

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

EMPRESA DE SEGURIDAD DEL ORIENTE S.A.S-ESO Rionegro S.A.S

RIONEGRO

DICIEMBRE DE 2023

COMITÉ DE CONCILIACIÓN

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	OBJETIVO	4
3.	ALCANCE	4
4.	DEFINICIONES	5
5.	METODOLOGÍA	6
6.	CICLO DE LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	7
6.1	FORMULACIÓN	7
6.2	APROBACIÓN	8
6.3	IMPLEMENTACIÓN	8
6.4	SEGUIMIENTO	8
7.	MARCO NORMATIVO	9
8.	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN- IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS LITIGIOSAS	11
9.	VALOR DE LAS PRETENSIONES:	11
10.	SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL	12
11.	TUTELAS Y OTRAS ACCIONES CONSTITUCIONALES	12
12.	FALLOS CONDENATORIOS	12
13.	CONCLUSIONES SOBRE LA INFORMACIÓN LITIGIOSA DE LA ENTIDAD	12
14.	ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS Y SUBCAUSAS.	12
15.	PROPUESTA PLAN DE ACCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	14
16.	FUNDAMENTO JURÍDICO Y BIBLIOGRAFÍA	16

1. INTRODUCCIÓN

La Empresa de Seguridad del Oriente –ESO S.A.S-, siendo una entidad pública y descentralizada de orden municipal se encuentra en la obligación legal de discutir, adoptar e implementar una Política de Prevención del Daño Antijurídico conforme las disposiciones legales y constitucionales que rigen la materia, dicha política tiene por objetivo proponer y efectuar acciones tendientes a evitar conductas que puedan ir en detrimento de los intereses patrimoniales y legales de la entidad que encuentra su asidero en el fortalecimiento de la gestión pública, la transparencia, economía, moralidad pública y los principios de la función pública consagrado en la constitución política nacional.

Lo anterior implica para la entidad el reconocimiento de la importancia de promover una cultura de prevención del daño antijurídico. Esto tiene como objetivo establecer lineamientos y medidas para prevenir la ocurrencia de acciones u omisiones que puedan generar daños que sean contrarios a la ley. Mediante la adopción de esta política, buscando salvaguardar los intereses de la entidad y garantizar el correcto ejercicio y ejecución de recursos públicos.

2. OBJETIVO

Establecer la Política de Prevención del Daño Antijurídico para la Empresa de Seguridad del Oriente –ESO S.A.- para los años dos mil veintitrés (2023) y dos mil veinticuatro (2024) conforme las normas nacionales, los lineamientos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica para la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico y los objetivos misionales de la entidad, cuyo propósito se afina en identificar los determinantes de los daños que se representan en causas litigiosas y conforme a esto establecer un plan de acción para reducir y mitigar los riesgos jurídicos en el marco de las funciones de la empresa.

3. ALCANCE

La Política de Prevención del Daño Antijurídico abarca a los integrantes y colaboradores de la Empresa de Seguridad del Oriente –ESO S.A.S- lo cual incluye directivos, funcionarios, contratistas, proveedores de servicios y todas aquellas personas naturales o jurídicas que tengan vínculo alguno con la entidad concibiendo que la identificación y evaluación de riesgos requiere un proceso sistemático que incluirá metodológicamente los siguientes aspectos:

- ✓ Implementación de controles internos
- ✓ Capacitaciones y acercamientos con las potenciales causas litigiosas
- ✓ Gestión de denuncias y reportes.
- ✓ Monitores y seguimientos de las actividades o procesos que estén adscritos a riesgos o causas litigiosas.
- ✓ Acciones de mejora continua.

4. DEFINICIONES

- ✓ Causa Primaria del daño antijurídico: falencia administrativa o misional que da origen a los diferentes medios de control y que generan para la entidad un riesgo de litigiosidad.
- ✓ Comité de Conciliación: Es el encargado del estudio, análisis y formulación de la política de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad y en tal sentido, es la instancia encargada del control de la decisión; responsabilidad que se traduce en la identificación de las prioridades, la aprobación del plan de acción y la asignación de los recursos necesarios. Así mismo, es el encargado de decidir en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de conflictos, con sujeción a la normatividad legal existente.
- ✓ Daño antijurídico: Tanto la justicia Constitucional como el Consejo de Estado han establecido el daño antijurídico, como, "el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. (...)"¹ Por lo que, de cara a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Nacional, "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 la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culpable o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares."
- ✓ Medio de control: mecanismos judiciales diseñados para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controlar las actividades del Estado.
- ✓ Nivel de litigiosidad: medida de los medios de control en los cuales es parte la entidad según los criterios identificados por la ANDJE.
- ✓ Política de prevención del daño antijurídico: Busca identificar las causas que originan procesos en contra de la entidad por daños antijurídicos, identificando fallos adversos que conlleven a la realización de pagos o erogaciones en contra del Municipio. Estas políticas formulan estrategias o acciones que buscan prevenir perjuicios a personas naturales o jurídicas que no están obligadas a soportar o riesgos que conlleven a fallos condenatorios en contra de la entidad.

¹ Honorable Corte Constitucional Sentencia C-333 de 1996. Referencia: Expediente D-1111. Norma acusada: Artículo 50 (parcial) de la Ley 80 de 1993. Actora: Emilse Margarita Palencia Cruz. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

5. METODOLOGÍA

Conforme la circular externa 05 del veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) que lleva por asunto “*lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico*” se adoptará la metodología señalada en el anexo de estos lineamientos que conforme el aplicativo para la formulación, implementación y seguimiento de dicha política.

Sea entonces este capítulo la oportunidad para señalar los principales elementos metodológicos propuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en sus lineamientos y ponderar su aplicación en el contexto de la Empresa de Seguridad del Oriente –ESO S.A.-

Para la adecuada ponderación de los posibles daños antijurídicos de la entidad se identificaron y tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- ✓ Litigiosidad entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023, con base en la información identificada en las plataformas de la rama judicial.
- ✓ Las sentencias condenatorias proferidas entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023.
- ✓ Las solicitudes de conciliación extrajudicial entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023.
- ✓ Tutelas entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023.

6. CICLO DE LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

6.1 FORMULACIÓN

La formulación de la Política de Prevención de Daño Antijurídico –También enunciado como PPDA- deberá ser formulada cada dos (2) años para ser implementada por un término de dos (2) años calendario, por lo cual la información objeto de análisis deberá provenir de los veintiún (21) meses anteriores a la fecha de formulación, y siempre deberá ser presentada con corte al treinta (30) de septiembre.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica presenta el siguiente Flujograma propio de la etapa de formulación de la PPDA, a saber:



Por otra parte, la circular señala expresamente que se podrá tomar como insumos algunos de los siguientes elementos:

- La litigiosidad a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- Las sentencias o laudos condenatorios a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, según el tipo de acciones.
- Las solicitudes de conciliación extrajudicial a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- Las reclamaciones administrativas a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- Los derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras.
- El mapa de riesgos de la entidad y otros riesgos que tengan la calidad de sobrevivientes.
- Otros factores relevantes que la entidad considere que pueden ser fuente futura de litigiosidad.
- Posibilidad de aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia en sede administrativa

Para el caso concreto se asumirá en el análisis la información litigiosa, de las solicitudes de conciliación extrajudicial y los riesgos identificados por la entidad a la fecha de corte de la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.

Retomando los extremos temporales que comprenden la presente PPDA se pueden señalar los siguientes puntos:

Análisis de litigiosidad y/o riesgos: Entre el 01 de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023.

Formulación, socialización y aprobación de PPDA por parte del Comité de conciliación: Entre el 01 de noviembre de 2023 y el 31 de diciembre de 2023.

Implementación de la PPDA: Entre 01 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2025.

Socialización de cumplimiento de la implementación realizada en el año 2024 y 2025, entre el 1 de enero de 2026 y el último día calendario de febrero de 2026.

6.2 APROBACIÓN.

La aprobación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico debe ser aprobado en sesión ordinaria de Comité de Conciliación que reúna el quorum y los requisitos establecidos en el Decreto 1069 de 2015 y en la Ley 2220 de 2022.

6.3 IMPLEMENTACIÓN.

La implementación tendrá lugar entre el 01 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2025 acorde a los informes periódicos que deberán ser recepcionados, analizados y retroalimentados en los Comités de Conciliación según lo determine éste.

6.4 SEGUIMIENTO.

Desde su esfera, la formulación de la Política está dividida en dos fases:

a) FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.

Se formula conforme los deberes, obligaciones y fines establecidos en la Ley 2220 de 2022, aunado a las circulares externas 05 de 2019 y 09 de 2023 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, con el fin de ponderar los insumos, las causas y la justificación de las acciones a ser adelantadas.

b) FORMULACIÓN DE INDICADORES.

Se presentarán conforme las acciones a ser adoptadas.

7. MARCO NORMATIVO

La presente política de prevención del daño antijurídico tiene fundamento jurídico entre otros, en las siguientes normas:

- ✓ Normas constitucionales Señala como fines esenciales del Estado el artículo 2: “(...) 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.

Por su parte el artículo 90 establece que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.” El artículo 209 dice: “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...”

- ✓ Normas legales:

La Ley 446 de 1998 adicionó el artículo 65B a la ley 23 de 1991, ordenando a las entidades públicas la integración del comité de conciliación, así: “ARTICULO 75. COMITÉ DE CONCILIACIÓN. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así: “Artículo 65-B. 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.”

El Decreto Ley 4085 de 2011, establece en su artículo 2 como objetivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado: “(...) el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; 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.”

El Decreto 1066 de 2015, señaló respecto del daño antijurídico: o Se reitera el objetivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el artículo 1.2.1.3., así: (...) 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.”

El artículo 2.2.4.3.1.2.2. Determinó como función del 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.”

8. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN- IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS LITIGIOSAS

En los periodos enunciados se identificaron que los procesos en que cursa como demandando la entidad y han sido debidamente notificados ascienden a 2, identificados con los siguientes radicados:

1. Radicado: 05001333301320230027500

Fecha de radicación de demanda: 2023-09-18

JUZGADO 013 ADMINISTRATIVO DE MEDELLÍN (ANTIOQUIA)

Demandante: SEGURIDAD LAS AMERICAS LTDA

Demandado: EMPRESA DE SEGURIDAD DEL ORIENTE S.A.S.

Medio de control: Ejecutivo

Valor de las pretensiones: 441.000.000

2. Radicado: 86001333300120220020700

Fecha de admisión: 24/11/2022

Juzgado 1º Administrativo de Mocoa (Putumayo)

Demandante: Erlein López Arciniegas y otros

Demandado: EMPRESA DE SEGURIDAD DEL ORIENTE S.A.S., MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO Y DOO COMUNICACIONES

Llamados en garantía: DOO COMUNICACIONES S.A.S. Y SEGUROS MUNDIAL S.A.

Medio de control: Reparación Directa.

Valor de las pretensiones: 35.000.000

Por otra parte la Empresa de Seguridad ha presentado para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023 la siguiente acción:

1. Radicado: 86 001 33 33 002 2022 00127 00

Fecha de admisión: 9/10/2022

Demandante: Empresa de Seguridad del Oriente –ESO S.A.S.-

Demandado: Municipio de San Francisco, Putumayo.

Medio de control: Controversias contractuales.

Valor de las pretensiones: 195.000.000

9. VALOR DE LAS PRETENSIONES:

Por una parte para los procesos instaurados entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023 en contra de la Empresa de Seguridad del Oriente se tiene un monto de cuatrocientos setenta y seis millones de pesos (476.000.000).

Y en cuanto al valor de las pretensiones de la acción instaurada por la Empresa de Seguridad del Oriente S.A.S. en el periodo objeto de análisis se tiene que este asciende a ciento noventa y cinco millones de pesos (195.000.000)

10. SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL.

Se deja constancia que la entidad ha sido convocada a durante el periodo de tiempo objeto de análisis a conciliación prejudicial en el caso que cursa con el radicado 86001333300120220020700.

11. TUTELAS Y OTRAS ACCIONES CONSTITUCIONALES

Conforme la información recopilada se observa que para el periodo que cursa entre el 01 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023 se encuentra una acción de tutela identificada de la siguiente forma:

1. Radicado: 05615400300220220003000
Referencia: Acción de tutela.
Despacho: Juzgado 2 civil municipal de Rionegro
Demandante: Esteban Valencia Giraldo
Demandado: Empresa de Seguridad del Oriente S.A.S.
Derecho Vulnerado: Art 23 de la constitución.

Fuera de la acción individualizada el 10 de noviembre de 2023 la señora MARIA CRISTINA GIRALDO LOPEZ presentó acción de tutela identificada con radicado 05615404600120230040700 pretendiendo la protección del derecho a obtener pronta y efectiva respuesta a sus peticiones consagrado en el artículo 23 constitucional.

12. FALLOS CONDENATORIOS

A la fecha no se ha condenado a la entidad a través de fallo judicial al resarcimiento de ningún daño.

13. CONCLUSIONES SOBRE LA INFORMACIÓN LITIGIOSA DE LA ENTIDAD.

De la información recopilada se resalta que la Empresa de Seguridad del Oriente S.A.S. goza de bajas causas litigiosas y las causas de los pleitos se centran en asuntos propios de la ejecución contractual y del quehacer funcional de la entidad. Teniendo el siguiente recuento por medios de control:

Medio de control	Total
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	0
Nulidad simple	0
Reparación Directa	1
Acción Ejecutiva	1
Controversia contractual	1

14. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS Y SUBCAUSAS.

De acuerdo con el análisis antes señalado, al revisar las causas y subcausas por las cuales se presentan acciones en contra de la Empresa de Seguridad del Oriente S.A.S. desde las fuentes de información antes señaladas, esta política se concentrará en acciones que mitiguen o disminuyan las acciones que con mayor frecuencia se presentan, sin desconocer que no es posible controlar al actuar de la población y la presentación de demandas o acciones, pero si disminuir los fallos en contra, por lo que se realizará un análisis de las causas y subcausas

Causas principales.

- ✓ Incumplimientos y dificultades en la ejecución contractual.
- ✓ Responsabilidad contractual y extracontractual por la ejecución de actividades inherentes a las funciones y objetivos de la entidad.
- ✓ Discusiones laborales y de la seguridad social.

Subcausas.

- ✓ Causa: Indebida conformación en los procesos contractuales, incumplimientos y dificultades en la ejecución contractual.

Subcausa: Violaciones a la normativa en materia de contratación estatal, incumplimientos por causas atribuibles a la entidad y deficiencias técnicas en la supervisión de los contratos. – Prevenible-

- ✓ Causa: Responsabilidad contractual y extracontractual por la ejecución de actividades inherentes a las funciones y objetivos de la entidad.

Subcausa: Accidentes laborales, fallas técnicas previsibles, falta de personal calificado o indebida capacitación del mismo –Prevenible-

- ✓ Causa: Discusiones laborales y de la seguridad social.

Subcausa: Terminación de contratos laborales (contratos realidad, contratos laborales, terminación de nombramientos en provisionalidad)

15. PROPUESTA PLAN DE ACCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Con el objetivo de prevenir la realización de hechos administrativos que dan origen a las causas y las subcausas analizadas con anterioridad y que han generado o pueden generar litigiosidad en la Empresa de Seguridad del Oriente S.A.S., es necesario establecer estrategias para disminuir o eliminar dichas causas. Por lo tanto, se establecen las siguientes acciones (plan de acción) con diferentes medidas para la prevención del daño antijurídico en la entidad.

INSUMOS DEL PLAN DE ACCIÓN				EVALUACIÓN		
RIESGO ANTIJURÍDICO	CAUSA	SUBCAUSA	MECANISMO DE CONTROL	INDICADOR DE GESTIÓN	INDICADOR DE RESULTADO	INDICADOR DE IMPACTO
Incumplimientos y dificultades en la ejecución contractual	Indebida conformación en los procesos contractuales, incumplimientos y dificultades en la ejecución contractual.	incumplimientos contractuales por causas atribuibles a la entidad	Revisión del manual contractual y de supervisión e interventoría de la entidad.	Revisiones del manual contractual y de supervisión e interventoría de la entidad.	Una (1) revisión bianual de los manuales contractual y de supervisión e interventoría de la entidad.	Número de sentencias desfavorables ejecutoriadas en los años de implementación
		deficiencias técnicas en la supervisión de los contratos	Realizar capacitaciones sobre el proceso contractual. Realizar el seguimiento adecuado a la ejecución contractual con miras a evitar incumplimientos para adoptar anticipadamente las acciones de prevención que correspondan.	Realizar capacitación al personal administrativo o relacionado con el proceso contractual de la empresa	Dos (2) capacitaciones bianuales al personal administrativo relacionado con el proceso contractual de la empresa	
Materialización de un daño antijurídico por el incumplimiento de sus funciones y objetivos atribuibles a la Entidad.	Responsabilidad contractual y extracontractual por la ejecución de actividades inherentes a las funciones y objetivos de la entidad.	Accidentes laborales Fallas técnicas previsible Falta de capacitación del personal	Verificar el cumplimiento de las normas aplicables en la materia. Capacitación al personal para las actividades técnicas y operativas.	Mantener la certificación vigente del SSG-T con la ARL y otras.	Tener el 100% del personal certificado de acuerdo con las actividades que las requieran.	Número de sentencias desfavorables ejecutoriadas en el año de implementación
Incumplimiento y dificultades en asuntos laborales y de la seguridad social	Discusiones laborales y de la seguridad social.	Terminación de contratos laborales (contratos realidad, contratos laborales, terminación de nombramientos)	Verificación del cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social	Evaluar el cumplimiento de las obligaciones laborales y de la seguridad social en contratos por obra y labor y prestación de servicios suscritos por la Entidad.	Una Evaluación bianual al 10% de la totalidad de los contratos por obra y labor y prestación de servicios suscritos por la Entidad a la fecha de evaluación	Número de sentencias desfavorables ejecutoriadas en el año de implementación



16. FUNDAMENTO JURÍDICO Y BIBLIOGRAFÍA

Circular Externa No 09 de 2023 –ANDJE-

Circular Externa No 05 de 2019 –ANDJE-

Elaboración de la Política de Prevención del Daño Antijurídico –ANDJE-

Aplicativo para la Formulación PPDA –ANDJE-

Lineamientos para las PPDA –ANDJE-

Decreto 1069 de 2015

Ley 2220 de 2022

Ley 23 de 1991

Ley 2294 de 2023