



POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURIDICO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA GJ-Pi01

SISTEMA GESTIÓN DE CALIDAD SENADO DE LA REPÚBLICA

ELABORÓ	REVISÓ	APROBÓ
Nombre: L. Correa; C. Torres; C. Figueroa.	Nombre: Tatiana Romero Guío; Alberto Suarez Sánchez	Nombre: GRUPO EVALUADOR SGC
Cargo: Contratistas DJ.	Cargo: Jefe División Jurídica; Contratista DJ.	No. Acta y Fecha: 034 del 28 de julio de 2016



 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. OBJETIVO	5
2. ALCANCE	5
3. TERMINOS Y DEFINICIONES	5
4. MARCO NORMATIVO	8
5. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO	8
5.1 BUSCAR E IDENTIFICAR LAS CAUSAS QUE GENERAN CONDENAS Y DEMANDAS CONTRA EL SENADO DE LA REPÚBLICA	8
5.2 IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA	13
5.3 DISEÑAR E IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO	14
5.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	18
6. ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA	18
7. DOCUMENTOS RELACIONADOS	18
8. CONTROL DE CAMBIOS	19


 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
		VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

GRÁFICAS

Gráfica 1 - Reclamaciones Senado de la República	9
Gráfica 2 - Muestra proceso de elaboración del manual de prevención del daño antijurídico.....	9

TABLAS

Tabla 1 - Demandas en contra del Senado de la República, 2015.....	10
Tabla 2 - Condenas en contra del Senado de la República, 2015.....	12
Tabla 3 - Acciones de lesividad.....	12
Tabla 4 - Causas primarias del problema.....	13
Tabla 5 - Políticas de prevención, según tipo de acción: reparación directa y acción de grupo.	15
Tabla 6 - Política de prevención, según tipo de acción: acción de lesividad y controversia contractual.	17
Tabla 7 - Seguimiento y evaluación de la política pública.	18

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
		VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

INTRODUCCIÓN

Por efecto del parágrafo del artículo 5º de la Ley 1444 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se facultó al Presidente de la República para fijar sus objetivos y estructura.

En este sentido, en cumplimiento de la precitada norma se estableció que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene como objetivo la estructuración, 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. Además, 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 Nación¹.

Por otro lado, el artículo 65-B de la Ley 23 de 1991, adicionado por el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 ordenó la integración de un Comité de Conciliación en las Entidades Públicas del Orden Nacional; y el **Decreto 1716 de 2009² determinó** la integración, el funcionamiento y la obligatoriedad por parte de las entidades de derecho público de las disposiciones de los Comités de Conciliación; razón por la cual estableció dentro de sus funciones el formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico³.

Es así como en el ámbito del Senado de la República, la Comisión de Administración mediante Acta de 25 de noviembre de 2015 autorizó las funciones propuestas por la Dirección General para el Comité de Conciliación de la Entidad; y en virtud de la Resolución No. 1307 de fecha 30 de diciembre de 2015⁴ se facultó al Comité de Conciliación para formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y diseñar las políticas generales que orientan la defensa de los intereses de la Entidad.

En este orden de ideas, mediante el Plan de Mejoramiento presentado por la División Jurídica del Senado de la República ante el Comité de Conciliación con fecha de 14 de enero de 2016, se aprobó la formulación e implementación de instrumentos de prevención del daño antijurídico, es decir una política pública de prevención del mismo, con el fin de disminuir los riesgos asociados a la gestión institucional que pudieren constituirse en factores determinantes de acciones judiciales en contra de la Entidad.


Finalmente, las presentes políticas de prevención del daño antijurídico se elaboran siguiendo las recomendaciones dadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de sus publicaciones oficiales, las que sirvieron de instructivos.

¹ Artículo 2 del Decreto 4085 de 2011, por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

² Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001, expedido por el Presidente de la República.

³ Numeral 1 del Artículo 19, Decreto 1716 de 2009 “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”.

⁴ “Por medio de la cual se establece la conformación y funciones del Comité de Conciliación del Senado de la República”, expedida por la Directora General del Senado de la República.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
		VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

1. OBJETIVO

Señalar las pautas para la elaboración y ejecución de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del Senado de la República, la cual es estratégica para: i) la detección de las causas de dicho daño mediante la identificación de los hechos generadores del daño antijurídico y las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones contra el Senado de la República; ii) el diseño de modelos de prevención de estrategias orientadas a evitar toma de decisiones y realización de hechos u omisiones administrativas en las distintas áreas y dependencias de la institución que generen lesión de bienes jurídicamente tutelados, con afectación inmediata o mediata de los intereses del Senado de la República; y, iii) las actividades litigiosas, al señalarse el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que deben ser adoptadas para reducir los riesgos y costes de enfrentar un proceso judicial.

De esta forma, se contribuirá a la reducción de demandas en contra de la entidad en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones, lo que redundará en el fortalecimiento de la defensa jurídica del estado en sus diversos componentes.

2. ALCANCE

La política de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses del Senado de la República es aplicable a todas las áreas y dependencias de la entidad, quienes quedan vinculadas al compromiso de hacerla actuante y velar por su aplicación.

3. TERMINOS Y DEFINICIONES


Daño antijurídico: el artículo 90⁵ de la carta política consagra el principio de la responsabilidad patrimonial del estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Este concepto ha sido definido por el consejo de estado, así: “*la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho*”⁶. Se trata entonces de una cláusula general de responsabilidad patrimonial del estado, toda vez que comprende la responsabilidad precontractual, contractual y extracontractual.

La responsabilidad del estado se da no sólo como consecuencia del daño causado por una actividad irregular o ilícita, sino también por una actuación regular o lícita, pues lo trascendente para la determinación del daño antijurídico es que el mismo se cause de manera injusta, es decir que la persona afectada por el mismo no tenga la obligación de soportarlo. Por consiguiente, la acción u omisión generadora del daño no siempre ha de contradecir una norma vigente, dado que la antijuridicidad del daño se deriva del solo hecho de la producción del daño, sea éste lícito o ilícito.

⁵ “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”. Constitución Política, artículo 90.

⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera, sentencia de 2 de marzo de 2000, expediente 11945.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
		VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

Desde luego que en los casos en los que el daño se haya causado como consecuencia de una acción u omisión dolosa o gravemente culposa realizada por el servidor público, al estado le queda la posibilidad de recuperar lo pagado como consecuencia de una condena patrimonial o de cualquier otro medio alternativo de solución del conflicto, a través del medio de control de repetición.

Comité de conciliaciones: el artículo 65-B de la Ley 23 de 1991, adicionado por el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 ordenó la integración de un comité de conciliación en las entidades públicas del orden nacional. El gobierno nacional expidió el decreto 1214 de 2000 y reglamentó la norma señalando las funciones que deben desarrollar. En relación con la prevención del daño antijurídico se dispuso:

Artículo 5º. Funciones. El comité de conciliación ejercerá las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos. (...)

Por su parte, el artículo 16 del decreto 1716 de 2009 definió el comité de conciliación, así:

“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.


Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del comité.

Parágrafo único. *La decisión del comité de conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.”*

Ahora bien, a partir del contexto jurídico anterior y conforme al numeral 4º del artículo 376 de la ley 5 de 1992, el Senado de la República, a través de la directora general administrativa, expidió la resolución No. 1307 del 30 de diciembre de 2015, “por medio de la cual se establece la conformación y funciones del comité de conciliación del Senado de la República”, la cual estipula en el artículo segundo las funciones orientadas a la prevención del daño antijurídico, por lo que ha quedado expresa la necesidad de diseñar una guía que oriente las actuaciones y defienda los intereses de la entidad.

En virtud de lo anterior el comité de conciliación es el principal apoyo y gestor de la presente política.

Política de prevención de daño antijurídico: si prevención es la acción y efecto de prevenir, la política de prevención de daño antijurídico consiste en “la solución de los

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico⁷, la que exige la identificación y solución del problema, la determinación del coste de la solución, la proyección para el uso de los recursos asignados a la solución y el plan para su seguimiento, evaluación y modificación, si hay lugar a éste.


La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del Senado de la República diseña de manera anticipada las actividades y reglas que deben ser desarrolladas y cumplidas con el objetivo de evitar la toma de decisiones en las distintas áreas o dependencias, o la realización de acciones u omisiones institucionales o particulares de los servidores de la entidad, que puedan causar lesión a intereses jurídicos legalmente protegidos y se concreten en la causación de un daño antijurídico y la producción de un daño patrimonial del estado. El objetivo de dicha política es la creación de una cultura de prevención del daño antijurídico en todas las actividades desarrolladas.

Por consiguiente, la política de prevención del daño antijurídico tiene como finalidad diseñar un modelo de actuación que conlleve a la solución de problemas administrativos que causen actividad litigiosa, lo que implica el uso de recursos públicos para eliminar y/o reducir los eventos generadores de daño antijurídico que produzcan mayor actividad litigiosa y el pago de sumas de dinero por concepto de conciliaciones o condenas en contra de la entidad.

El diseño de tal política de prevención exige la técnica y metodología propia de una investigación, a saber:

- i) *Identificar el problema.* Ha de constatarse la realización de acciones u omisiones que causen lesiones de intereses jurídicos;
- ii) *Identificar y relacionar las posibles causas.* Esta actividad es fundamental para constatar si la causa del problema que se ha planteado le es o no imputable a la entidad y determinar si es o no prevenible;
- iii) *Plantear una solución al problema.* Esto se concreta en formular medidas para prevenir y corregir las causas;
- iv) *Implementar un cronograma.* Este es indispensable para hacer el seguimiento a la aplicación de la solución planteada y la utilización de los recursos implicados en la solución;
- v) *Aplicar, institucionalizar y socializar las medidas preventivas y correctivas.* Las decisiones que se adopten por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Nación del Senado de la República deben ser difundidas por los medios adecuados y a través del desarrollo de actividades de capacitación requeridas y programas; pues la política de prevención del daño antijurídico y defensa del estado es vinculante respecto de todas las dependencias de la institución; y

⁷ COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico. Documentos especializados, No. 11, junio de 2014.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

- vi) *Verificar los resultados.* Las políticas de prevención no son un instrumento inmodificable, pues sólo después de hacerse el seguimiento a los procedimientos implementados, se constatará si los mismos han sido suficientes o es necesario adicionarlos o modificarlos, caso en el que el comité de conciliación adoptará las medidas que se consideren necesarias para la aplicación y desarrollo de la política de prevención del daño antijurídico trazada.

4. MARCO NORMATIVO

Para la fijación de la política de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses del Senado de la República ha de tenerse como criterio jurídico lo establecido en la constitución política, el decreto 1716 de 2009 y la circular No. 3 de 20 de junio de 2014 expedida por la agencia nacional de defensa jurídica del estado en el marco de las funciones asignadas por la ley 1444 de 2011, reguladas por el decreto ley 4085 de 2011, en lo relacionado con la prevención de las conductas antijurídicas, el daño antijurídico y la extensión de sus efectos, que señaló en la *guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico*, de marzo de 2013, y el *manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico*, de junio de 2014, en los que indicó a las entidades públicas los criterios que se deben tener en cuenta para la elaboración, formulación y ejecución de su política de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

5. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

El diseño de la política de prevención de daño antijurídico exige la técnica y metodología propia de una investigación, como lo es el de la propuesta por la *teoría de administración de la calidad total*, sugerida por la agencia nacional de defensa jurídica del estado⁸, conforme a la cual la solución de los problemas requiere del conocimiento y participación de todas las dependencias de la organización; pues si bien es cierto que en el caso de la citada política de prevención el comité de conciliación es el responsable, también lo es que todas las áreas de la entidad han de aportar sus experiencias.


Conforme a dicha teoría de administración de la calidad total ha de seguirse la técnica de toma de decisiones apoyada en el método científico, que se concreta en el seguimiento de unos pasos, que aplicados a esta política pública, son los siguientes:

5.1 BUSCAR E IDENTIFICAR LAS CAUSAS QUE GENERAN CONDENAS Y DEMANDAS CONTRA EL SENADO DE LA REPÚBLICA

En cumplimiento de lo acordado por el comité de conciliación del Senado, como consta en el acta No. 05 del 14 de abril de 2016, se llevó la revisión de los expedientes por condenas y demandas promovidas en el último año contra el Senado, identificando los hechos y argumentos expuestos por los demandantes, defensa y el consejo de estado, con el fin de establecer las causas que generaron ese tipo de acción.

Con base en los hechos se clasificaron y agruparon las demandas y condenas por tipo de acción, priorizando principalmente por la frecuencia y monto de las pretensiones o condenas,

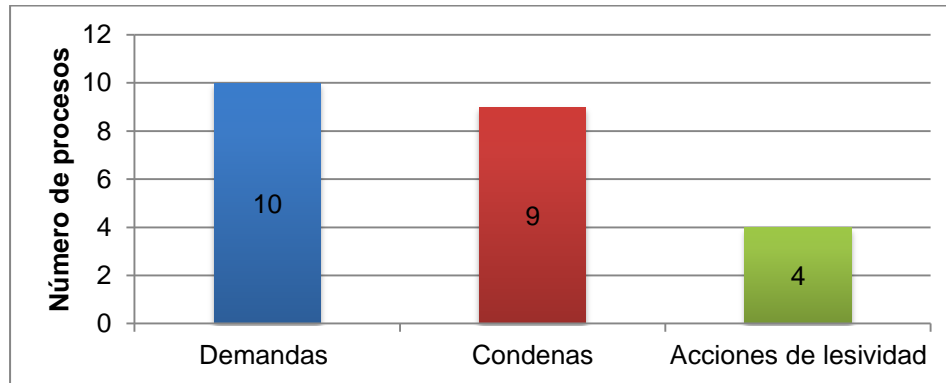
⁸ Ibid.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01 VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

tomando como guía los manuales propuestos por la agencia nacional de defensa jurídica del estado.

Para la realización de esta labor, la División Jurídica del Senado de la República tomó como muestra las demandas notificadas y las sentencias desfavorables a la entidad en el año 2015, durante el cual se recibieron 10 demandas, se profirieron 9 sentencias en contra y se interpusieron 4 acciones de lesividad, como se representa en la gráfica 1.

Gráfica 1 - Reclamaciones Senado de la República

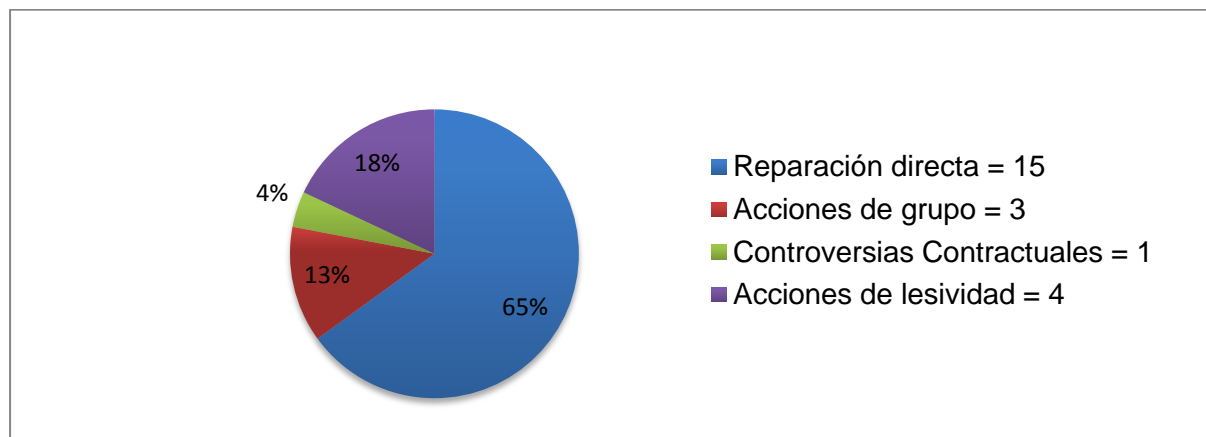


Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

Entre las reclamaciones el 65,2% correspondieron a reparaciones directas, mientras que el 13% fueron acciones de grupo, el 17,5% nulidades y restablecimiento de derecho por acciones de lesividad, y un 4,3% producto de controversias contractuales, ocasionadas principalmente por el hecho del legislador ante la expedición de leyes que imponen cargas presuntamente injustificadas a los particulares, y en menor medida por fallas administrativas y de otros órganos del Estado, representando un monto total de \$180.006'009.620.

En la gráfica 2, se muestra la distribución de los 23 procesos clasificados por tipo de acción:

Gráfica 2 - Muestra proceso de elaboración del manual de prevención del daño antijurídico



Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

El análisis correspondiente a los hechos relevantes, valor y frecuencia de las reclamaciones se expone en las tablas 1, 2 y 3:



 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
		VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

Tabla 1 - Demandas en contra del Senado de la República, 2015.

TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO DE CASOS	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA	RESUMEN DE LOS HECHOS
REPARACIÓN DIRECTA (25000233600020150193900, 25000233600020150173800)	2	\$11.904.000.000	Presunto daño antijurídico sufrido por Alfredo Cuello Davila, Martha Dolores Baute de Cuello y Gloria Polanco de Lozada por la reducción de su mesada pensional. La pensión del demandante se encontraba regulada por el artículo 17 de la ley 4 de 1992 que no impone ningún límite al monto pensional, sin embargo, esta fue declarada inexecutable mediante sentencia C-258 de 2013 consagrando una aplicación retroactiva del acto legislativo 01 de 2005, mediante el cual se estableció un monto máximo de 25 smmlv.
REPARACIÓN DIRECTA (20001333300620150018800)	1	\$61.600.000	Presunto daño antijurídico sufrido por Rubén Darío Ariza por la falla legislativa, sanción presidencial y aplicación indebida del artículo 46 de la ley 769 de 2002, ante la falta de inscripción y registro en el ministerio de transporte de su vehículo de transporte público por parte de la secretaría de tránsito municipal, el cual según la ley 769 de 2002 es una obligación que pesa sobre las secretarías de tránsito.
REPARACIÓN DIRECTA (11001333603620150021600)	1	\$247.476.900	Daño antijurídico del Estado por conceder a la Embajada Británica, con sede en Bogotá, el amparo de la ficción de extraterritorialidad, prerrogativa que impidió a José Alexander Pedraza Galindo acudir a la jurisdicción laboral del país, con el fin de reclamar sus derechos conculcados por la sede diplomática, quien terminó unilateralmente su contrato de trabajo alegando justa causa, hecho al que se opone el demandante quien considera que el despido fue ineficaz por haberse efectuado mientras se encontraba en condiciones de debilidad manifiesta, protección laboral que se encuentra amparada en el artículo 13 constitucional y el artículo 26 de la ley 361 de 1997.
REPARACIÓN DIRECTA (19001333300420150034100)	1	\$21.052.829	Daño antijurídico sufrido por Mapfre Seguros Colombia por el pago del arancel judicial creado con la Ley 1653 de 2013, que posteriormente fue declarado inexecutable en sentencia C-169 de 2014 por constituir una clara violación al derecho de acceso a la administración de justicia.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO DE CASOS	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA	RESUMEN DE LOS HECHOS
REPARACIÓN DIRECTA (11001333501920150019700)	1	\$54.474.863	Presunto daño antijurídico sufrido por Gerardo Estupiñan Durán por el no pago de la prima técnica consagrada en el Decreto 1336 de 2003, quien al desempeñarse como Jefe de la Unidad de Almacén del Senado de la República se le negó el reconocimiento de la misma, por considerarse que el mencionado cargo no tiene derecho a la prima técnica al no encontrarse dentro de los rangos establecidos en el artículo 1° del Decreto 1336 de 2003.
REPARACIÓN DIRECTA (11001333603420140014400)	1	\$2.760.000.000	Presunto daño especial sufrido por José Forero Bautista por la competencia desleal del Estado al prestar gratuitamente un servicio, que venía siendo prestado onerosamente por el demandante. El Estado como ejecutor del "Sistema de la Información Jurídica Sistematizada" con disponibilidad gratuita en la Web para el público en general, rompe el derecho fundamental a la igualdad causando un perjuicio particular como fue la pérdida de valor económico del software creado por el demandante "Biblioteca Jurídica Digital". De esta manera, el Estado al constituirse en competencia comercial en abuso de su posición dominante, impone una carga especial aniquilando la actividad del particular.
ACCIÓN DE GRUPO (25000234100020150045600)	1	\$2.448.530.000	Acción de grupo interpuesta por Sofía Castillo Bautista y otros con el fin de lograr la prohibición de explotación, producción y comercialización de asbesto o amniato, debido al riesgo que este significa para la salud pública. Ante este escenario, el demandante considera que el Congreso de la República está legitimado para presentar proyectos y expedir leyes que busquen prohibir el uso de asbesto, toda vez que es un material a base de minerales que se usa como aislador de químicos corrosivos, y que aumenta el riesgo de enfermedades relacionadas con ese mineral.
ACCIÓN DE GRUPO (88001233300020150000100, 25000234100020140135600)	2	\$153.949.210.277	Acciones de grupo interpuestas por Daniel Ortiz Prieto y Darío González Avendaño por violación al derecho de acceso a la administración de justicia con la expedición de la Ley 1653 de 2013 que creó el arancel judicial, ley que posteriormente fue declarada inexecutable en sentencia C-169 de 2014.
TOTAL	10	\$171.446'344.869	

Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.


 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	VERSIÓN: 01 FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

Tabla 2 - Condenas en contra del Senado de la República, 2015.


TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO DE CASOS	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA	RESUMEN DE LOS HECHOS
REPARACIÓN DIRECTA (25000232600020030016802, 25000232600020030212801, 25000232600020030019101, 25000232600020030019501, 25000232600020030019601, 25000232600020030019201, 25000232600020031119001, 25000232600020030019801)	8	\$8.425.055.340	El Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial de la Nación-Congreso de la República a favor de los importadores Sociedad Cell Star, Dow química, Transejes homocinéticas, Colgate Palmolive, Ford motors, Pfizer, Hyundai y Harinera del Valle S.A., por la falla en el servicio en la que incurrió al expedir los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, mediante los cuales se creó la Tasa Especial de Servicios Aduaneros, declarada inconstitucional mediante sentencia C-992 de 2001.
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (11001333603420130055300)	1	\$20.653.667	Incumplimiento de contrato de prestación de servicios por no pago, sufrido por Pablo Cesar García. Se realizó cesión del contrato de prestación de servicios de Norma Liscano Camacho a favor del señor Pablo Cesar García previa aprobación del Senado estipulándose que el respectivo se amparaba con el mismo registro presupuestal del contrato inicial. A pesar del cumplimiento del objeto del contrato por el contratista, el contratante no efectuó pago alguno de los periodos relacionados, alegándose por la división financiera y de presupuesto que no era viable el pago por no contar la cesión con registro presupuestal.
TOTAL	9	\$8.445'709.007	

Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

Tabla 3 - Acciones de lesividad.

TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO DE CASOS	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA	RESUMEN DE LOS HECHOS
ACCIÓN DE LESIVIDAD (11001333502320150016700, 11001333502020150017600, 25000234200020140108700/ 11001333501420150044000, 11001333503020150069500)	4	\$113.955.744	El Congreso de la República interpone acción de lesividad contra las resoluciones que reconocieron prima técnica a todos los servidores públicos, restringiendo el acceso de la prima técnica a quienes se desempeñan de forma permanente, afectando a los accionantes señores Lenones Jesús Quiroz, Diana Marcela Corzo Calderón, Ligia Suárez Caballero, Matilde del Carmen Parra Montoya, quienes ejercían el cargo en provisionalidad.

Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CODIGO: GJ-Pi01
	POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28


5.2 IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA

En este aspecto, se estudiaron las falencias administrativas o misionales que generaron las demandas, e identificaron los actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones de la entidad que originaron la controversia o litigio.

La identificación de las falencias administrativas que generan demandas en contra del Senado de la República, permitió determinar si las mismas eran prevenibles o no. En este sentido, se encontró que si la causa originaria era una falla interna de la entidad relacionada con cualquiera de sus procesos, la reclamación era prevenible a través de cambios institucionales, mientras que, si las causas eran ajenas a la entidad, su posibilidad de prevención era nula. Bajo este entendido se encontraron como causas primarias, las siguientes:

Tabla 4 - Causas primarias del problema.

CAUSA GENERAL	DEPENDENCIA RESPONSABLE	NÚMERO DE CASOS	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA	CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA
Hecho del legislador por posterior declaratoria de inconstitucionalidad	Legislativo	13	\$174.299.318.446	Vulneración de los principios del derecho tributario y de la seguridad social, ante la creación de leyes que imponen cargas que: 1. Desconocen la capacidad de pago del contribuyente; 2. Crean una tasa sin contraprestación; y 3. Establecen un régimen pensional sin límite máximo de asignación estableciendo un sacrificio desproporcionado al sistema de seguridad social.
Hecho del legislador por daño especial	Legislativo	1	\$247.476.900	Presencia de un desequilibrio en las cargas públicas que atenta contra el derecho de acceso a la administración de justicia, debido a la ratificación de la Convención de Viena de 1961 con la promulgación de la Ley 6 de 1972, al consagrar la inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos.
Hecho del legislador por omisión	Legislador	1	\$2.448.530.000	La Entidad, supuestamente, vulnera los derechos colectivos a la salubridad pública y al goce de un medio ambiente sano, al no haber presentado proyectos y expedido leyes que busquen prohibir la explotación, producción y comercialización de asbesto.
Falla administrativa por omisión en la inscripción de vehículo de servicio público	Secretaria municipal de transporte-Valledupar Falta legitimación pasiva Nación-Congreso	1	\$61.600.000	Presunto incumplimiento de la obligación de proteger los derechos fundamentales del actor, toda vez que sufrió un daño causado por el municipio.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	VERSIÓN: 01
		FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

CAUSA GENERAL	DEPENDENCIA RESPONSABLE	NÚMERO DE CASOS	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA	CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA
Hecho del ejecutivo por expedición del decreto 1336 de 2003 por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado	Ministerio del interior y de justicia Departamento administrativo de la función pública Falta de legitimación pasiva Nación-Congreso	1	\$54.474.863	Presunta ambigüedad del artículo 1 del Decreto 1336 de 2003, referente a los sujetos destinatarios de la prima técnica.
Daño especial por competencia desleal del Estado	MINTIC Falta de legitimación pasiva Nación-Congreso	1	\$2.760.000.000	Presunta configuración de competencia desleal del Estado en abuso de su posición dominante, al realizar una actividad legítima que impide al accionante seguir ejerciendo su actividad lícita, colocándolo en un estado de indefensión.
Falla administrativa por expedición de resoluciones de prima técnica en desconocimiento del Decreto 1724 de 1997	División de Recursos Humanos del Senado de la República	4	\$113.955.744	Desconocimiento del artículo 1° del Decreto 1724 de 1997, por el cual se modifica el régimen de prima técnica de los empleados públicos del Estado, el que establece que solo se le debe asignar prima técnica a los empleados de carácter permanente y no a los que ostenten cargos temporales o de provisionalidad.
Falla administrativa	División General Administrativa – Contratación	1	\$20.653.667	Ausencia de solicitud de RP en contrato de prestación de servicios cedido, la que causa el no pago del contrato, pese a la ejecución del objeto del mismo.
TOTAL		23	\$180.006.009.620	


Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

5.3 DISEÑAR E IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO

El diseño de medidas constituye la creación de una política pública consistente en un plan de acción que busca prevenir la ocurrencia de las causas generadoras del daño antijurídico de la entidad, cuyo objetivo es mitigar o resolver las demandas que se producen contra el Senado de la República.

La formulación de la política pública se realizó incluyendo el presupuesto estimado de su implementación, el cronograma para el desarrollo de la misma, los resultados que se esperan obtener y los indicadores para su medición, así como el responsable de cada medida, todo lo cual debe ser adoptado mediante resolución.

Para efectos de este ejercicio, se revisaron las demandas recurrentes instauradas contra el Senado de la República, así como las condenas a cargo de la entidad, relacionando tipo de acción, dependencia responsable de la política, monto de las pretensiones, causa primaria del problema y política de prevención formulada.


 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

En este orden de ideas, se diseñaron dos (2) cuadros, el primero de los cuales corresponde a los casos en los que no se formula política de prevención del daño, debido a que, en unos eventos el hecho generador no se circunscribe al legal cumplimiento de las funciones misionales de la entidad y en otros la formulación de la política no es posible, dada la libertad de configuración legislativa, que es prerrogativa esencial al constitucionalismo democrático, la que, desde luego no es absoluta, porque el legislador bajo el estado constitucional se encuentra sometido al cumplimiento de los valores y principios constitucionales de la organización político institucional. Además, porque el legislador no es infalible, razón por la cual se han establecido controles constitucionales por parte de la corporación a la que se le ha asignado tal actividad y del denominado control de excepción de inconstitucionalidad. Desde luego que si ya existen precedentes jurisprudenciales por parte de la corte constitucional, los mismos son vinculantes para el legislador, cuyo desconocimiento en la expedición de leyes lesivas de bienes jurídicos sí pueden dar lugar a un daño antijurídico previsible y prevenible.


Por otro lado, en el segundo cuadro se señalan las políticas que formulará la entidad para prevenir el daño antijurídico, en concordancia con las instrucciones planteadas en la guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico, de marzo de 2013, y el manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, de junio de 2014, elaborados por la agencia nacional de la defensa jurídica del estado.

Tabla 5 - Políticas de prevención, según tipo de acción: reparación directa y acción de grupo.

TIPO DE ACCIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE	MONTO DE LAS PRETENSIONES	CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA	POLÍTICA DE PREVENCIÓN
REPARACIÓN DIRECTA ACCIÓN DE GRUPO	Legislativo	174.299.318.446	Vulneración de los principios del derecho tributario y de la seguridad social, ante la creación de leyes que imponen cargas que: 1. Desconocen la capacidad de pago del contribuyente; 2. Crean una tasa sin contraprestación; y 3. Establecen un régimen pensional sin límite máximo de asignación, lo que da lugar a ocasionar un sacrificio desproporcionado al sistema de seguridad social.	En razón de la libertad de configuración legislativa, no en todos los casos en los que se declara la inexecutable de la una ley dictada por el Congreso de la República puede hablarse de la producción de un daño antijurídico prevenible y previsible, porque el legislador no es infalible; salvo que se demuestre que existen precedentes jurisprudenciales de parte de la Corte Constitucional, evento en el que el legislador ha de prever la causación del daño y evitar legislar sobre la respectiva materia.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	VERSIÓN: 01 FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

TIPO DE ACCIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE	MONTO DE LAS PRETENSIONES	CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA	POLÍTICA DE PREVENCIÓN
REPARACIÓN DIRECTA	Legislativo	247.476.900	Presencia de un desequilibrio en las cargas públicas que atenta contra el derecho de acceso a la administración de justicia, debido a la ratificación de la Convención de Viena de 1961 al consagrar la inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos.	El reconocimiento de inmunidad al personal diplomático acreditado por un Estado, le permite ejercer las funciones diplomáticas y dar cumplimiento a lo pactado en el mencionado tratado, razón por la que no es prevenible en la medida en que incide directamente en las relaciones internacionales del Estado.
ACCIÓN DE GRUPO	Legislador	2.448.530.000	La entidad supuestamente vulnera los derechos colectivos a la salubridad pública y al goce de un medio ambiente sano, al no haber presentado proyectos y expedido leyes que busquen prohibir el uso de asbesto.	La presunta omisión legislativa del Congreso en este caso, supone un daño hipotético que imposibilita la configuración de un daño antijurídico del Estado; lo que hace inviable la formulación de una política de prevención.
REPARACIÓN DIRECTA	Secretaria municipal transporte-Valledupar Falta de legitimación pasiva Nación-Congreso	61.600.000	Presunto incumplimiento de la obligación de proteger los derechos fundamentales del actor, dado que sufrió un daño causado por el municipio.	Se vincula al Senado por la aplicación indebida del artículo 46 de la ley 769 de 2002, sin embargo, la presunta falla correspondió a la Secretaría municipal de transporte-Valledupar por no inscribir oportunamente en el Registro Nacional de Automotores el automotor del accionante.
REPARACIÓN DIRECTA	Ministerio del interior y de justicia Departamento administrativo de la función pública Falta de legitimación pasiva Nación-Congreso	54.474.863	Presunta ambigüedad del artículo 1 del Decreto 1336 de 2003, referente a los sujetos destinatarios de la prima técnica.	Mediante el decreto 1336 del 2003 expedido por parte del Ministerio de Hacienda, Crédito Público y el Departamento Administrativo para la Función Pública, se modifica el régimen de prima técnica a los empleados públicos del Estado, causa de presunto daño antijurídico que no es atribuible al Senado de la República, al no ser el creador del mencionado decreto.
REPARACIÓN DIRECTA	MINTIC Falta de legitimación pasiva Nación-Congreso	2.760.000.000	Presunta configuración de competencia desleal del Estado en abuso de su posición dominante, al realizar una actividad legítima que impide al accionante seguir ejerciendo su actividad lícita, colocándolo en un estado de indefensión.	El desarrollo de actividades legítimas del Estado que generan una carga mayor que el particular no puede soportar, genera un daño especial; razón por la que el actuar de la administración, en este caso, es conforme a derecho, al anular la existencia de una conducta a prevenir.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

TIPO DE ACCIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE	MONTO DE LAS PRETENSIONES	CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA	POLÍTICA DE PREVENCIÓN
TOTAL		179.871.400.209		

Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.


CASOS EN LOS QUE SE FORMULAN POLÍTICAS DE PREVENCIÓN

Este proceso se realizó mediante el análisis de la información obtenida, con el fin de encontrar aspectos comunes dentro del contexto en el cual los hechos tuvieron ocurrencia. Este ejercicio permite llegar a niveles de detalle que arrojan patrones de conducta comunes, que son los que finalmente pueden ser señalados como el origen causal inmediato a partir del cual se desencadenaron los hechos que dieron lugar al daño

o que motiva las distintas reclamaciones, para lo cual se plantea la siguiente propuesta:

Tabla 6 - Política de prevención, según tipo de acción: acción de lesividad y controversia contractual.

TIPO DE ACCIÓN	DEPENDENCIA RESPONSABLE	MONTO DE LAS PRETENSIONES	CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA	POLÍTICA DE PREVENCIÓN
ACCIÓN DE LESIVIDAD	División de Recursos Humanos del Senado de la República	113.955.744	Desconocimiento del artículo 1° del Decreto 1724 de 1997, por el cual se modifica el régimen de prima técnica de los empleados públicos del Estado, el cual establece que sólo se le debe asignar prima técnica a los empleados de carácter permanente y no a los que ostenten cargos temporales o de provisionalidad.	Actualización del personal encargado de Recursos Humanos, con base en la Resolución 370 del 4 de abril de 2016 por medio de la cual se establecen los criterios para la asignación de la prima técnica en el Senado de la República, la Guía Prima Técnica de empleados públicos, y las recientes providencias de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Frecuencia: una vez cada semestre. Recursos: En las salas disponibles ubicadas en las oficinas de Recursos Humanos. Responsable: Jefe División de Recursos humanos.
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	División General Administrativa – Contratación	20.653.667	Ausencia de solicitud de RP en contrato de prestación de servicios cedido, que causó el no pago del contrato, pese a la ejecución del objeto del mismo.	Realización de charlas de capacitación y actualización a los funcionarios del área de contratación en cuanto al manual de contratación del Senado de la República. Frecuencia: una vez cada semestre. Recursos: En las salas disponibles ubicadas en la Dirección General Administrativas u otros auditorios disponibles en la Entidad. Responsable: Director general administrativo.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01 VERSIÓN: 01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

TOTAL	134.609.411
--------------	--------------------

Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

5.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El comité de conciliación del Senado de la República mediante acta No. 8 del 28 de junio de 2016 definió el plazo para evaluar si las medidas se han podido implementar, lo mismo que su eficacia, de acuerdo con los resultados esperados, para lo cual se dispuso el seguimiento de los indicadores y avances de la política pública y el estudio de la posibilidad de hacer ajustes y reformas a las estrategias planteadas inicialmente, con el fin de conseguir el objetivo de la presente política pública.

En este sentido, se elaboró la siguiente matriz con el propósito de hacer el seguimiento al cumplimiento de las políticas aquí formuladas:

Tabla 7 - Seguimiento y evaluación de la política pública.

POLÍTICA DE PREVENCIÓN	FUENTE DE VERIFICACIÓN	FECHA PROGRAMADA DE CUMPLIMIENTO	FECHA REAL DE CUMPLIMIENTO	INDICADOR DE IMPACTO
Realizar capacitaciones de actualización en materia de otorgamiento de primas técnicas.	Acta de reunión	20 julio 2018		Número de demandas por primas técnicas
Realizar charlas de capacitación y actualización a los funcionarios del área de contratación en cuanto al manual de contratación del Senado de la República.	Acta de reunión	20 julio 2018		Número de controversias contractuales interpuestas en contra del Senado


Fuente: Senado de la República, División Jurídica. Bogotá, Junio 2016.

6. ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

De conformidad con lo dispuesto por la agencia nacional de la defensa jurídica del estado, el contenido de la política de prevención debe ser adoptado por medio de una resolución o de un acto administrativo o medio idóneo para el cumplimiento de sus fines. Así, mediante acta No. 8 del 28 de junio de 2016 el presente documento fue aprobado por los miembros del comité de conciliación, procediéndose a la adopción de las políticas aquí planteadas mediante resolución proferida por la directora general del Senado de la República en uso de sus funciones legales y reglamentarias vigentes, especialmente de las conferidas en el numeral 3 del artículo 376 de la Ley 5 de 1992.

7. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- CJ-Ca01 Caracterización proceso gestión Jurídica.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	CODIGO: GJ-Pi01
	SENADO DE LA REPÚBLICA	FECHA APROBACIÓN: 2016-07-28

8. CONTROL DE CAMBIOS

Versión	Descripción	Fecha
01	Emisión del documento para divulgación e implementación	2016-07-28