

**MANUAL DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE
PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA EMPRESA AGUAS DEL
CESAR S.A. E.S.P.**

26 DE JUNIO DE 2024

CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	4
2. OBJETIVOS	5
3. ALCANCE	6
4. MARCO NORMATIVO	7
5. TÉRMINOS Y DEFINICIONES	10
6. DESARROLLO	12
7. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	12
8. DESTINATARIO DE LOS LINEAMIENTOS	13
9. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	14
9.1 Primer paso: identificación del problema (identificación del riesgo y del daño).	14
9.2 Segundo paso: identificación de las causas y determinación de la dependencia en donde ocurre la falla.	15
9.3 Tercer paso: elaboración de la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico para solucionar, mitigar o controlar la falla reflejada en el plan de acción.	16
9.4 Cuarto paso: formulación y adopción de la política para la prevención del daño antijurídico.	17
9.5 Quinto paso: implementación de la política de prevención del daño antijurídico.	18
9.6 Sexto paso: seguimiento y evaluación.	18
9.7 Séptimo paso: ajuste de la política de prevención del daño antijurídico e institucionalización.	18
10. CONSERVACIÓN Y CUSTODIA DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	19
11. PUBLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	19
12. COMPETENCIAS	20
13. BIBLIOGRAFÍA	21

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS	14
TABLA 2 IDENTIFICACIÓN ACTIVIDAD LITIGIOSA	15
TABLA 3 ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	15
TABLA 4 PLAN DE ACCIÓN	17
TABLA 5 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	18

1. INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta, que la prevención del daño antijurídico por parte de las entidades estatales obedece a la necesidad de reducir, progresivamente, hasta su eliminación las reclamaciones administrativas, prejudiciales y judiciales que se puedan presentar por acción u omisión de sus servidores públicos y contratistas, quienes en el curso ordinario de sus funciones o actividades pueden incurrir en falencias generadoras de daños a terceros y que éstos no están obligados a soportar. En ese sentido, el propósito que se busca es evitar, en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que se generen para la empresa, no solo en costos de carácter monetario, sino también, la responsabilidad de sus servidores públicos y contratistas.

Así las cosas, el Decreto 1716 de 2009 compilado en el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*, en su artículo 2.2.4.3.1.2.2 dispone que el Comité de Conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de Políticas sobre Prevención del Daño Antijurídico y defensa de los intereses de las entidades. Igualmente, y de conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.2.5 ibídem, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades corresponden al Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

En cumplimiento de este mandato legal, la Empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., expidió la resolución No. 037 de 2020 *“Por la cual se adopta el reglamento interno del comité de Conciliación de AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P.”*, que a su vez en el artículo tercero; respecto de las funciones del comité de conciliación establece: *“diseñar, formular y ejecutar las políticas generales que orientan la defensa judicial y la prevención del daño antijurídico frente a los intereses de la AGUAS DEL CESAR S.A. E.SP.”*

Por lo anterior, es necesario que la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., cuente con un manual para formular e implementar políticas de prevención del daño antijurídico, que responda a la implementación cotidiana de sus funciones legales, lo cual permitirá una optimización en este campo y la blindará de reclamaciones que puedan afectar su patrimonio público e imagen institucional.

Debe tenerse en cuenta que las políticas de prevención del daño antijurídico son dinámicas, de ahí que resulte necesaria su revisión y actualización por parte del Comité de Conciliación, de acuerdo con los cambios propios que implica el ejercicio de la función administrativa.

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P. establece los parámetros preventivos a seguir, con el fin de evitar que, con las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las distintas áreas y dependencias de la entidad, se puedan generar hechos que vulneren el régimen jurídico aplicable y, como consecuencia, el detrimento del patrimonio público.

2. OBJETIVOS

- Establecer el manual de formulación e implementación de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., así como las causas determinantes del daño antijurídico, que permita definir las políticas y parámetros preventivos, con el fin de evitar que las actuaciones administrativas y la toma de decisiones de la empresa y de sus distintas dependencias puedan generar hechos u omisiones que vulneren el régimen jurídico aplicable y afecten los intereses de la empresa.
- Implementar una política de Prevención de Daño Antijurídico en la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., basada en la cultura preventiva, mediante acciones que permitan identificar, analizar y corregir conductas que podrían generar riesgo y/o daño antijurídico, así como, evitar reclamaciones judiciales y propender por la protección del patrimonio público de la empresa.
- Acoger los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de las políticas para la prevención del daño antijurídico de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1716 de 2009, así como las Directivas y Circulares dadas por la Presidencia de la República y particularmente lo dispuesto en la Circular Externa No. 03 del 20 de junio de 2014 expedida por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.
- Identificar los hechos generadores de daño antijurídico, las falencias en la defensa administrativa y judicial de la empresa, así como, las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones en contra de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., de acuerdo con la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, teniendo en cuenta el histórico de los procesos judiciales que se han presentado en contra de la empresa. Además, observando las conciliaciones realizadas y las sentencias falladas en contra de la Empresa, para que de esta manera se pueda constituir el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que debe adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial. Esto, con la finalidad de prevenir la materialización de los daños antijurídicos contra la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P. y que se contribuya a la reducción de demandas en contra de la empresa en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones, lo que inevitablemente deriva en el fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico.

3. ALCANCE

Adoptar una Política de Prevención de Daño Antijurídico como herramienta preventiva para evitar litigios judiciales que puedan afectar las finanzas públicas e intereses de la empresa AGUAS DE CESAR S.A. E.S.P.

Se busca generar una cultura dinámica y proactiva de la prevención del daño antijurídico, mediante acciones concretas que mejoren los procedimientos internos y que redunden en la reducción de demandas a mediano plazo y en la minimización de los costos que implica enfrentar procesos judiciales, protegiendo así las finanzas públicas de la empresa.

Esta Política de Prevención de Daño Antijurídico deberá ser cumplida por todos los servidores públicos y contratistas de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., atendiendo a las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

El presente manual contiene la metodología para la formulación y adopción de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como las actividades y responsabilidades de quienes intervienen.

Las políticas para la prevención del daño antijurídico generadas desde el Comité de Conciliación están dirigidas a todas las áreas y dependencias de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., en las cuales se identifica el ejercicio de una actividad que pueda generar litigiosidad o afectarla. Lo anterior, debido a que las acciones u omisiones en el ejercicio de funciones o actividades a cargo, pueden dar lugar a reclamaciones judiciales o extrajudiciales que afecten a la empresa, sin perjuicio de las responsabilidades individuales a que haya lugar en cada caso en particular.

La política de prevención del daño antijurídico es de operación, convirtiéndose en una guía de acción que tiene como alcance brindar directrices específicas de actuación para la ejecución de los procedimientos. Por tal razón, una vez el Comité de Conciliación apruebe dicha política se debe articular con los procedimientos que se requiera.

4. MARCO NORMATIVO

- Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia: *“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”*.
- Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”*.
- Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.
- Artículo 65B de la Ley 23 de 1991, adicionado por el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y reglamentado por el Decreto Nacional 1716 de 2009, dispone que *“Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un Comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad”*.
- Decreto No. 1716 de 14 de mayo de 2009, mediante el cual se establecen las normas de obligatorio cumplimiento referentes a los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, señalando entre otras, su integración, funciones, periodicidad de sus sesiones, las reglas para la adopción de decisiones y las funciones de la Secretaría Técnica.
- Parágrafo del Artículo 5 de la Ley 1444 de 2011, regulada por el Decreto Ley 4085 de 2011, en donde se establece que Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), tiene entre sus objetivos: *“(…) 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.”*

- Decreto 4085 de 2011 *“Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.”* Modificado por el Decreto 2269 de 2019, *“por el cual se modifica parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”* estableciendo entre sus objetivos: *“(…) Formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la defensa jurídica pública y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado, así como diseñar y proponer estrategias, planes y acciones en esta materia para la prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, el daño antijurídico y la extensión de sus efectos.”*
- Ley 1437 de 2011 por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo estableció algunas disposiciones en materia de conciliación contencioso-administrativa y funciones del Comité de Conciliación.
- Decreto 1069 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho”* (artículo 2.2.4.3.1.2.2. que define el comité de conciliación como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención de daño antijurídico en defensa de los intereses de la entidad y el artículo 2.2.4.3.1.2.5.)
- Circular Externa No. 03 del 20 de junio de 2014 *“Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención”*.
- Circular Externa 06 del 06 de julio de 2016 que dio alcance a la circular externa No. 03 de 2014, estableciendo lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico
- Ley 2220 de 2022 por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se establece a través del mismo el procedimiento a aplicar a las entidades públicas del orden Nacional, entre tanto, reza en el ARTÍCULO 1. *“Objeto. La presente ley tiene por objeto expedir el Estatuto de Conciliación y crear el Sistema Nacional de Conciliación. ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. La conciliación se regulará por las disposiciones de la Presente ley. En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad relativa a la materia o asunto objeto de conciliación. ARTÍCULO 3. Definición y Fines de la conciliación. La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo, la cual es obligatoria y definitiva para las partes que concilian. La conciliación, en sus diversas modalidades, es una figura cuyos propósitos son facilitar el acceso a la justicia, generar condiciones aptas para el diálogo y la convivencia pacífica, y servir como instrumento para la construcción de paz y de tejido social. Además de los fines generales, la conciliación en materia contencioso administrativa tiene como finalidad la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general” ...*
- Circular Externa No. 09 del 24 de julio de 2023 por medio de la cual, se dejan planteados los *“Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las*

políticas de prevención del daño antijurídico”, expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

- Directiva No. 004 del 18 de abril de 2012, por medio de la cual se crea el Comité de Conciliación de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P.
- Directiva No. 029 del 26 de agosto de 2016, por medio de la cual se modificó parcialmente la directiva No. 004 del 18 de abril de 2012.
- Resolución No. 024 del 04 de mayo de 2020, por el cual se actualiza y se reglamenta el comité de conciliación de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P.
- Las leyes y decretos de orden nacional, resoluciones y directivas, serán de obligatorio cumplimiento sin perjuicio de las demás disposiciones que las modifiquen, reglamenten, deroguen o sustituyan al interior de esta Entidad.

5. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

- a. **Actividad Litigiosa:** según el glosario de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – “ANDJE” se define: *“como el conjunto de acciones ejecutadas dentro de los procesos judiciales o arbitrales activos”*.
- b. **Comité de Conciliación:** el Artículo 16 del Decreto 1716 de 2009, define el Comité de Conciliación: *“como la instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad o empresa pública. De igual forma, 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”*.
- c. **Conciliación en Materia Laboral:** La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 63129 del 29 de mayo de 2019 Magistrado Ponente Gerardo Botero Zuluaga la define como *“el mecanismo de autocomposición que, con la ayuda de un tercero compondor, busca resolver las diferencias surgidas entre trabajador y empleador en el transcurso del contrato de trabajo, efectuándose concesiones mutuas”*.
- d. **Conciliación Extrajudicial en Asuntos de lo Contencioso Administrativo:** De acuerdo a lo contemplado en la Cartilla de Conciliación Extrajudicial de la procuraduría General de la Nación *“La conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, a través del cual las partes de un conflicto que pueda ser conocido por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias conciliables con la colaboración de un agente del ministerio Público neutral y calificado. Este mecanismo de solución de conflictos entre articulares y el Estado o entre entidades estatales, puede realizarse por fuera del proceso judicial o como requisito de procedibilidad antes de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o sobre controversias contractuales (...)”*.
- e. **Consejo de Estado:** Máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Cuerpo Consultivo del Gobierno, encargado de resolver las controversias y litigios originados en la actividad de la Administración Pública.
- f. **Corte Suprema de Justicia:** Máximo órgano de la jurisdicción ordinaria en Colombia, encargado de resolver las controversias y litigios ordinarios en materia civil, laboral, comercial y penal en Colombia.
- g. **Daño Antijurídico:** La concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades, en especial en el fallo del (1) de febrero de dos mil doce (2012) Radicación número: 73001-23- 31-000-1999-00539-01(22464), de la Sección Tercera y ha definido el daño antijurídico como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, por lo cual se ha desplazado la antijurídica de la causa del daño al daño mismo”*. Por consiguiente, concluye esa Corporación, *“el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva. En esa medida se puede definir el daño antijurídico como el daño injustificado que el Estado le causa a un particular que no está obligado a soportarlo, sobre el cual*

surge la responsabilidad de la administración que implica un resarcimiento de los perjuicios causados. En materia de daño antijurídico en las actuaciones judiciales se puede definir como el daño causado por una acción u omisión dolosa o gravemente culposa, realizada por un servidor cuya consecuencia es una condena patrimonial contra el Estado, quien tiene la responsabilidad de recuperar lo pagado a través del medio de control de repetición”.

- h. Litigio:** Proviene del latín Litis que significa *“Traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación”*, el cual hace referencia al proceso judicial en el que actúa la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P.
- i. Litigiosidad:** Según el glosario de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – “ANDJE” es *“lo que está en pleito, en duda y se disputa”*.
- j. Medios de control:** Mecanismos judiciales diseñados para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa para controlar las actividades del Estado.
- k. Política para la prevención del daño antijurídico:** Es el conjunto de acciones administrativas de carácter preventivo, tendientes no solamente a impedir o evitar que se configure un daño antijurídico derivado de la acción u omisión de los empleados en el cumplimiento de las funciones asignadas, o de los contratistas en la ejecución de sus actividades, sino además a fomentar las buenas prácticas por parte de cada una de las dependencias y contribuir a la disminución y eliminación de las causas que generen controversias judiciales.
- l. Prevención:** Es la actividad encaminada a anticipar o conocer la causa que produce el daño, es decir, la acción u omisión de la administración o conducta irregular contra la cual se pretende establecer o disponer anticipadamente acciones que permitan evitarlo. Se trata de organizar oportunamente la gestión pública, analizando los actos, hechos y operaciones administrativas que pueden causar un daño indemnizable a efectos de adoptar las medidas necesarias para evitar su materialización.
- m. Transacción en materia laboral:** El artículo 2469 del Código Civil establece que *“La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual. No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa”*.
- n. Transacción en materia contencioso-administrativa:** En relación con la transacción como mecanismo para la resolución de conflictos, el Consejo de Estado a través de la sección tercera, subsección B, en sentencia del 28 de febrero de 2011, expediente 28.281 C.P. Ruth Stella Correo Palacio, sostuvo que: *“La transacción es un contrato especial, que requiere de la voluntad de las partes para disponer de sus derechos, siempre que ellos serán transigibles o renunciables, además de la solemnidad de constar por escrito cuando una entidad estatal sea parte. En esta perspectiva, el Consejo de Estado, con base en la normativa civil, ha considerado que la transacción es un contrato y no ha dudado en la procedencia de las transacciones bajo el imperio de las normas civiles por parte de entidades estatales, con la sola diferencia de que en materia de contratación estatal el contrato es solemne y no consensual, lo que implica que la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados; además debe ser suscrito por quien tenga la representación legal de la entidad, quien es el único que tiene la competencia para vincularla contractualmente y debe cumplir*

con las formalidades previstas en la ley para su procedencia, entre ellas las autorizaciones de ley”.

6. DESARROLLO

Es necesario indicar que el contenido y la metodología propuesta en este documento, tienen como base los lineamientos propuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la *“Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico”*, el *“Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”* y en la *“Cartilla de Conciliación Extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo”* de la Procuraduría General de la Nación, de modo que, dichos documentos forman parte y complemento del mismo.

AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P. lo que busca con la expedición del presente Manual es prevenir la ocurrencia o cualquier posible actuación interna o externa que le pueda hacer responsable jurídicamente con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen para la empresa costos de carácter monetario; razón por la cual, este constituye la base para adaptar Políticas de Prevención del Daño Antijurídico al interior de la empresa.

7. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia marca una etapa fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano, en la medida en que se constituye la cláusula general de la responsabilidad patrimonial del Estado. Así las cosas, *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables ya sea por la acción u omisión de las distintas autoridades que lo conforman”.*

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-333 de 1996 considera que *“La aceptación de daño antijurídico con fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, ya que es a este último quien le 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 los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de su propia actividad, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al Patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”.*

Ahora bien, según la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – “ANDJE” *“Una política pública es 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”.* 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 cuales 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 de la Entidad.*

Esta definición fija lo que una política de prevención debe contener, en particular:

- a. 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 administrativa que genera litigiosidad y puede ser tanto una acción como una omisión de la entidad en el desarrollo de sus actividades*
- b. Una solución al problema: un plan de acción para eliminar o disminuir las situaciones generadoras de daño.*
- c. El coste de dicha solución.*
- d. El cronograma para el uso de los recursos implicados en la solución.*
- e. Un plan para su seguimiento y evaluación”.*

Este manual presenta los lineamientos que deben ser tenidos en cuenta para formulación y adopción de las políticas de prevención del daño antijurídico por parte del Comité de Conciliación de la Empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., frente a una falla administrativa que ocasione la reclamación y/o condenas en su contra.

8. DESTINATARIOS DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA

- **Grupo Interdisciplinario:** El Comité de Conciliación deberá crear un grupo interdisciplinario interno que se encargará de priorizar las causas recurrentes, así como identificar las fallas, la dependencia donde ocurre y proponer alternativas para solucionarlas, mitigarlas o controlarlas.
- **Dependencia (s) en donde ocurre la falla:** Es el área que debe encargarse de prevenir la ocurrencia de la falla e implementar las políticas de prevención del daño antijurídico formuladas y expedidas por el Comité de Conciliación, dando ejecución al correspondiente plan de acción.
- **Comité de Conciliación:** Es la instancia que formula y expide las políticas de prevención del daño antijurídico, se encarga de realizar el seguimiento, evaluación, ajustes y modificaciones correspondiente a que haya lugar.
- **Secretaría Técnica del Comité de Conciliación:** Es el enlace entre el Comité de Conciliación y los demás destinatarios en la elaboración de las políticas de prevención del daño antijurídico. También es quien se encarga del manejo, conservación y custodios de los documentos que se originen en la aplicación de los lineamientos planteados en este Manual.

9. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El Comité de Conciliación de la Empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P. para la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico debe realizar el procedimiento descrito a continuación:

9.1. PRIMER PASO: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA (IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO Y DEL DAÑO).

Consiste en identificar los factores de amenazas y causas que impactan negativamente a la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., estudiándose todos los procesos administrativos que han culminado en demandas o controversias de carácter judicial, permitiendo que se mida el riesgo y la acción a mejorar que debe implementarse.

Responsable: Grupo interdisciplinario.

Actividades:

1. Determinar los casos en los cuales la empresa ha sido condenada, las solicitudes de conciliación extrajudiciales y judiciales, las reclamaciones y actuaciones administrativas que puedan llegar a generar litigiosidad, entre otros.
2. Establecer el período a analizar, con un corte mínimo de tres (3) años.
3. Identificar en una matriz o ficha los casos reiterados o recurrentes con base en: sentencias condenatorias y laudos arbitrales, decisiones de conciliación extrajudicial o judicial tomadas por el Comité de Conciliación, actividad precontractual, contractual o postcontractuales, valores de los pagos que realice la empresa por casos resultantes de la sumatoria de las sentencias, conciliaciones y reclamaciones realizadas en cada caso y la frecuencia con que se presentan los casos, esto es, la cantidad de veces que se repite en un lapso de tiempo determinado por la empresa, mínimo de tres (3) años.
4. Priorizar los casos, tanto en virtud de la cuantía como de la frecuencia, para focalizar los esfuerzos de generación de política de prevención del daño antijurídico.

Estas actividades se realizan con base en la información histórica de los procesos judiciales que se ha reportado a los entes de control y que cada apoderado judicial de la empresa viene reportando ante la Secretaría General, así como las sentencias que se han proferido en cada proceso.

La anterior información, para mayor claridad, puede ser incorporada en las matrices a continuación:

Nombre de la entidad:	Nivel de litigiosidad:
Paso uno: identificación de riesgos	
Riesgos identificados	Causa General

Tabla 1 Identificación de riesgos – ANDJE.

Nombre de la entidad:		Nivel de litigiosidad:		
Paso uno: identificación de la actividad litigiosa				
Período analizado		Desde	Hasta	
Tipo de insumo	Tipo de acción	Causa general	Frecuencia	Valor

Tabla 2 Identificación actividad litigiosa-ANDJE

Teniendo en cuenta la metodología se debe diligenciar las conclusiones con los antecedentes de los procesos litigiosos, fallos, procesos en curso, entre otros, para la toma de decisiones.

9.2. SEGUNDO PASO: IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS Y DETERMINACIÓN DE LA DEPENDENCIA EN DONDE OCURRE LA FALLA (VALORACIÓN DEL DAÑO O NIVEL DE RIESGO)

Consiste en determinar cuáles son los niveles de riesgo en los procesos judiciales adelantados en contra de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P y la complejidad de estos, permitiendo que se haga un estudio integral sobre cuál es la medida más favorable y conducente a la representación de los intereses de la empresa.

Responsable: Grupo interdisciplinario.

Actividades:

1. Identificar la causa y extraer la falla y/o el error cometido.
2. Establecer y analizar las causas.
3. Identificar la (s) dependencia (s) en donde ocurre la falla.
4. Presentar al Comité de Conciliación los resultados del análisis por medio de un informe detallado y completo que precise cada uno de los puntos estudiados (administrativos, financieros, técnicos, jurídicos), y los demás que se consideren pertinentes.
5. El Comité de Conciliación asigna al Grupo interdisciplinario la elaboración de la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico y determina el plazo para su entrega.

La anterior información, para mayor claridad puede ser incorporada en la siguiente matriz:

Nombre de la entidad		Paso dos: análisis de las causas primarias o subcausas					
Causa generalizada	Hechos	Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Prevenible?	Prioridad

Tabla 3 Análisis de las causas primarias o subcausas – ANDJE.

9.3. TERCER PASO: ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO PARA SOLUCIONAR, MITIGAR O CONTROLAR LA FALLA REFLEJADA EN EL PLAN DE ACCIÓN.

Consiste en tomar decisiones y establecer unos presupuestos orientados a reducir el riesgo y evitar el daño antijurídico de la empresa.

Responsable: Grupo interdisciplinario.

Actividades:

Elaborar la (s) alternativa (s) de solución y el plan de acción que comprenda el proyecto de propuesta de la política, frente a cada una de las fallas o errores cometidos, deberá contener, de conformidad con las directrices emitidas por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, lo siguiente:

1. Definir las medidas concretas que busquen mitigar o corregir la causa primaria identificada.
2. Determinar el mecanismo de implementación, relacionando los diferentes instrumentos o actividades, mediante las cuales se pondrá en práctica la medida diseñada para mitigar o corregir el problema identificado.
3. Establecer los recursos necesarios: humano, financiero y administrativo.
 - Recurso humano: hace referencia al personal requerido para realizar la actividad.
 - Recurso financiero: alude al capital en dinero para adquirir bienes o servicios.
 - Recurso administrativo: se relaciona con el uso de formatos, programas, instalaciones administrativas, entre otros.
4. Fijar el cronograma de actividades, especificando fechas y/o plazos ciertos y determinados en los que se ejecutarán las medidas que buscan mitigar o corregir las causas primarias identificadas.
5. Los resultados esperados.
6. Los indicadores para su medición.
7. Determinar el responsable de la implementación de las medidas.
8. Establecer la estrategia de divulgación, es decir, los medios a través de los cuales todas las personas involucradas en la política de prevención y la entidad en general conocerán las medidas diseñadas para mitigar o corregir la causa primaria identificada.

La anterior información, para mayor claridad puede ser incorporada en la siguiente matriz:

Nombre de la entidad					
Paso tres: plan de acción					
Causas primarias o subcausas	Medida ¿Qué hacer?	Mecanismo ¿Cómo hacerlo?	Cronograma ¿Cuándo hacerlo?	Responsable ¿Quién lo va a hacer?	Divulgación

Tabla 4 Plan de acción – ANDJE.

9.4. CUARTO PASO: FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

Responsable: Grupo interdisciplinario.

Actividades:

1. De conformidad con el numeral 2° del artículo 5° de la Resolución No. 024 del 04 de mayo de 2020 por la cual se actualiza y se reglamenta el comité de conciliación de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., es su función *“estudiar y evaluar las actuaciones administrativas con el fin de formular, aprobar, ejecutar y propender por la aplicación de políticas de prevención del daño antijurídico al interior de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P.”*
2. De conformidad con el numeral 5° del artículo 8° de la Resolución No. 024 del 04 de mayo de 2020 por el cual se actualiza y se reglamenta el comité de conciliación de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., es función del secretario técnico del Comité de Conciliación *“proyectar y someter a consideración del Comité de Conciliación, la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la empresa”*
3. Analizar la propuesta de política de prevención de daño antijurídico y el plan de acción asociado, así como solicitar los ajustes a que hubiere lugar.
4. Formular la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.
5. Solicitar a través de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación adelantar las gestiones a fin de que se disponga de los recursos técnicos, humanos, administrativos, y financieros para su ejecución.
6. Adoptar mediante resolución la política, la cual deberá estar acompañada del documento de formulación de la política, el plan de acción y los demás soportes que fundamentaron su adopción, los cuales deben ser manejados, conservados y custodiados por la Secretaría del Comité de Conciliación.
7. Informar a las áreas responsables de las acciones y medidas aprobadas en el plan de acción, para que estas conozcan y realicen acciones administrativas necesarias para su cumplimiento.
8. Socializar la política al interior de la empresa (correo electrónico a los servidores públicos, página web, etc.)

9.5. QUINTO PASO: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

Encargado: Dependencia (s) en donde ocurre la falla.

Actividades:

Implementar el plan de acción, ejecutando sus actividades en el período y demás condiciones previstas.

9.6. SEXTO PASO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

Responsable: Comité de Conciliación y defensa judicial de la empresa.

Actividades:

1. La dependencia a cargo de la implementación presentará al Comité de Conciliación un informe, según lo establecido en el documento de formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico y en el plan de acción.
2. Realizar el seguimiento al avance de los indicadores definidos en el plan de acción.
3. El Comité de Conciliación evalúa si la política formulada y adoptada ha funcionado y si se ha podido implementar.
4. El secretario técnico del Comité de Conciliación documentará el avance de la política de prevención del daño antijurídico.

La anterior información, para mayor claridad puede ser incorporada en la siguiente matriz:

Nombre de la entidad				
Paso cuatro: seguimiento y evaluación				
Insumo del plan de acción		Evaluación		
Causas primarias o subcausas	Mecanismo	Indicador de Gestión (Sugerido por la ANDJE)	Indicador de Resultado	Indicador de Impacto (Sugerido por la ANDJE)

Tabla 5 Seguimiento y evaluación – ANDJE.

9.7. SÉPTIMO PASO: AJUSTE DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO E INSTITUCIONALIZACIÓN.

Responsable: Comité de Conciliación y defensa judicial.

Actividades:

1. Ajustar, con base en los resultados del seguimiento y evaluación por parte del Comité de Conciliación de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.

2. Modificar, de ser necesario, el documento mediante el cual se formuló la política de prevención del daño antijurídico.
3. Adoptar las modificaciones a que haya lugar y realizar los ajustes en los procesos y procedimientos que por su estructura generen daño antijurídico dentro de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P.

10. CONSERVACIÓN Y CUSTODIA DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Responsable: Secretaria General a través del Secretario técnico del Comité de Conciliación.

Actividad: Generar un espacio de conservación y custodia tanto, física como virtual, donde reposen los documentos que aprueban las políticas para la prevención del daño antijurídico con sus respectivos anexos. Lo anterior, con el fin de garantizar la integridad de los documentos, memoria histórica y el acceso a consulta por parte de los apoderados.

11. PUBLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Responsable: Secretaria General a través del Secretario técnico del Comité de Conciliación.

Actividad: Propender por la publicación de las políticas aprobadas, que por su naturaleza lo permita, para generar dentro de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., una cultura de prevención del daño antijurídico, haciendo uso de las herramientas tecnológicas con que cuenta la empresa como correo electrónico institucional.

12. COMPETENCIAS

En relación con la formulación e implementación de Políticas para la prevención del daño antijurídico, se establecen las siguientes competencias al interior de la empresa:

a. Comité de Conciliación

Normativa	Competencia
Decreto 1069 de 2015	<p>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.</p> <p>El Comité de Conciliación ejerce unas funciones, dentro de las que se destacan la de formular y ejecutar las políticas de prevención del daño antijurídico y diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.</p> <p>Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico que sean presentadas por la Secretaria General y el Secretario técnico del Comité de Conciliación.</p> <p>Diseñar políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la Empresa, conforme a las que sean propuestas por la Secretaria General y el Secretario técnico del Comité de Conciliación.</p> <p>Estudiar y evaluar los informes sobre los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la empresa AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., que sean presentados por el área competente o por el abogado externo encargado de los procesos judiciales, para determinar las causas generadoras de los conflictos, el índice de las condenas, los tipos de daño por los cuales resulta demandada o condenada y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.</p>

b. Secretaría Técnica del Comité de Conciliación

Normativa	Competencia
Decreto 1069 de 2015	<p>El secretario del Comité de Conciliación tiene como una de sus funciones, proyectar y someter a consideración de los miembros del comité, la información que este requiera para la formulación y diseño de las políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del ente.</p>

13. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, “*Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico*”, de marzo de 2013.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, “*Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico*”, junio de 2014.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, “*Paso a paso para la elaboración de una Política de Prevención del Daño Antijurídico*”, 11 de mayo de 2016