



COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ARAUCA

DOCUMENTO TÉCNICO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO

ARAUCA, ARAUCA

Página 1 de 34

Centro Administrativo Municipal Arauca (CAM)
Carrera 24 entre 18 y 20. PBX:(7) 8853156
Línea gratuita Nacional: 01 8000 977781
www.arauca-arauca.gov.co
Correo: contactenos@arauca-arauca.gov.co
Código postal: 810001. Arauca - Arauca (Colombia)

En Arauca **CREEMOS Y
PODEMOS**





Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
PARTE I	6
1. OBJETIVOS	6
1.1 General	6
1.2 Específicos	6
2. ALCANCE	7
2.1. Valoración	8
2.2. Mitigación	8
3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES	8
◦ Daño antijurídico	8
◦ Prevención	9
◦ Política de prevención del daño antijurídico	11
4. PRINCIPIOS Y VALORES INSTITUCIONALES QUE GUIARAN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO PARA LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ARAUCA.	12
4.1. Principios institucionales	12
4.2. Valores institucionales	13
5. SOPORTE LEGAL	15
5.1 MARCO NORMATIVO	15
PARTE II	16
6. IDENTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL RIESGO POR EL COMITÉ DE CONCILIACION.	16
6.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS	16
Causa 1.	16
Causa 2.	17
Causa 3.	17
Causa 4.	17



MUNICIPIO DE ARAUCA

6.2. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES.....	17
CAUSA 1. La expedición de actos administrativos que niegan derechos laborales..	18
CAUSA 2. Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales.....	18
CAUSA 3. La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento de competencias laborales, y de procedimientos de contratación.....	18
CAUSA 4. El manejo, clasificación y conservación inadecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación.....	19
6.3. DISEÑO DE LA POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO.....	19
6.3.1. Causa 1. La expedición de actos administrativos que niegan derechos laborales	19
6.3.2. Causa 2. Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales.....	20
6.3.3. Causa 3. La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento de competencias laborales y de procedimientos contractuales... ..	22
6.3.4. Causa 4. El manejo, clasificación y conservación inadecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación.....	23
6.4. PLAN DE ACCIÓN.....	25
ANEXO 1.....	26
ANEXO 2.....	27
ANEXO 3.....	29



INTRODUCCIÓN

La Constitución Política estableció en su artículo 90, que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o por la omisión de las autoridades públicas; y, en atención a las estrategias eficaces para la prevención de condenas, el estado colombiano creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) como unidad administrativa especial, cuyo objetivo principal es el diseño e implementación de estrategias tendientes a resolver, fortalecer y mitigar las causas primarias que ocasionen o puedan ocasionar daños antijurídicos, a fin de dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y el Estado, en el cual se permita un adecuado manejo de la gestión jurídica estatal .

Bajo el decreto No. 1069 de 2015 “*por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del sector de Justicia y del Derecho*”, definió 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.

Así mismo, estableció las funciones de los comités de Defensa Judicial y Conciliación de las Entidades Públicas del orden nacional, departamental, distrital, etc., tendientes a “*formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico*” y “*Diseñar las políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la Entidad*”. En efecto, la administración del municipio de Arauca, mediante el Decreto 069 del 19 de febrero de 2001, crea el comité de conciliación en la entidad municipal, siendo este objeto de modificación por el decreto 052 del 15 de julio de 2011.



En aras de unificar las recomendaciones y directrices impartidas por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación a título de prevención de daño antijurídico y la defensa judicial, y con el fin de mitigar los hechos generadores del daño, se considera necesario implementar las Políticas de Gestión Jurídica, Prevención del daño antijurídico y defensa judicial de la Alcaldía Municipal de Arauca.

Por consiguiente con el propósito de evitar una gran carga de procesos judiciales en contra, que afecta de manera directa el erario público por el monto de las eventuales condenas; pues no obstante, existen numerosos factores que confluyen, entre ellos la omisión y/o extralimitación de funciones de los servidores públicos, prestaciones de servicios profesionales y ejecución de objetos contractuales sin el lleno de requisitos plenos legales, configurándose en la materialización de los denominados hechos cumplidos, ineficiencia en el manejo de la defensa jurídica municipal y la falta de integración de la información en la memoria institucional, entre otros, en tal sentido, y con el fin de implementar la política de prevención del daño antijurídico en nuestro municipio se presenta este documento, que contiene pasos encaminados a orientar las medidas de prevención, y describe un marco conceptual que debe socializarse al interior de nuestra entidad, y en las dependencias que coadyuvan para la representación judicial de los intereses de la Administración Municipal, con el fin de liderar una cultura preventiva de la gestión para evitar la ocurrencia y aminorar los efectos, pretendiendo dogmatizar a los funcionarios para que sean ellos quienes tomen acciones conforme a derecho, a través de un sistema de controles internos de la administración pública sin necesidad de la intervención de órganos de control externos.



PARTE I

1. OBJETIVOS

1.1 *General*

Establecer los lineamientos para la implementación, elaboración y ejecución de las políticas de prevención del daño antijurídico en la Alcaldía Municipal de Arauca, en procura del mejoramiento continuo de la administración pública municipal, en la cual cada uno de los servidores de la Administración se constituye en parte integrante; que contribuyan a mejorar o eliminar las causas que generan los Daños Antijurídicos y, por otro, la Defensa y Protección Efectiva de los Intereses Litigiosos del Estado de la actual Política de Defensa Jurídica, que permitan la eficiencia, eficacia y la planificación del mismo dentro de la entidad municipal.

La política de prevención del daño antijurídico es aplicable a todos los procesos y dependencias de la Alcaldía Municipal de Arauca.

1.2 *Específicos*

-Identificar y clasificar el daño, resultado de la implementación de una política alrededor del daño antijurídico, llevadas a cabo en cada dependencia de la Alcaldía Municipal de Arauca.

-Generar procesos y procedimientos ágiles, sencillos, adaptables y flexibles, los cuales mediante sus interacciones logren los objetivos de la entidad pública municipal, con el fin de evitar que las actuaciones administrativas y



la toma de decisiones en las diferentes áreas o dependencias de la entidad pueda generar hechos u omisiones que vulneren el régimen jurídico aplicable y afecten los intereses del estado.

- Garantizar que los procesos judiciales en los que sea parte el municipio de Arauca, sean resueltos dentro de la legalidad en los términos judiciales y en beneficio de los intereses de la entidad integrando aspectos relevantes de naturaleza preventiva, para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos nocivos del debate extrajudicial o judicial.
- Articular la Política de prevención del daño antijurídico con lo reglamentado por el sector de Justicia y del Derecho del Estado Colombiano.

2. ALCANCE

La Política de Prevención del Daño Antijurídico – Alcaldía Municipal de Arauca, es aplicable a todos los procesos y dependencias de la Entidad.

En virtud de promover una cultura proactiva en la prevención del daño antijurídico al interior de la Alcaldía Municipal de Arauca, mediante la individualización e investigación de los hechos causantes del daño antijurídico, que incluye una completa indagación sobre las deficiencias u omisiones administrativas o misionales de la entidad, que se encuentra generando reclamaciones en su contra y exponiendo el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones tendientes a reducir el riesgo y costos al enfrentar un proceso judicial, buscando así aportes para la disminución de demandas en contra de la entidad y a la disminución en los pagos realizados por concepto de conciliaciones y/o sentencias.



2.1. Valoración

Se hará la debida apreciación sobre la posibilidad y nivel de impacto de los riesgos que han sido cualificados y que por su materialidad demandan una valoración cuantitativa. Para efectuar una correcta valoración, es necesario implementar una metodología con base en los procedimientos que han sido y serán establecidos por la Entidad Municipal.

2.2. Mitigación

Se deberá tomar decisiones respecto al manejo óptimo de los riesgos a través del diseño e implementación de mecanismos, estrategias y/o apropiaciones de recursos que se necesiten, para mitigar el impacto de fallos adversos, logrando un índice mínimo de fallos condenatorios, esto será logrado con las buenas prácticas en la ejecución de los procesos y procedimientos en cada una de las áreas o dependencias de la entidad.

3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

- ***Daño antijurídico***
- Es el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo.
- La responsabilidad patrimonial del Estado, según lo contemplado por nuestro legislador en el artículo 90 de la Constitución Política, tiene como fundamento del daño antijurídico, que ha sido definido doctrinalmente como aquel *“que el titular del patrimonio, no tiene el deber jurídico de soportarlo, aunque el agente que lo ocasione obre el mismo con toda licitud”*, evento en el cual el daño es un hecho jurídico que debe evitarse o repararse porque *“no está contemplado por la ley como carga pública que todo particular deba soportar”*.



- **Prevención**

El concepto de prevención hace alusión a **prevenir**, o a anticiparse a un hecho y evitar que este ocurra. Su origen es del termino en latín *praeventio*, el cual proviene de “prae”: previo, anterior, y “eventious”: evento o suceso. Generalmente, se habla de **prevenir un acontecimiento negativo no deseable**¹.

- **Litigio**

Proviene del latín “*Litis*” que significa “*Traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación*” y hace referencia al proceso judicial en el cual actúa como parte demandada el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o Presidencia de la República.

- **Caducidad:** Institución jurídico procesal a través de la cual se limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia.
- **Acción de repetición:** Es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. La finalidad de esta acción está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.

¹ Fuente: <http://concepto.de/prevencion/#ixzz4MJmPrS85>



- **Llamamiento en garantía:** Es una acción judicial que se instaura dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, mediante la cual la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad de haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

- **Causa primaria del daño antijurídico:** Falencias administrativas o misionales que dan origen a los diferentes de medios de control generando para el Instituto un riesgo de litigiosidad.

- **Medio de control:** Mecanismos judiciales diseñados para acceder a la Jurisdicción contenciosa administrativa para controlar las actividades del Estado.

- **Proceso Judicial:** Es la sucesión de fases jurídicas concatenadas realizadas conforme al orden trazado por la ley, el juez, las partes y los terceros en ejercicio de los poderes, derechos, facultades y cargas que les atribuye la ley procesal o en cumplimiento de los deberes y obligaciones que la misma les impone, cursadas ante órgano jurisdiccional.

- **Comité de Conciliación:** 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.5 Igualmente es el encargado de decidir 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.

- **Optimizar:** Acción designada para buscar la mejor forma de hacer algo.
- ***Política de prevención del daño antijurídico***

El artículo 90 de la Constitución Política marca una etapa fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano en la medida en que se constituye en la cláusula general de responsabilidad patrimonial del estado. Así las cosas, el estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables en razón de la acción u omisión de las autoridades públicas.

La corte Constitucional, considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del estado social de derecho, pues al propio estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de la Administración frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y este sea imputable al estado, se origina un traslado patrimonial del estado al patrimonio de la víctima y/o afectado por medio de indemnización.

Así las cosas, se tiene que, 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 cuales se plantean y se ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas. Luego, 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 generados del daño antijurídico en la entidad.

Para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico, la agencia jurídica del estado propuso, el desarrollo de cuatro ejes esenciales, reseñados así: “(i) *identificación de la actividad litigiosa*, (ii) *Determinación de las causas primarias que generan el daño antijurídico*, (iii) *Propuesta de política de prevención*”. Ejes que serán desarrollados por el Comité de Conciliación e implementados por los funcionarios y trabajadores de la Alcaldía Municipal de Arauca.

4. PRINCIPIOS Y VALORES INSTITUCIONALES QUE GUIARAN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO PARA LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ARAUCA.

4.1. Principios institucionales

- **Planeación:** Proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de los objetivos y metas económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio, los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, regional, sectorial e institucional, su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazo y por último emplea cuatro vertientes de instrumentos: de obligación, de coordinación, de concertación y de inducción.



- **Planificación:** Proceso sistemático, integral, racional y continuo de previsión que se traduce en elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo con miras a lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio determinado, que utiliza un conjunto de procedimientos metodológicos para abordar la actividad de previsión, organización y uso de los recursos disponibles.
- **Eficacia:** Grado en el que se realiza las actividades planificadas y se alcanza los resultados planificados.
- **Eficiencia:** Relación entre el resultado alcanzado y las acciones realizadas.

4.2. Valores institucionales

- **Honestidad:** Actúo siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general.
- **Respeto:** Reconozco, valoro y trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición.
- **Compromiso:** Soy consciente de la importancia de mi rol como servidor público y estoy en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que me relaciono en mis labores cotidianas, buscando siempre mejorar su bienestar.
- **Diligencia:** Cumplo con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas a mi cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado.



- **Justicia:** Actúo con imparcialidad garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación.



5. SOPORTE LEGAL

5.1 MARCO NORMATIVO

Normatividad	Descripción
Constitución Política de Colombia	<p>Artículo 2: “<i>Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares</i>”.</p> <p>Artículo 90: “<i>El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste</i>”.</p>
Ley 1444 de 2011	Regulada por el decreto ley 4085 de 2011, mediante la cual la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), tiene entre sus objetivos: “ <i>(...) 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.</i> ”
Ley 446 de 1998	El artículo 75 dispuso que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, deberán integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se le señalen, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, el cual reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, estableciendo las reglas para su integración y funcionamiento.
Decreto 1716 de 2009	El Artículo 16 dispone: “ <i>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 (...)</i> ” A su vez el artículo 19, numeral 1°, estableció que le corresponde al Comité de Conciliación el cumplimiento de la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. En efecto, el Decreto 1716 de Mayo 14 de 2009 dispone que las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles (Art. 15); normas dentro de las cuales se encuentran precisamente la que señala al Comité como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las políticas (Art. 16), correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 num.1).
Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015	Mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en su artículo 2.2.43.1.2.2, dispone que el Comité de Conciliación constituya una instancia administrativa para el estudio análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.



PARTE II

6. IDENTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL RIESGO POR EL COMITÉ DE CONCILIACION.

La Alcaldía Municipal de Arauca, mediante el Comité de conciliación realiza estudio frente a los procedimientos realizados por su personal de planta en aplicabilidad a derecho, en aquellos casos especiales que se revisten de *carácter administrativo*; Lo anterior encaminado a fortalecer y estructurar una implementación bajo una metodología que brinde herramientas eficaces para generar una medición de logros y resultados, la cual no debe ser ajena a las políticas públicas trazadas a nivel nacional para la prevención del daño antijurídico.

Por tanto, se identifica las diferentes actuaciones irregulares de la administración municipal que dan lugar y origen a posibles condenas. Dichas condenas, son el resultado de la poca prevención que existe en la órbita de expedición de actos, hechos y situaciones administrativas.

Así las cosas, los riesgos identificados en este documento constituyen el insumo para formular la correspondiente política de prevención del daño antijurídico, en tal sentido el comité de conciliación de la entidad municipal se centrará en los riesgos analizados en curso de la vigencia 2016.

6.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS

Causa 1. La expedición de actos administrativos que no distinguen los derechos laborales de los derechos contractuales.



Riesgo identificado: Ausencia del estudio jurídico de los alcances de los actos administrativos que se emiten en el ámbito de los contratos de prestación de servicios.

Causa 2. Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las etapas pre contractual, contractual de ejecución y liquidación de los procesos contractuales.

Riesgo identificado: Falta de planeación en las diferentes etapas contractuales, generando incumplimiento en las obligaciones contractuales y celebración indebida de contratos.

Causa 3. La falta de implementación actualización de los manuales de procedimiento competencias laborales, y de procedimientos de contratación.

Riesgo identificado: Desconocimiento de la normatividad vigente, falta de estudio jurídico en la toma de decisiones. De igual forma, falta de planeación, control y vigilancia de obras públicas.

Causa 4. El manejo, clasificación y conservación adecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación.

Riesgo identificado: Desconocimiento de los parámetros fijados en la ley de archivo; Así mismo, la falta de implementación e institucionalización de la misma.

6.2. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES.

Siguiendo las pautas establecidas en el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”². A partir de la información precedente, se propone identificar las causas generales las cuales fueron priorizadas en razón a los riesgos

² Elaborado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



en la entidad municipal; No obstante, se logró identificar las dependencias en las que presuntamente pudiera originarse. (Anexo 2).

CAUSA 1. La expedición de actos administrativos que no distinguen los derechos laborales de los derechos contractuales.

En relación con la primera causa general “La expedición de actos administrativos que no distinguen los derechos laborales de los derechos contractuales”, las sub-causas identificadas son: A) Por ausencia del estudio del marco jurídico, donde se derivan el alcance de los diferentes actos administrativos emitidos por la entidad municipal en el ámbito contractual y laboral. B) Exigencias en el cumplimiento de obligaciones distintas a las enunciadas en el contrato de prestación de servicios.

CAUSA 2. Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales.

Así mismo, respecto con la segunda causa general “Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales”, las sub-causas identificadas son: A) Desconocimiento de la normatividad Contractual. B) Ausencia o falta de actualización de los manuales de procedimiento de los procesos de selección sub-procesos.

CAUSA 3. La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento de competencias laborales, y de procedimientos de contratación.

Sobre la tercera causa general priorizada, “La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento de competencias laborales, y de procedimientos de contratación”, las sub-causas identificadas serían: A) Desconocimiento de las cargas laborales en cada una de las dependencias que

Página 18 de 34



hacen parte de la entidad municipal. B) La ausencia de una política de modernización de la entidad que permite ajustar a la necesidad cambiante en la esfera de la Administración Pública.

CAUSA 4. El manejo, clasificación y conservación inadecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación.

En virtud de la cuarta causa general, “El manejo, clasificación y conservación inadecuada de la información institucional de acuerdo los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación”, la sub-causa identificada sería: La falta de implementación e institucionalización del despliegue administrativo frente al manejo, clasificación y conservación de los documentos e información institucional que reposa en las diferentes dependencias de la entidad municipal.

6.3. DISEÑO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

Culminado los pasos anteriores, se adoptan las siguientes medidas de prevención del daño antijurídico, teniendo en cuenta las causas generales priorizadas.

6.3.1. Causa 1. La expedición de actos administrativos que no distinguen los derechos laborales de los derechos contractuales

Para esta causa se dispuso como medida correctiva, que los actos administrativos que se expiden en materia de talento humano para negar derechos laborales de funcionarios de la administración municipal, deben ser motivados y tener en cuenta las normas y requisitos de ley; así mismo, se debe ser cuidadoso con los actos administrativos que se emiten en las relaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios. En materia laboral se debe consultar el código sustantivo del trabajo, la ley 909 de 2004 y las complementarias; en tanto que, en



materia de prestación de servicios se deben remitir al código civil, a la Ley 80 de 1993 y las relativas a la contratación estatal.

Previo a la decisión administrativa de negar los derechos laborales que se reclamen por el funcionario o contratista, se deberá evaluar la situación particular en que se encuentra el mismo, esto es, si se encuentra amparado por algún tipo de fuero sindical, reten social o en alguna situación administrativa que impida cobijarle sus derechos o la forma de vinculación para con el ente territorial.

El mecanismo de implementación debe establecer procedimientos administrativos al interior del área de talento humano, para capacitar sobre el tema a funcionarios de la alcaldía Municipal de Arauca, en especial el equipo de alta dirección y quienes conforman el grupo de talento humano.

6.3.2. Causa 2. Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales.

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

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

El principio de transparencia, el cual dispone que la selección de los contratistas debe *“edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los intereses; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la regla o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la*



motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”.

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

Partiendo de lo anterior, resulta pertinente fijar lo siguiente:

- Actualización permanente del manual de contratación adoptado por la entidad.
- Realización de charlas de capacitación y actualización a los intervinientes en la actividad contractual.
- Que las iniciativas contractuales que lo requieran sean sometidas a revisión por parte del comité de contratación el cual efectúa recomendaciones sobre la viabilidad jurídica, financiera y técnica de los temas sometidos a discusión.
- Que la designación de los miembros que componen los comités evaluadores de propuestas sea a través de acto administrativo, indicando con claridad las responsabilidades y obligaciones que se asumen en virtud de este rol.
- En aquellos procesos de selección de importancia estratégica, se debería realizar una solicitud de acompañamiento preventivo por parte de los entes de control.

En cuanto a las liquidaciones de los contratos con la administración, los servidores públicos que ejercen funciones de supervisión o interventoría a los contratos celebrados por el Municipio, tienen a cargo la obligación de verificar que se suscriba dentro del término establecido por la Ley, el acta de liquidación de los

Página 21 de 34



contratos y órdenes de pago, en el tiempo estipulado en el contrato o a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de estos, o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación, y exigir si es del caso la ampliación de las pólizas de los contratos.

El contenido del acta de liquidación debe ajustarse a lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, toda vez que la omisión del balance económico, señalando las sumas pagadas y los saldos a favor de las partes contratantes, o de los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, puede ser determinante para declarar que el documento no constituye acta de liquidación.

A lo anterior, se suma que se deberá elaborar e implementar un mapa interno de contratación estatal en el Municipio de Arauca, el cual servirá como herramienta de carácter gerencial y preventivo, que permita generar alertas a la administración municipal, con el propósito de garantizar que se culminen los procesos contractuales en la vigencia correspondiente y se cumplan las condiciones descritas en el cronograma del contrato.

6.3.3. Causa 3. La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento de competencias laborales y de procedimientos contractuales.

Se deberá establecer métodos y mecanismos de prevención, ejecución, evaluación y mejoramiento continuo de la función administrativa con el fin de que se puedan alcanzar los objetivos de la función pública.

No obstante, Se deberá dotar de un instrumento administrativo que contenga, de manera precisa y detallada, las diferentes políticas, normas y procedimientos de competencias laborales y contractuales que se aplican a la hora de dar un servicio tanto dentro como fuera de la administración municipal de Arauca.

De manera que lo anterior, permita unificar las acciones laborales de todos los actores que intervienen en los diferentes procesos y procedimientos de competencias laborales y/o contractuales.



Así mismo, Simplificar los procedimientos para facilitar el servicio y lograr mayor agilidad, imparcialidad, transparencia y efectividad en las acciones, para así generar y aplicar planes integrales de mejoramiento que garanticen el desarrollo institucional de la función pública y el mejoramiento de su capacidad para responder efectivamente.

De manera que se permita proveer a los ejecutores de estos procedimientos, así como a los usuarios del servicio, una guía de acción laboral detallada que les permita llevar a cabo sus labores con efectividad y calidad.

Por otro lado, se deberá garantizar la realización de procesos de evaluación independiente del sistema de control interno, a llevarse a cabo en forma oportuna y eficaz de tal forma que se logre una visión alterna, objetiva y estratégica de la administración y así, brindar apoyo permanente.

Lo anterior se desarrollará, por medio de pedagogías y capacitación del personal que trabaja para la administración municipal de Arauca, en aras de obtener mayor compromiso que orienten el accionar administrativo y lograr una mayor efectividad.

6.3.4. Causa 4. El manejo, clasificación y conservación inadecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación.

Se establecieron como medidas correctivas:

Previa la recaudación de la información institucional, se deberá consolidar la información a través de un inventario en el que se clasifique y organice el archivo físico de los documentos, de conformidad con los criterios estándar de la Ley 594 de 2000.³


El inventario será realizado con base en la información que reposa en el archivo central y será complementada con la información que se recaude e las diferentes secretarías y/o dependencias de la Alcaldía Municipal de Arauca. En cuanto a la

³ Por la cual se reglamenta la Ley General de Archivo de las entidades públicas.



información que reposa en los archivos de la Alcaldía Municipal, se hará el inventario a partir de los procesos, tomando uno a uno para hacer los análisis que le correspondan.

No obstante, en cuanto a procesos, sentencias y/o conciliaciones, se llenará una caratula de identificación que contendrá los datos de la siguiente forma:

 ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA	
N° de Radicado	
1. Identificación de las partes	
2. Tipo de Jurisdicción	
3. Autoridad ante quien se tramita la controversia (Despacho judicial: Primera Instancia – Segunda Instancia, Procuraduría).	
4. Número de expediente	
5. Demandante / Solicitante	
6. Demandado / Afectado	
7. Acción	
8. Cuantía	
9. Apoderado Principal	
10. Apoderado Sustitutivo	

Esta información será consignada en un cuadro que alimentará el cuadro consolidado que debe remitirse anualmente a la Dirección de Defensa Judicial del Estado. De igual manera se dejará una hoja anexa a la caratula, o en la misma caratula, que contendrá los diferentes documentos que posee el expediente archivado y en el caso de los vigentes, los documentos que se han venido anexando y que obran dentro del mismo.



6.4. PLAN DE ACCIÓN.

A partir del análisis de las causas generales de las políticas antes indicadas, se pone en marcha el siguiente plan de acción de acuerdo con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Judicial y Conciliación. (Anexo 3).



ANEXO 1.

ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA	
TIPOLOGIA Y NIVEL DE LITIGIOSIDAD – VIGENCIA 2016	
Paso 1. IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO	
CAUSA GENERAL	RIESGOS IDENTIFICADOS
La expedición de actos administrativos que no distinguen los derechos laborales de los derechos contractuales.	Ausencia del estudio jurídico de los alcances de los actos administrativos que se emiten en el ámbito de los contratos de prestación de servicios.
Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales.	Falta de planeación en las diferentes etapas contractuales, generando incumplimiento en las obligaciones contractuales y celebración indebida de contratos.
La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento de competencias laborales, y de procedimientos de contratación.	Desconocimiento de la normatividad vigente, falta de estudio jurídico en la toma de decisiones. De igual forma, falta de planeación, control y vigilancia de obras públicas.
El manejo, clasificación y conservación inadecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la ley de archivo general de la nación.	Desconocimiento de los parámetros fijados en la ley de archivo; Así mismo, la falta de implementación e institucionalización de la misma.



ANEXO 2.

ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA											
ANALISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS											
Causas General Priorizada	Hechos	Causas Primarias o Sub causas	Área generadora de la conducta	Evaluación del Riesgo			¿Previsible?		Prioridad		
				ALTO	MEDIO	BAJO	SI	NO	ALTO	MEDIO	BAJO
(i)La expedición de actos administrativos que no distinguen los derechos laborales de los derechos contractuales	El afectado y/o accionante solicita se declare nulo el acto administrativo y se restablezca su derecho.	A) Por ausencia del estudio del marco jurídico, donde se derivan el alcance de los diferentes actos administrativos emitidos por la entidad municipal en el ámbito contractual y laboral. B) Exigencias en el cumplimiento de obligaciones distintas a las enunciadas en el contrato de prestación de servicios.	Jefes de Despachos con funciones de nominador, Área o grupo de talento Humano.		X		X		X		
(ii)Omisión o falta de supervisión y vigilancia en las diferentes etapas de los procesos contractuales	El afectado y/o accionante solicita se mantenga el equilibrio de la ecuación contractual, y se le compense económicamente.	Desconocimiento de la normatividad contractual, ausencia o falta de actualización de los manuales de procedimiento de los procesos de selección y subprocesos.	Jefes de Despachos con funciones de ordenador de gastos, supervisión e intervención del proceso contractual.			X	X		X		



<p>(iii) La falta de implementación y actualización de los manuales de procedimiento y competencias laborales, de procedimientos, de contratación, entre otros.</p>	<p>El no contar con una planta de personal adecuada y el desconocimiento de las cargas laborales en cada una de las dependencias que hacen parte de la Entidad, es un factor para que los indicadores de eficiencia y eficacia frente a la función y/o actividad administrativa no se logren.</p>	<p>La ausencia de una política de modernización de la Entidad que permite ajustar a la necesidad cambiante en la esfera de la administración pública.</p>	<p>Oficina de Control Interno de Gestión o quien haga sus veces y los Jefes de Despachos</p>		<p>X</p>		<p>X</p>		<p>X</p>		
<p>(iv) El manejo, clasificación y conservación adecuada de la información institucional de acuerdo a los parámetros fijados en la Ley de Archivo General de la Nación.</p>	<p>Despliego administrativo, frente al manejo, clasificación y conservación de los documentos e información institucional.</p>	<p>Falta de implementación e institucionalización de una política alrededor de la Ley de Archivo General de la Nación.</p>	<p>Dependencias a cargo del archivo general, Comité Interdisciplinario MECI, Oficina de Control Interno de Gestión.</p>		<p>X</p>	<p>X</p>		<p>X</p>			



ANEXO 3.

ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA						
Paso Tres: Plan de Acción						
CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MEDIDA ¿Qué hacer?	MECANISMO ¿Cómo hacerlo?	Cronograma ¿Cuándo hacerlo?	Responsable ¿Quién lo va a hacer?	Recursos ¿Con que lo va hacer?	DIVULGACIÓN
j) Por ausencia del estudio del marco jurídico, donde se derivan el alcance de los diferentes actos administrativos emitidos por la entidad municipal en el ámbito contractual y laboral.	Procurar que los actos administrativos que se expiden en materia de talento humano para negar derechos laborales de funcionarios de la administración municipal, deben ser motivados y tener en cuenta las normas y requisitos de ley; así mismo, se debe ser cuidadoso con los actos administrativos que se emiten	Establecer procedimientos administrativos al interior del área de talento humano, para capacitar sobre el tema a funcionarios de la alcaldía Municipal de Arauca, en	Adelantar revisiones semestrales en Enero y julio de cada año	Responsable del sistema de Gestión y el del MIPG junto con el Profesional de Talento Humano	Mesa de trabajo con la participación del comité de Conciliación, el Equipo MIPG, el profesional del área de talento humano y el líder de la política de	



MUNICIPIO DE ARAUCA

<p>Exigencias en el cumplimiento de obligaciones distintas a las enunciadas en el contrato de prestación de servicios.</p>	<p>en las relaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios.</p> <p>En materia laboral se debe consultar el código sustantivo del trabajo, la ley 909 de 2004 y las complementarias; en tanto que, en materia de prestación de servicios se deben remitir al código civil, a la Ley 80 de 1993 y las relativas a la contratación estatal.</p> <p>Previo a la decisión administrativa de negar los derechos laborales que se reclamen por el funcionario o contratista, se deberá evaluar la situación particular en que se encuentra el mismo, esto es, si se encuentra amparado por algún tipo de fuero sindical, reten social o en alguna situación administrativa que impida cobijarle sus derechos o la forma de vinculación para con el ente territorial</p>	<p>especial el equipo de alta dirección y quienes conforman el grupo de talento humano.</p>			<p>defensa jurídica ante el MIPG</p>	
--	--	---	--	--	--------------------------------------	--



<p>ii) Desconocimiento de la normatividad pre contractual, contractual, ausencia o falta de actualización de los manuales de procedimiento de los procesos de selección y subprocesos.</p>	<p>Actualizar y cumplir con los requisitos, procedimientos y demás, en aras de garantizar la selección de la mejor propuesta, para satisfacer el objeto contractual, precedida del artículo 24 de la ley 80 de 1993.</p> <p>Así mismo, verificar la suscripción dentro del término establecido por la Ley, el acta de liquidación de los contratos y órdenes de pago o a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de estos, o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación, y exigir si es del caso la ampliación de las pólizas de los contratos.</p>	<p>Validar los procedimientos y formatos establecidos para cumplir con todas las etapas del proceso contractual ajustados a las normas vigentes en la materia.</p> <p>Incluir en el plan institucional de capacitación los temas propios de la contratación en todas sus etapas</p>	<p>Adelantar revisiones semestrales en Enero y julio de cada año</p>	<p>Responsable del sistema de Gestión y el del MIPG junto con el jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el profesional de Talento Humano</p>	<p>Mesa de trabajo con la participación del comité de Conciliación, el Equipo MIPG, el profesional del área de talento humano y el líder de la política de defensa jurídica ante el MIPG</p> <p>Incluir en el plan institucional de capacitación los temas propios de la contratación en todas sus etapas</p>	
<p>iii) La ausencia de una política de modernización de la entidad que permite ajustar a la necesidad cambiante en la</p>	<p>Se establecerán métodos y mecanismos de prevención, ejecución, evaluación y mejoramiento continuo de la función administrativa con el fin de que se puedan alcanzar los objetivos de la función pública.</p>	<p>Consolidar el proceso de modernización administrativa por medio de las políticas de gestión y Desempeño del</p>	<p>Avances semestrales con medición en noviembre de 2019, mayo de 2020 y noviembre de 2020</p>	<p>Responsable del sistema de Gestión y el del MIPG junto con el Comité institucional de</p>	<p>Recursos propios asignados a la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión</p>	



MUNICIPIO DE ARAUCA

<p>esfera de la administración pública.</p>	<p>Se deberá dotar de un instrumento administrativo que contenga, de manera precisa y detallada, las diferentes políticas, normas y procedimientos de competencias laborales y contractuales que se aplican a la hora de dar un servicio tanto dentro como fuera de la administración municipal de Arauca. De manera que lo anterior, permita unificar las acciones laborales de todos los actores que intervienen en los diferentes procesos y procedimientos de competencias laborales y/o contractuales.</p>	<p>MIPG logrando el adecuado desempeño de los roles establecidos en el modelo de las tres líneas de defensa</p>		<p>Gestión y Desempeño</p>		
<p>iv) Falta de implementación e institucionalización de una política alrededor de la ley de Archivo General de la Nación.</p>	<p>Se deberá consolidar la información a través de un inventario en el que se clasifique y organice el archivo físico de los documentos, de conformidad con los criterios estándar de la Ley 594 de 2000. El inventario será realizado con base en la información que reposa en el archivo</p>	<p>Consolidación y puesta en marcha del Plan Institucional de Archivo PINAR y establecimiento de una nueva herramienta de gestión documental que permita realizar la trazabilidad de los documentos</p>	<p>Avances semestrales con medición en noviembre de 2019, mayo de 2020 y noviembre de 2020</p>	<p>Secretaria General y personal asignado al sub proceso de archivística. Comité institucional de gestión y desempeño</p>	<p>Recursos propios asignados a la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión</p>	



MUNICIPIO DE ARAUCA

	<p>central y será complementada con la información que se recaude e las diferentes secretarías y/o dependencias de la Alcaldía Municipal de Arauca.</p> <p>En cuanto a la información que reposa en los archivos de la Alcaldía Municipal, se hará el inventario a partir de los procesos, tomando uno a uno para hacer los análisis que le correspondan.</p>	<p>desde su producción o recibo y hasta su disposición final</p>				
--	---	--	--	--	--	--

ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA



MUNICIPIO DE ARAUCA

IDENTIFICACION DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA DEL ANALIZADA DESDE 01-01-2017 HASTA 31-12-2018			
TIPO DE INSUMO	TIPO DE ACCIÓN	FRECUENCIA	VALOR
DEMANDAS	SIN CLASIFICACION	8	81,587,000
DEMANDAS	REPARACION DIRECTA	46	30,637,851,750
DEMANDAS	ACCION POPULAR	26	12,087,877,387
DEMANDAS	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	58	10,382,607,853
DEMANDAS	EJECUTIVO	11	499,380,079
DEMANDAS	ACCION DE REPETICION	12	547,075,553
DEMANDAS	CONTRACTUAL	10	11,061,958,292
DEMANDAS	NULIDAD SIMPLE	6	-
DEMANDAS	NULIDAD ABSOLUTA	1	500,000,000
DEMANDAS	ORDINARIO LABORAL	20	4,571,286,402
DEMANDAS	PRESCRIPCION EXTINTIVA	3	189,129,126
DEMANDAS	ACCION DE CUMPLIMIENTO	3	266,685,000
		204	70,825,438,442