busca capacitar a los jefes en la forma en que deben tratar a sus contratistas y las exigencias que pueden hacerles. La capacitación es contratada por el área de Talento Humano de la entidad, con una duración de una

hora, está dirigida a supervisores de contratos por orden de prestación de servicios y jefes de área y un consultor externo la ejecutará. El consultor desarrollará la capacitación en la que busca enseñar a los jefes el trato especial que deben dar a sus contratistas por su forma de vinculación laboral. Además, el mismo consultor deberá desarrollar los indicadores para hacer seguimiento a los resultados de la capacitación. El costo de este servicio es de 2'000.000 que se cargarán al rubro 123 de la entidad.

El documento de política de prevención desarrollará las ideas expuestas en este párrafo, incluirá el diseño de la capacitación que el consultor ofrecerá y planteará los indicadores de seguimiento.

En el caso de las demandas por multas, la política de prevención consistirá en una herramienta que las calcule en forma automática. Así, el documento de política incluirá las especificaciones técnicas de esta herramienta, los perfiles de las personas que tendrán acceso a esta, el costeo para su diseño, los resultados esperados, el plan para su implementación y los indicadores para la medición de sus resultados en los que se incluye la disminución de las demandas por causa de multas.

Dado que el equipo que participa en el diseño de la política de prevención es escogido por sus conocimientos del problema, los funcionarios que contribuyen a la definición de las medidas correctivas deberán ser los mismos que las implementan o, deben sugerir al responsable de la implementación

La ANDJE sugiere que la política de prevención del daño sea parte de la planeación operativa anual de la entidad, así como de su planeación estratégica

3.4 Implementar las medidas correctivas

Una vez esté lista la política de prevención del daño, el Comité de Conciliación realizará los trámites necesarios para que la entidad dis-

ponga de los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación. La ANDJE sugiere que la política de prevención del daño sea parte de la planeación operativa anual de la entidad, así como de su planeación estratégica. Esto permitiría que el diseño e implementación de la política cuente con los recursos humanos y financieros para su desarrollo efectivo, y además demostrar la importancia estratégica de la prevención del daño antijurídico en la entidad.

La estrategia de implementación de la política de prevención incluye su divulgación a todas aquellas áreas de la entidad cuya misión esté relacionada con los hechos generadores de daño. Cada servidor público, involucrado en la implementación, debe conocer la política, sus antecedentes, las funciones que debe desempeñar para su cumplimiento y los resultados que esta espera obtener junto con los indicadores para su medición. Esto se logrará por medio de campañas de divulgación y capacitación.

3.5 Comprobar los resultados

En el plazo definido por el Comité de Conciliación se evaluará si la política planteada ha funcionado y se ha podido implementar. Además, se hará seguimiento a los indicadores que se propusieron como parte de la política y se documentará su avance. Igualmente, se plantearán posibles ajustes y reformas a la estrategia planteada inicialmente para que esta

sea más útil y coherente con los resultados que se esperan obtener.

3.6 Institucionalizar las nuevas medidas

Después de comprobados los resultados y replanteadas las medidas que deban ser corregidas para alcanzar los resultados propuestos, la entidad institucionalizará la política de prevención del daño de la causa inicialmente analizada para que esta se convierta en una más de las políticas que la entidad aplica en su quehacer misional o administrativo. En este punto la política de prevención del daño planteada debe convertirse en parte de las acciones cotidianas de los servidores públicos de la entidad.

El presente manual, en concordancia con la “Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico”, publicada en 2013 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; así como la “Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico” y el documento “Bases para la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Estado”, expedidos por la antigua Dirección de Defensa Jurídica del Ministerio de Justicia, promueven el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico en las entidades del orden nacional. Esto se hace,

en primer lugar, exponiendo el procedimiento para la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la entidad que están originando reclamaciones en su contra. En segundo lugar, se expone el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

Se plantearán posibles ajustes y reformas a la estrategia planteada inicialmente para que esta sea más útil y coherente con los resultados que se esperan obtener

4.

Conclusiones

El presente manual, en concordancia con la “Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico”, publicada en 2013 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; así como la “Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico” y el documento “Bases para la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Estado”, expedidos por la antigua Dirección de Defensa Jurídica del Ministerio de Justicia, promueven el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico en las entidades del orden nacional. Esto se hace, en primer lugar, exponiendo el procedimiento para la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la entidad que están originando reclamaciones en su contra. En segundo lugar, se expone el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

El primer paso el proceso propuesto; identificación de situaciones generadoras de daño antijurídico, debe ser asumido por el Comité de Conciliación por medio de su Secretaría Técnica. El manual propone el formato para realizar dicha identificación la cual debe resultar en una decisión del comité de ahondar en alguna de las situaciones generadoras de daño para posteriormente plantear sus soluciones. La Secretaría Técnica deberá servir de enlace entre el comité y las áreas misionales o de apoyo que cuenten con la información para realizar una indagación completa sobre las deficiencias de la entidad que generan daño antijurídico. Las áreas en donde ocurran estas deficiencias deberán liderar el proceso para el diseño de soluciones y, con este insumo, el comité deberá realizar las gestiones necesarias para que la entidad disponga de los recursos para la implementación de estas soluciones, las cuales serán institucionalizadas después de comprobar sus resultados. El desarrollo de este proceso busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades del orden nacional en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones.

5.

Bibliografía

ANDJE. (Marzo de 2013). Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico. (J. C. Garay, Ed.) Documentos Especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado(1), 7-22. Obtenido de http://www.defensajuridica.gov.co/estrategias/parametros_prevision_del_dano_v7.pdf

Hopper, K., & Michael, J. (1994). Science, Specific Knowledge, and Total Quality Management. *Journal of Accounting and Economics*(18), 247-287.

Mizuno, S. (1988). Company-wide. Total Quality Control. Tokio: Asian Productivity Organization.

```

graph LR
    Derecho[Derecho] --> Constitucional[Constitucional]
    Derecho --> Contencioso[Contencioso]
    Derecho --> Ordinaria[Ordinaria]

    Constitucional --> Cumplimiento[Cumplimiento]
    Constitucional --> Grupo[Grupo]
    Constitucional --> Inconstitucionalidad[Inconstitucionalidad]
    Constitucional --> Popular[Popular]
    Constitucional --> Tutela[Tutela]

    Contencioso --> Perdida[Perdida de investidura]
    Contencioso --> Repeticion[Repeticion]
    Contencioso --> Contractual[Contractual]
    Contencioso --> NulidadSimple[Nulidad simple]
    Contencioso --> NulidadYReparacion[Nulidad y reparacion directa]
    Contencioso --> NulidadElectoral[Nulidad electoral]

    Ordinaria --> Penal[Penal]
    Ordinaria --> Laboral[Laboral]
    Ordinaria --> Civil[Civil]

    Contencioso --> Prestaciones[Prestaciones sociales]
    Contencioso --> Invalidez[Invalidez]
    Contencioso --> Vejez[Vejez]
    Contencioso --> Jubilacion[Jubilacion]
    Contencioso --> Sobreviviente[Sobreviviente]
    Contencioso --> Sustitucion[Sustitucion]
    Contencioso --> Auxilio[Auxilio funerario]
    Contencioso --> Retroactivo[Retroactivo pensional]
    Contencioso --> Intereses[Intereses]
    Contencioso --> Indexacion[Indexacion]
    Contencioso --> Indemnizacion[Indemnizacion sustitutiva invalidez]
    Contencioso --> IndemnizacionVejez[Indemnizacion sustitutiva vejez]
    Contencioso --> IndemnizacionSobrevivientes[Indemnizacion sustitutiva sobrevivientes]
    Contencioso --> Mesada[Mesada adicional]
    Contencioso --> Bono[Bono pensional]
    Contencioso --> Cuotas[Cuotas partes pensionales]
    Contencioso --> Comutacion[Comutacion pensional]

    Contencioso --> Revocatoria[Revocatoria nombramiento]
    Contencioso --> Llamamiento[Llamamiento a calificar servicios]
    Contencioso --> Insubsistencia[Insubsidencia]
    Contencioso --> Aceptacion[Aceptacion renuncia]
    Contencioso --> Despido[Despido injusto]
    Contencioso --> Desconocimiento[Desconocimiento reñon social]
    Contencioso --> Sancion[Cumplimiento sancion disciplinaria]

    Ordinaria --> Accidente[Accidente]
    Ordinaria --> Contaminacion[Contaminacion]
    Ordinaria --> Fenomenos[Fenomenos de la naturaleza]
    Ordinaria --> Establecimiento[En establecimiento penitenciario]
    Ordinaria --> Suicidio[Suicidio]
    Ordinaria --> FallaMedica[Falla medica]
    Ordinaria --> Vehiculo[Causado con vehiculo oficial]
    Ordinaria --> Conflicto[Conflicto armado]
    Ordinaria --> Lucha[Lucha contra la delincuencia]
    Ordinaria --> Incautacion[Incautacion]
    Ordinaria --> Privacion[Privacion injusta de la libertad]
    Ordinaria --> Error[Error jurisdiccional]
    Ordinaria --> ErrorProcedimiento[Error en procedimiento judicial]

    Accidente --> CausadoEstado[Causedo por agente del Estado]
    Accidente --> CausadoParticular[Causedo por particular]
    Accidente --> CausadoRecluso[Causedo por otro recluso]
    Accidente --> ImplementoMedico[Implemento medico]
    Accidente --> ProcedimientoMedico[Procedimiento medico]
    Accidente --> Atentado[Atentado terrorista]
    Accidente --> Desaparicion[Desaparicion forzada]
    Accidente --> Ejecucion[Ejecucion extrajudicial]
    Accidente --> Operacion[Operacion de inteligencia]
    Accidente --> Combate[Combate, operacion politica, etc.]
    Accidente --> Secuestro[Secuestro]
    Accidente --> ArmaFuego[Accidente con arma de fuego]
    Accidente --> FuerzasArmadas[Causedo por miembros de la fuerza armada]
    Accidente --> Homages[Homages]

    Accidente --> Aereo[Aereo]
    Accidente --> Terrestre[Terrestre]
    Accidente --> Fluvial[Fluvial]
    Accidente --> EnObrapublica[En obra publica]
    Accidente --> PorRedesElectricas[Por redes electricas]
    Accidente --> EnEntrenamiento[En entrenamiento militar o por accidentes durante el servicio no relacionados con la actividad militar]

    Accidente --> ViaMalEstado[Via en mal estado]
    Accidente --> MotaSenalizacion[Mota senalizacion]
    Accidente --> CausadoParticular2[Causedo por particular]
  
```

ANEXO 2. Reporte de las reclamaciones, solicitudes de conciliación demandas, entre otros, que han llegado a la entidad en el último año

Daño de acuerdo a la clasificación del árbol de causas	Número de las reclamaciones con la misma clasificación	Suma de los montos solicitados por la misma causa de acuerdo a clasificación	Lugar de ocurrencia de los hechos (si la entidad opera territorialmente, de lo contrario, borrar columna)	Resumen de los hechos

ANEXO 3. Patrones encontrados en los hechos de las reclamaciones, solicitudes de conciliación y demandas que han llegado a la entidad en el último año

Daño de acuerdo a la clasificación del árbol de causas	Resumen de los hechos- patrón encontrado	Número de reclamaciones por mismos hechos o similares	Suma de los montos solicitados por los mismos hechos o similares	¿Son este tipo de hechos prevenibles por la entidad en el futuro?

ANEXO 4. Formato guía para la formulación de estrategias de prevención

A continuación se presenta el formato para estructurar el documento de la política de prevención de un supuesto, causa, evento o situación específica, generadora de daño antijurídico en la entidad. Este formato es un anexo al manual para la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, el cual lo contextualiza.

El resultado de realizar el proceso descrito en el manual es la formulación del documento de política de prevención del daño. Esta se adoptará por medio del instrumento jurídico-administrativo previsto en la entidad de acuerdo a su régimen legal e idóneo para tal fin (resolución, circular,

instructivo). Además se sugiere un formato para el documento final que resultaría de seguir este proceso y resume las conclusiones obtenidas en cada paso. En cada sección se exponen los mínimos que el documento puede contener; cada entidad es libre de incluir información adicional y adaptar los mínimos propuestos a sus necesidades específicas. Los párrafos escritos en *italicas* a continuación son explicativos y deberían ser eliminados del documento final, las partes escritas en letra estándar dan una idea acerca del contenido de cada sección y las palabras escritas entre paréntesis y en **negrita** serán reemplazadas por el contenido descrito.

TÍTULO: POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE (ESTABLECER CAUSA DE LA PRESENTE POLÍTICA)

Introducción

En esta sección se expone la justificación de la presente política, por ejemplo, las disposiciones legales generales y específicas de regulación interna en la entidad, incluso requerimientos efectuados en tal sentido por autoridades del Gobierno, judiciales, organismos de control, que obligan a los comités de conciliación de las entidades a formular y ejecutar políticas de prevención (Decreto 1716/09).

1. Identificación del problema a resolver

En este punto se debe presentar un diagnóstico de la actividad litigiosa de la entidad, enfatizando el área específica de la problemática que el Comité de Conciliación definió para prevenir. El Comité de Conciliación toma esta decisión con base en los informes sobre procesos en contra de la entidad que la Secretaría Técnica le reporta periódicamente. En este punto el Comité y la Oficina Jurídica pueden ignorar la causa primaria detrás de las demandas, pero se conoce la clasificación de los hechos de estas reclamaciones. Por ejemplo, el Comité conoce que a la entidad se le reclama la reliquidación de una pensión o asignación de retiro, pero puede no saber exactamente si hay deficiencias o no ni qué tipo de deficiencias pueden ocurrir en el área administrativa encargada de estas liquidaciones. Por esto, el Comité definirá además las áreas misionales que quiere que intervengan en la formulación de la política de prevención. A continuación se expone el posible texto a incluir en esta sección.

a. Descripción del análisis realizado por el Comité

(Nombre de la entidad) ha recibido en el último año (número de reclamaciones)

reclamaciones, (número de solicitudes de conciliación) solicitudes de conciliación y (número de demandas) demandas relacionadas con (nombre de clasificación de los hechos).

Estas corresponden al (porcentaje del total de reclamaciones, solicitudes y demandas) del total de requerimientos en contra de la entidad del último año. Además, representarían un gasto de (número de millones de pesos) millones de pesos para la entidad de ser falladas en contra.

Al analizar las condenas por hechos similares se encuentra que la entidad es responsable de estos debido a fallas de la entidad, que deben ser revisadas y corregidas para evitar la reiteración de demandas y demás reclamaciones por hechos similares en el futuro. Por esto, se propone la siguiente política de prevención a la que se llegó con base en un análisis realizado por (nombrar las áreas misionales, administrativas u otras que intervinieron en el diseño de la política).

b. Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

En este punto el área técnica, ya sea de orden misional o de apoyo, deberá identificar las posibles debilidades en la entidad que ocasionan los hechos que han venido generando en el último año las demandas o las reclamaciones que se quieren prevenir. Para ello habrá que enlistar las causas preponderantes en las demandas o reclamaciones, al igual que las falencias o debilidades en la gestión dentro de la entidad que dieron lugar a los hechos que evidencian esas causas. Así, se buscará la causa primaria de cada una de las demandas sobre el tema a prevenir.

Este listado resulta de preguntarse varias veces ¿por qué?

Después de analizar los hechos que originaron las reclamaciones, las demandas y/o las solicitudes de conciliación que **(nombre de la entidad)** busca por medio a través de la presente política se encontró que:

Un grupo de (número) demandas sobre (causa de demanda que será prevenida) se ocasionó por (falencia posible encontrada 1, 2, 3, según las que se encuentren en ese mismo grupo de demandas).

Un grupo de demandas sobre (causa de demanda que será prevenida) se ocasionó por (falencia posible encontrada 2, 3 ... según las que se encuentren en ese mismo grupo de demandas).

Un grupo de demandas sobre (causa de demanda que será prevenida) se ocasionó por (falencia posible encontrada 3 ... según las que se encuentren en ese mismo grupo de demandas).

Lo mismo hasta agotar las posibles causas y falencias.

c. Identificación de las causas primarias prevenibles

En este punto el área misional definirá entre las anteriores, la falencia de la entidad que está detrás del mayor número de demandas, reclamaciones administrativas o solicitudes de conciliación presentadas en su contra. Igualmente, deberá validar que dicha falencia es realmente la causa primaria de tales demandas al preguntarse varias veces más ¿por qué? En este punto el formato pide que se haga explícita la causa generadora de daños que resultan en demandas que se busca prevenir y se explique esta de la siguiente manera:

Entre las falencias detectadas que podrían explicar un alto número de demandas

registradas en la entidad en el último año se encuentra **(hacer explícito el título de la falencia a corregir para prevenir futuras demandas)**.

Dicha **(falencia/dificultad)** en **(la gestión/ el incumplimiento en los protocolos)**, se ha venido presentando en... por... dado que... **(expresar las circunstancias que pueden estar originando los hechos generadores del problema a corregir)**.

2. Medidas para corregir el problema

En este punto la entidad debe desarrollar una política para disminuir o eliminar la falencia encontrada que genera daño antijurídico y, por ende, posibilidad de litigios. Los contenidos de la política son conocidos solo por la entidad. Sin embargo, esta medida debería incluir:

- a. *Una descripción de las medidas, protocolos, estrategias u otros que deben ser llevados a cabo y del impacto esperado sobre el problema que se busca mitigar.*
- b. *Una descripción del mecanismo de implementación de dichas medidas.*
- c. *El presupuesto de los recursos que serían necesarios para llevar a cabo la estrategia con éxito.*
- d. *Una propuesta acerca del responsable de la implementación de la estrategia quien deberá rendir cuentas sobre la misma.*
- e. *La enumeración de las áreas que deberán intervenir para hacer la estrategia posible con los respectivos roles que deberían jugar.*
- f. *El plazo para ejecutar la estrategia y observar resultados.*
- g. *Los indicadores de gestión y resultado de la estrategia y metas para el cumplimiento de estos.*

Con esta información de parte del área técnica, la Secretaría del Comité de Conciliación redactará una estrategia articulada para su presentación al Comité, en él se definirán las estrategias para ser implementadas.

3. Implementación de las medidas correctivas - Publicación

Después de hacer un análisis de viabilidad, el Comité de Conciliación decidirá sobre la implementación de la medida propuesta. Si decide llevar a cabo el plan delineado previamente por el área técnica, aprobará la política diseñada y la publicará. En este momento, la formulación de la política de prevención del daño antijurídico para el problema planteado en el primer punto de este documento quedará completa.

No obstante, a partir de este momento inicia la implementación de la política que aunque no quedará en el documento de política sí implica unos pasos adicionales que deberán ser documentados para validar la utilidad de la política propuesta. Así, la entidad deberá cumplir con los pasos seis (6) y siete (7) planteados en el Manual de Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico y completar el paso cinco (5) con el fin de generar las herramientas necesarias para la implementación de la política aprobada. Algunas de estas son: solicitud de disponibilidad presupuestal, comunicación con las áreas de la entidad que deban ser involucradas, asignación de responsables para la implementación de la estrategia y generación de mecanismos para hacer su seguimiento.

GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO
POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL USO INDEBIDO DE LA FUERZA Y EL
EJERCICIO DE AUTORIDAD POR PARTE DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL

INTRODUCCIÓN

El Decreto 1716 de mayo 14 de 2009, reglamentario en esta materia del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001, dispone que las normas sobre Comités de Conciliación y Defensa Judicial *son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles* (art. 15).

Dentro de estas normas se encuentra precisamente la que señala al Comité como *instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad* (art. 16).

Por lo tanto le corresponde al Comité de Conciliación el cumplimiento de la función de *formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico* (art. 19 num. 1).

Para el caso específico de la Policía Nacional, la Resolución 3200 de julio 31 de 2009, prescribe en el artículo 2º que es función del Comité de Conciliación de la Policía Nacional formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (num. 1º), al igual que evaluar la gestión y emitir recomendaciones que sirvan como fundamento para prevenir las fallas del servicio que comprometan la responsabilidad de la Nación y de sus funcionarios (num 10).

Conforme a la citada Resolución, corresponde específicamente al Secretario Técnico del Comité

proyectar y someter a consideración del Comité la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico (art. 4, num. 5). Por esto, se propone la siguiente política de prevención a la que se llegó con base en el análisis inicial realizado por el Comité de Conciliación.

1. Identificación del problema a resolver

Después de analizar el informe presentado por la Secretaría Técnica, el Comité de Conciliación definió que la Policía Nacional deberá desarrollar una política de prevención de los hechos clasificados como “Muerte o lesiones a civil con arma de dotación” los cuales vienen dando lugar a que la vida e integridad personal de la población civil, de la comunidad y de la ciudadanía, resulten afectadas y vulneradas. A continuación se presenta la descripción del problema.

a. Descripción del análisis realizado por el Comité

La información reportada por la entidad oficialmente al sistema de gestión de información LITIGOB, administrado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), muestra que la actividad litigiosa es de 1.256 demandas relacionadas con hechos, acciones y omisiones de la Policía Nacional que han causado lesiones o incluso la muerte a personal civil, principalmente, por el uso de armas de dotación, a lo cual se agrega que en las solicitudes prejudiciales y judiciales por reparación directa recibidas en el primer semestre de 2013 la primera causa de reclamación es muerte y lesiones a civil con arma de dotación oficial.

De acuerdo con la información registrada por la entidad en LITIGOB, las reclamaciones en casos como estos corresponden al 25,64% del total de requerimientos en contra de la entidad en los dos últimos años y representarían un gasto de 1.065 millones de pesos para la entidad si llegan a ser falladas en contra, esto resulta bastante probable en atención al tratamiento jurisprudencial que se viene dando a estos casos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, al revisar las condenas por hechos similares en los tres últimos años, se encuentra que la entidad ha sido encontrada responsable por hechos similares atribuibles a fallas en la institución que deben ser revisadas y corregidas para evitar la reiteración de demandas y demás reclamaciones por dichas causas.

b. Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

Dentro del proceso de análisis de las situaciones que resultan en accidentes en contra de la población civil que involucran el uso de armas de dotación se analizaron 100 demandas de reparación directa presentadas durante el primer semestre del año 2013 bajo la clasificación “Muerte o lesiones a civil con arma de dotación”. Después de analizar los hechos que originaron estas demandas se encontró que:

Un grupo de **31** demandas sobre lesiones y muerte a civiles se ocasionó por ***el uso de las armas y el ejercicio de autoridad en labores de PATRULLAJE***.

En este grupo de demandas un subgrupo de **15** demandas corresponden a agresiones armadas directas contra los civiles, en **tres** de las cuales incidió la presión de la comunidad; **10** demandas corresponden daños que se produjeron como resultado de disparos aire efectuados por los uniformados y **6** demandas

se relacionan con agresiones físicas a los civiles.

Un grupo de **23** demandas ***sobre lesiones y muerte a civiles se ocasionó por el uso de las armas y el ejercicio de autoridad en procedimientos de CAPTURA***.

En este grupo de demandas un subgrupo de **10** demandas corresponde a daños que se produjeron como resultado de disparos aire efectuados por los uniformados; **12** demandas corresponden a agresiones armadas directas contra el sujeto capturado, en dos de las cuales incidió la presión de la comunidad y **1** demanda tuvo que ver con agresiones físicas al sujeto capturado.

Un grupo de **14** demandas ***sobre lesiones y muerte a civiles se ocasionó por el uso de las armas y el ejercicio de autoridad en procedimientos de REQUISA***.

En este grupo un subgrupo de **9** demandas corresponden a agresiones armadas directas contra el sujeto requisado; **4** demandas se relacionan con agresiones físicas al civil y **1** demanda corresponde a disparos aire efectuados por los uniformados.

Un grupo de **10** demandas sobre lesiones y muerte a civiles se ocasionó por el uso de las armas y ***el ejercicio de autoridad en MANIFESTACIONES PÚBLICAS***.

En este grupo un subgrupo de **4** demandas se relacionan con agresiones físicas a civiles; **4** demandas corresponden a agresiones armadas directas contra los civiles y **2** demandas corresponden a disparos al aire efectuados por los uniformados.

Un grupo de **3** demandas ***sobre lesiones y muerte a civiles se ocasionó por el uso de las armas de dotación sin observancia de los PROTOCOLOS DE USO Y SEGURIDAD***.

Significa lo anterior que a nivel misional en el cumplimiento de las funciones policiales de la entidad se presenta como factor común a las diversas situaciones ***EL USO ILEGÍTIMO DE LA FUERZA Y DEL EJERCICIO DE AUTORIDAD***, expresado en las siguientes causas primarias:

1. Utilización de las armas de dotación como conducta generalizada a priori en los procedimientos policiales de patrullaje, registro de personas y captura.
2. Exceso en la aplicación de medidas de reducción física en los procedimientos policiales de patrullaje, registro de personas y captura.
3. Desproporción en la defensa de la propia integridad del Agente.
4. Deficiencias en la atención de los requerimientos de seguridad de la comunidad.

Estas circunstancias han dado lugar a que en algunas ocasiones la función policial, en sus distintos componentes, resulte no solo inadecuada, sino contraria a precisos postulados de orden constitucional, supraconstitucional, legal y reglamentario que amerita la proposición e implementación de una estrategia integral para corregir las dificultades advertidas.

c. **Identificación de las causas primarias prevenibles.**

Según se observa de los elementos circunstanciales que dan lugar a los generadores de los daños se presentan como causas primarias de estas circunstancias las siguientes:

- Los agentes de la Policía Nacional están reaccionando desproporcionadamente frente a la ciudadanía.
- Es innegable la vulnerabilidad de la condición humana presente en cada uno de los agentes que a diario vivencia de manera real y directa las realidades, necesidades y exigencias en materia de seguridad para la comunidad.

- La ciudadanía manifiesta prevención y desconocimiento frente a la labor de los agentes;
- Existe una importante 'presión' social que demanda de la institución la contención efectiva del delito y la recuperación de la seguridad ciudadana.

Así, las causas detrás del ocasional uso indebido de la fuerza en la Policía Nacional se relacionan, por un lado, con la actitud de los agentes, su reacción ante situaciones que representan peligro, y su autocontrol y, por otro, con las actitudes y expectativas de la comunidad hacia la Policía como institución y hacia los agentes como sus representantes. Por esto, se plantea la necesidad de que la política de prevención desarrolle mecanismos tendientes a lograr estos dos propósitos. Por ello se propone, por un lado, que esta se enfoque en desarrollar en los agentes un mayor autocontrol que les permita reaccionar distinto ante los riesgos que su trabajo implica para efectivamente recurrir al uso del arma de dotación como *ultima ratio* frente a la comunidad. Por otro lado, se plantea la necesidad de una política de prevención que proponga el desarrollo de campañas de confianza en la ciudadanía que acerquen a los agentes de la Policía Nacional con sus comunidades y permitan que estas últimas entiendan la labor del agente, apoyen el éxito de sus operaciones y respeten su autoridad.

El desarrollo de cualquiera de estas dos opciones excede el propósito de este documento. Sin embargo, se proponen a continuación, en la sección del formato que originalmente busca la formulación completa de la política de prevención, una serie de recomendaciones para la presentación del documento final y unas recomendaciones generales de política acerca de sus contenidos de prevención propuestos en el párrafo anterior.

2. Medidas para corregir el problema

Para la atención preventiva de la reincidencia en las fallas y deficiencias que constituyen el origen de las reclamaciones por el uso de la fuerza y el ejercicio de la autoridad en la institución, se sugiere que en la estructuración de la política de prevención a la cual debe llegar el área técnica de la entidad se tomen en consideración los siguientes aspectos:

- a. Las acciones específicas deben aplicarse a nivel nacional, con prioridad en ciudades capitales e intermedias, teniendo en cuenta que es en estas ciudades donde con mayor frecuencia se están presentando las deficiencias misionales que dan lugar a las reclamaciones.
- b. Los destinatarios directos de las medidas deben ser los agentes que en la cotidianidad exponen la labor de la institución y la comprometen específicamente en labores de patrullaje, requisas y capturas; es decir que debe dirigirse fundamentalmente a los patrulleros y a los agentes que cumplen labores de policía judicial siendo fundamental la construcción de las medidas preventivas que integren la política, contando con su activa participación en la proposición de ideas y soluciones que faciliten la interiorización de las medidas seleccionadas y se garantice su eficacia.
- c. En la construcción de la política, debe ser igualmente determinante la participación de los Comandantes de Región, Metropolitanas y Departamentos de Policía, quienes además deberán ser los encargados de garantizar la efectiva aplicación de las medidas propuestas.
- d. La eficacia de las estrategias de política preventiva que se implemente debe ser objeto de seguimiento y medición; estas labores pueden estar a cargo de la oficina de Control Interno, a partir de indicadores que permitan constatar:

La incidencia cualitativa de los instrumentos de política de prevención en el desarrollo de las funciones por parte de los agentes y su contribución al logro de los objetivos misionales de la entidad.

La incidencia cuantitativa de la implementación de las medidas formuladas con carácter preventivo en la reducción progresiva del índice de litigiosidad por las causas que conciernen a la problemática que se pretendió resolver.

- e. La política de prevención que se estructure necesariamente debe incorporar acciones específicas que permitan la implementación de las siguientes medidas estratégicas para corregir las deficiencias en cada uno de los supuestos prevenibles:
 - Utilización de las armas de dotación como conducta generalizada a priori en los procedimientos policiales de patrullaje, registro de personas y captura.
 - Exceso en la aplicación de medidas de reducción física en los procedimientos policiales de patrullaje, registro de personas y captura.
 - Desproporción en la defensa de la propia integridad del Agente.

Acciones conjuntas a implementar:

En este aspecto se considera que la efectividad de la política de prevención depende en gran medida de su construcción conjunta entre los distintos estamentos de la institución, en procura de su adecuada incorporación y priorización en los planes de gestión de la entidad.

Por esta razón parece adecuado que el área misional de la entidad a la cual funcionalmente le corresponde articular las actividades a implementar en cada uno de los instrumentos que se identifican como necesarios para gestionar la política, sea la dependencia que lidere el correspondiente proceso de mejoramiento en la institución.

Revisión de normativa interna a fin de indicar en estas de manera contundente los lineamientos que resulten necesarios para garantizar que en la implementación de los distintos procedimientos y operaciones, el uso legítimo de la fuerza constituye el principio básico de la actividad policial.

Líder del proyecto:

Secretaría General

Revisión de los programas de formación, capacitación, inducción y actualización, según corresponda, incorporando en estos temáticas relacionadas con sociología, familia y sociedad, sistemas de manejo, tratamiento y protección para la infancia y la adolescencia, entre otros similares.

Líder del proyecto:

Dirección Nacional de Escuelas

Aplicación de un proyecto específico y permanente de manejo del conflicto.

Líder del proyecto:

Dirección de Bienestar Social

Establecer un plan permanente de salud ocupacional en sicología.

Líder del proyecto:

Dirección de Talento Humano

Revisar las directrices institucionales para la incorporación y verificación de las condiciones de permanencia en el cargo.

Líder del proyecto:

Dirección de Incorporación

Promover estrategias de socialización de los resultados de procesos disciplinarios, penales y de repetición a fin de sensibilizar a los agentes respecto de los distintos ámbitos de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Líder del proyecto:

Inspección General

Deficiencias en la atención de los requerimientos de seguridad de la comunidad.

Acciones a implementar:

Formulación de campañas para recuperar la confianza en la institución y mejorar el conocimiento de la comunidad respecto de las funciones y limitaciones que en sus actuaciones tienen los agentes de la Policía Nacional.

Líder del proyecto:

Dirección de Comunicaciones Estratégicas

Establecer un programa que permita el otorgamiento de incentivos periódicos para destacar y reconocer el adecuado desempeño de los agentes y de los distintos comandos, estaciones de policía, Centros de Atención Inmediata, Cuadrantes, etc. en el cumplimiento de sus funciones.

Líder del proyecto:

Dirección de Seguridad Ciudadana



IMPRENTA
NACIONAL
DE COLOMBIA

Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co