



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 1 de 56

Versión : 1

Área Responsable

Introducción

Oficina Asesora Jurídica

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 la entidad; y, de conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.5 del citado decreto, 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 deber funcional del Comité de Conciliación.

Por tanto, el ejercicio funcional adecuado del Comité de Conciliación es la herramienta institucional indispensable para prevenir el daño antijurídico a través de políticas, procurar en forma idónea la defensa de los intereses de la entidad y amparar el patrimonio público.

En relación con la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, la auditoría verificará la misma haciendo uso de la guía metodológica contenida en el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

En igual sentido, se tendrá como fundamento la "Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico (año 2013)", las Circulares Externas 3 de 2014 y 6 de 2016 y el documento denominado "PASO A PASO PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO".

De otra parte, en lo que respecta a la acción de repetición, según el artículo 3 del Decreto 1167 del 19 de julio de 2016, "Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", a los Comités de Conciliación de las entidades públicas les asiste el deber de realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición y, en consecuencia, adoptar las



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 2 de 56

Versión : 1

Auditor	decisiones a que haya lugar dentro de los plazos legales establecidos. Carlos Acosta Moreno
Objetivo General	Verificar el cumplimiento de las funciones del Comité de Conciliación de la SED relativas a la formulación, evaluación, difusión y seguimiento de las políticas preventivas del daño antijurídico, conforme al Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, la “Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico (año 2013)”, las Circulares Externas 3 de 2014 y 6 de 2016 En relación con las acciones de repetición tratadas en la vigencia 2016, la auditoría constatará aspectos sustanciales y procesales de las mismas, establecidos en el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho No 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 del 19 de julio de 2016, y demás normas que correspondan.
Objetivos Específicos	<ol style="list-style-type: none">1. Verificar la formulación, evaluación, difusión y seguimiento de las políticas para la prevención del daño antijurídico.2. Verificar la existencia de demandas por acción de repetición, el trámite adelantado y el estado actual3. Constatar la remisión efectiva y oportuna de Información al Ministerio Público acerca de los procesos fallados en contra de la entidad y en los que se decidió no instaurar acción de repetición.4. Verificar el cumplimiento de los plazos legales establecidos en el Artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Artículo 3 del Decreto 1167 de 2016, para la toma de decisiones en los casos de acción de repetición.
Alcance	La auditoría se realizó en la Oficina Asesora Jurídica, con el acompañamiento de la Secretaría Técnica de Comité de Conciliación, quien facilitó el desarrollo de la misma.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 3 de 56

Versión : 1

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- Ley 87 de 1993, "por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"
- Ley 678 de 2001, "por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición"
- Decreto 330 de 2008. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito, y se dictan otras disposiciones.
- 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. (compilado en Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho No 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 del 19 de julio de 2016)
- Decreto 654 de 2011, "Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital."
- Decreto 690 de 2011, "Por el cual se dictan lineamientos sobre la conciliación y los Comités de Conciliación en Bogotá, D.C."
- Decreto 943 de 2014, "Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)". (Compilado en el Decreto 1083 de 2015).
- Circulares Externas 3 de 2014 y 6 de 2016 proferidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (también ANDJE).
- Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico (ANDJE, 2014)
- Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico (ANDJE, 2013)



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 4 de 56

Versión : 1

METODOLOGÍA

1. Solicitud de información a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación
2. Entrevistas y trabajo de campo con la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación
3. Análisis de información recopilada y confrontación de la misma con los criterios normativos de auditoría

RESULTADO PRELIMINAR DE AUDITORIA

1. GENERALIDADES DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO -PPDA-

La Oficina de Control Interno (OCI en adelante), en desarrollo del Plan Operativo Anual aprobado para la vigencia 2017, programó evaluación a la gestión realizada por el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, durante la vigencia 2016, en lo que hace relación a la formulación de la política para prevención del daño antijurídico y acciones de repetición

La evaluación se ha orientado con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la alta dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (art. 1 de la ley 93 de 1987)

En igual sentido, la actividad auditora se ha encaminado al logro de los objetivos fundamentales del Sistema de Control Interno, establecidos en el artículo 2 de la ley 87 de 1993¹, dentro de las posibilidades funcionales señaladas en el artículo 12 ibídem.

¹ a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 5 de 56

Versión : 1

La verificación y evaluación se ha realizado conforme a las normas vigentes y pertinentes al objeto de la auditoría de auditoría y con base en la información suministrada por la parte auditada, insumos considerados en las etapas de planeación, evaluación, ejecución del trabajo y generación de informes.

A la elaboración del informe preliminar han resultado útiles la disposición proactiva y facilitadora de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica; de igual manera, lo ha sido la participación eficaz de la Secretaría del Comité de Conciliación, por el suministro oportuno y veraz de la información soporte generada durante el proceso.

1.1 Política de Prevención del Daño Antijurídico –PPDA-

El objetivo principal de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA en adelante) es la reducción de condenas proferidas en contra del Estado por los distintos operadores de la administración de justicia, disminuyendo así el impacto fiscal ocasionado por el daño antijurídico. Para este propósito, se requieren acciones debidamente estudiadas, que garanticen el mejoramiento de la defensa judicial de las entidades estatales.

Las condenas reiterativas en contra del Estado pueden obedecer a falencias administrativas, como lo sostiene la ANDJE en la “Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico”, ocasionadas por el nuevo conjunto normativo y sistemático contenido en la Constitución Política de 1991, en el que se establecieron y/o reconocieron nuevas garantías para los ciudadanos, circunstancia que trajo consigo, de un lado, un correlativo aumento de la eficiencia y eficacia de la administración pública, y de otro lado, rectificación o novación de la jurisprudencia y doctrina.

Así que, para evitar que tengan lugar actos o hechos que generen daño antijurídico y las consecuentes sentencias condenatorias, la política de prevención deberá incidir en la toma de decisiones de la administración pública; para ello, deberá capitalizar la memoria institucional relativa a



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 6 de 56

Versión : 1

la prestación del servicio público y derecho fundamental a la educación, inclusive el contexto y limitaciones de tal actividad.

1.2 Competencia del Comité de conciliación frente a la PPDA

El Artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015², establece que “{e}l 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”; es su deber 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.” (subraya fuera de texto para resaltar)

Conforme a la precitada disposición, el Comité de Conciliación de la SED es el escenario dispuesto para dictar la PPDA, la cual se concretará en la toma de decisiones relativas a la forma en que la SED deberá encarar eventuales litigios en su contra, y cuya esperada consecuencia será mayor disponibilidad de recursos con ocasión de reducción de situaciones de daño antijurídico

1.3 PPDA como estrategia

A partir de la diferencia conceptual entre ciencias formales y ciencias fácticas, establecida por Mario Bunge³, al decir que estas verifican, confirmando o no, una hipótesis que en la mayoría de casos son provisionales, aquellas demuestran o prueban. Ahora, mientras la demostración es completa y final, la verificación es incompleta y por ello temporaria; en tanto las teorías formales pueden ser llevadas a un estado de perfección, los sistemas teóricos facticos son eminentemente defectuosos, por ello, susceptibles de perfección.

Acorde con la precitada doctrina, el Derecho no es una ciencia formal, sino fáctica, “la interpretación jurídica es más un arte que una ciencia”, “en el fondo, nadie ha desarrollado una teoría integral y sistematizada de la interpretación jurídica (...) y la teoría de la interpretación no constituye un conjunto de

² “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho.”

³ BUNGE, Mario. “La ciencia, su método y su filosofía”. Ediciones Arco iris. Pág. 3



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 7 de 56

Versión : 1

reglas generalmente admitidas, con unidad metodológica y con capacidad de predecir un resultado dadas determinadas condiciones. Es decir, la teoría de la interpretación no constituye, propiamente hablando, una ciencia”⁴

Por tanto, “no existen reglas fijas, inferimos, para emitir una decisión. ¿Es entonces la tarea que desarrolla el juez, al elaborar una decisión, un arte, en razón de ausencia de reglas científicas dada la condición de ciencia fáctica del Derecho? Nos inclinamos por coincidir parcialmente con Marcial Rubio, en atención a que resulta cierto que las reglas de interpretación no resultan uniformes en todos los casos y que no existe una solución científica para resolver problemas de derecho, al igual que en la lógica y las matemáticas”⁵

Ahora, si el derecho es una ciencia fáctica, relativa a los hechos, y si la interpretación jurídica es más un arte que una ciencia, dado que no existen reglas fijas para dictar una sentencia, entonces, la suerte del litigio corresponde a la estrategia jurídica que se decida emplear, con el propósito de vencer ante la judicatura el cuestionamiento normativo del demandante, quien cuestionará la omisión o extralimitación de la actividad de la administración pública en temas de interpretación jurídica.

De esta manera, la habilidad jurídica deberá incidir, en forma real y efectiva, en la prevención del daño antijurídico. En igual sentido, la estrategia jurídica, ya sea defensiva (demandada) u ofensiva (demandante), implica planificar la reacción que se deberá asumir frente a la eventualidad de que su actividad sea cuestionada y/o modificada por la jurisdicción. De esta manera, la gestión de la entidad estatal se adelantará, a fin de impedir, que sus decisiones o actuaciones sea revisadas por la judicatura.

Por consiguiente, la estrategia jurídica deberá obedecer y reflejar la política de la entidad frente a los cuestionamientos de tipo normativo elevados ante instancias judiciales, a su vez, debe facilitar a la autoridad administrativa cumplir sus fines y alcanzar sus prioridades o, en su defecto, ser el mecanismo apropiado e idóneo para superar los obstáculos que puedan presentarse a la actividad de la administración pública.

⁴ RUBIO CORREA, Marcial. “La interpretación jurídica” en “El sistema jurídico. Introducción al Derecho”. Módulo de Razonamiento Jurídico. Pág. 175. Programa de Formación de Aspirantes 1997.

⁵ Figueroa, E. (2010). El Derecho ¿arte o ciencia? mayo 3 de 2017, JURIDICA 243, El Peruano, Sitio web: <https://edwinfigueroa.wordpress.com/2010/09/01/el-derecho-%C2%BF-arte-o-ciencia/>



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 8 de 56

Versión : 1

1.4 Responsabilidad de la entidad estatal en la formulación de la PPDA

Como ya se anotó, la finalidad de la PPDA es la reducción del número de sentencias proferidas por distintas jurisdicciones en contra del Estado, conteniendo el impacto fiscal ocasionado por el daño antijurídico. La importancia del manejo pulcro del fisco obedece a que “estos recursos involucra{n} el interés general, por cuanto, además de ser un aporte de todos los contribuyentes, su destinación implica el cumplimiento de los fines del Estado” (Sentencia C-127/03)

El adecuado uso de los recursos públicos es una expresión de la moralidad administrativa, exige por tanto el cumplimiento de un abanico de deberes normativos, gobernados por ciertos valores y principios constitucionales:

Para ilustrar mejor el concepto de moral administrativa como interés o derecho colectivo (Camargo, 1999: 117) observa que en el proyecto de ley No. 005 de 1995, en la ponencia para primer debate se introdujo la siguiente definición de moralidad administrativa: “Se entenderá por **moral administrativa el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario**” Agrega que el artículo 209 de la C.P. reitera que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, entre otros principios⁶

En igual sentido, en la Sentencia 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP) del ocho (8) de junio de dos mil once (2011), el Consejo de Estado ilustro sobre los bienes jurídicos que importan a la moralidad administrativa, así:

Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían **la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción**, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos

⁶ Hernández, O. (2010). LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA. abril 20, 2017, de Oscar Hernández Hernández Sitio web: <http://lamoralidadadministrativacolombiana.blogspot.com.co/>



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y

ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Código:
SCI

Página: 9 de 56

Versión : 1

bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación". Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de **absoluta pulcritud y honestidad**". En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el **quebrantamiento del principio de legalidad**. (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que **desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero**", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder. (Negrilla fuera de texto)

Así, la PPDA determinada por la protección de los recursos públicos también significa un responsable manejo fiscal con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario, que a su vez protege bienes jurídicos tales como la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general y la negación de la corrupción.

De lo precedente se infiere, que la responsabilidad de las entidades estatales "es defender los intereses del Estado. Esa obligación consiste en emplear los mecanismos jurídicos a su alcance para que dichos intereses no se vean afectados por las decisiones judiciales. Antes de iniciar su proceso de decisión, la primera actividad que la administración pública debe contemplar es el análisis de los sacrificios que los administrados deben soportar con la implementación de la medida o actuación proyectada"⁷

2. ETAPAS PARA LA ELABORACIÓN DE PPDA

La formulación de la PPDA a cargo de las entidades los organismos y entidades de la administración pública no encuentra un diseño imperativo que se convierta en camisa de fuerza o dogma, sin embargo, esto no quiere decir que se inadviertan la lógica y el sentido común

⁷ "ANDJE". (2013). Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico. abril 20, 2017, de "ANDJE" Sitio web: <http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Paginas/default.aspx>



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 10 de 56

Versión : 1

para su elaboración.

En todo caso, la auditoría no inventará un referente de verificación y evaluación basado en su propio criterio, acerca de la forma en que debería elaborarse una PPDA, pues para tal finalidad será tomado como patrón de medida el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”, sugerido por la ANDJE a las entidades estatales de orden territorial

2.1 Pasos para la elaboración de la PPDA

La metodología sugerida por la ANDJE, contenida en el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”, corresponde a las funciones del Comité de Conciliación en esta materia, señaladas en el Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, estos, “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 administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos” y “4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto”

La metodología está conformada por 6 pasos:

1. Buscar puntos que generan problemas: Las reclamaciones de los administrados como alertas

Sobre este aspecto la ANDJE señala:



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 11 de 56

Versión : 1

La secretaría rendirá un informe al Comité de Conciliación sobre las reclamaciones administrativas que ha recibido la entidad en el último año. Este análisis deberá incluir, en primer lugar, una revisión de los hechos de las reclamaciones de cualquier tipo y de los argumentos expuestos por los demandantes para emprenderlas. Con base en los hechos, se clasificarán y agruparán en el tipo de acción judicial que pueden emprender los administrados dando cuenta del número de reclamaciones y de los montos solicitados. (...)

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

2. Identificar y enlistar las causas primarias del problema

En relación con el segundo paso, la ANDJE informa:

A continuación, los representantes de las distintas unidades de la entidad, designados por el Comité de Conciliación dado su conocimiento de los hechos generadores de daño, estudiarán el problema escogido para determinar las causas que lo originan. (...) buscará las falencias administrativas o misionales que generan las demandas e identificará, para cada demanda explorada, el error cometido en la entidad que lo generó. (...)

Al final, el grupo de trabajo contará con una o varias causas primarias que constituyen los problemas dentro de la entidad que las políticas de prevención deberán resolver. La identificación inicial de estas posibles falencias administrativas, que generan demandas, permite determinar si las reclamaciones hechas a la entidad son prevenibles o no. Si estas se originan por fallas internas de la entidad en cualquiera de sus procesos, entonces la reclamación será prevenible a través de cambios institucionales; si, por el contrario, el origen de la problemática es ajeno a la organización, las reclamaciones no serán prevenibles por la entidad.



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 12 de 56

Versión : 1

(...) Así, en este punto las causas primarias del problema que surgieron del análisis de los hechos generadores de daño deberán ser revisadas de nuevo por el Comité de Conciliación. El comité deberá decidir si debe desarrollarse una alternativa que apunte a reducir las causas primarias de las reclamaciones. Si este es el caso, un grupo interdisciplinario, relacionado con los hechos resultantes en esta causa primaria, diseñará una alternativa de solución.

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



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 13 de 56

Versión : 1

3. Diseñar las medidas para corregir el problema

En cuanto al tercer ítem, la ANDJE indica:

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

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

El documento de diseño de la política de prevención debe hacer explícito al responsable de su implementación.

4. Implementar las medidas correctivas

Acerca del paso 4, la ANDJE describe:

Una vez esté lista la política de prevención del daño, el Comité de Conciliación realizará los trámites necesarios para que la entidad disponga de los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación. (...)

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



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 14 de 56

Versión : 1

5. Comprobar los resultados

El paso 5 es definido así:

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

6. Institucionalizar las nuevas medidas

Por último, del paso 6 se anota:

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

INFORMACIÓN SOLICITADA POR LA AUDITORIA SOBRE LA PPDA 2016 Y RESPUESTA SUMINISTRADA POR LA AUDITADA

La auditoría, siguiendo la metodología propuesta por la ANDJE (año 2014)⁸, formuló los respetivos interrogantes, cuyas respuestas serían los insumos para la verificación y evaluación de la PPDA del año 2016.

⁸ Las Circulares Externas 3 de 2014 y 6 de 2016, proferidas por la ANDJE, disponen que el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico” es vinculante para las entidades públicas de orden nacional y una sugerencia para las del orden territorial. El área auditada deja saber que ha seguido dicho Manual para la formulación de PPDA 2016



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Código:
SCI

Página: 15 de 56

Versión : 1

A continuación se citan las preguntas que se hicieron y las respuestas obtenidas, anotando a renglón seguido la conclusión de la auditoría, en el evento de requerirse.

1. A 31 de diciembre de 2016, cuantas de las siguientes acciones constitucionales se encontraban en curso o activas: tutela, de cumplimiento, populares y de grupo. De esta información, deberá indicarse el hecho generador de la reclamación⁹; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico de cada demanda.

Respuesta de la Oficina Asesora Jurídica (en adelante OAJ):

“Revisado el sistema de información de proceso judiciales SIPROJ, se encuentra que a 31 de diciembre se tenían activas 300 acciones de tutela, se anexa el reporte, en el cual se indica el No. de proceso, ID, entidades, actores, fecha estado inicial, año, instancia actual y despacho actual, **frente a la solicitud de indicar el hecho generador de la reclamación; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico de cada demanda, implicaría la lectura de todas y cada una de las acciones de tutela, teniendo en cuenta que dichos datos no son necesario reportarlos en el sistema por lo cual el mismo no los arroja**” (Negrilla fuera de texto)

Frente a las acciones populares y de grupo, como es de su conocimiento la defensa y representación judicial, se encuentra en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Prevención del Daño Antijurídico, Secretaría Jurídica Distrital, quien sería el competente para dar respuesta”

Los datos por los que indagó la auditoría son básicos y esenciales para verificar y evaluar la formulación de la PPDA, razón por la cual la justificante para no suministrarlos, consistente en aducir que “implicaría la lectura de todas y cada una de las acciones de tutela”, constituye observación de auditoría.

⁹ Ejemplo de esta información es precisar cuántas tutelas se presentaron por no disponibilidad del cupo escolar solicitado, por asignación de cupo escolar distante al lugar de residencia, por no asignación de cupo de convento, por no asignación de cupo escolar para estudiantes con necesidad educativas especiales, etc.



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 16 de 56

Versión : 1

En igual sentido, cuando la OAJ responde “que dichos datos no son necesario reportarlos en el sistema por lo cual el mismo no los arroja”, se configura una observación de auditoría en tanto desconoce la “Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico” (ANDJE, 2013) y el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico” (ANDJE, 2014). Asimismo, no suministrar la información que se requiere para verificar la formulación de la PPDA, bajo el argumento que no es necesaria y que por ello el sistema al que refiere la auditada no lo arroja, desconoce el método para la formulación de la PPDA.

En relación con la respuesta al pedido de información sobre las acciones populares, esto es, que la competente para informar es la “Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Prevención del Daño Antijurídico, Secretaría Jurídica Distrital” por ser de suyo la defensa y representación judicial, también constituye observación de auditoría, pues si bien es cierto lo informado, no lo es menos que los hechos causantes de la acción constitucional corresponden a la actuación y/o decisión administrativas de la SED, motivo por el cual la entidad no está exenta de formular PPDA.

Por el contrario, la PPDA en materia de acciones populares y de grupo evitaría fallos desfavorables con repercusiones económicas y afectación de la política sectorial (programas, proyectos y contratación), las cuales no asume otra entidad diferente a la SED. En igual manera, la posibilidad de disminuir el litigio en esta clase de acciones tendría un impacto favorable sobre la gestión jurídica, pues menor sería el número de casos que la SED originaria y menor también sería la actividad litigiosa del otro organismo del Distrito Capital

Con observación de auditoría (1)

2. A 31 de diciembre de 2016, cuantas de las siguientes acciones contencioso administrativas (medios de control) se encontraban en curso o activas; nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa. De esta información, deberá



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 17 de 56

Versión : 1

indicarse el hecho generador de la reclamación¹⁰; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico estimado por cada medio de control.

Respuesta de la OAJ:

Anexo al presente el reporte del Sistema de Información de Procesos Judiciales –SIPROJ –, del 01/01/2016 al 31/12/2016, en el mismo encontrara la relación de procesos, junto con los ítems No. de proceso, tipo de proceso (medio de control), despacho competente, actores, entidades afectadas, pretensiones, estado actual, fecha, instancia, petición inicial (económica); **frente al hecho generador y norma jurídica presuntamente quebrantada no se reporta en el sistema.** (Anexo 2) (Negrilla fuera de texto)

El párrafo único del artículo 1 del Decreto 580 de 2007, "Por medio del cual se adopta el Manual del usuario del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB BOGOTÁ y Se (sic) dictan otras disposiciones en la materia para asegurar su funcionamiento", precisa que los datos contenidos en este Sistema "será(n) utilizado(s) como herramienta de trabajo para la consulta, análisis y actualización de información judicial relacionada con Bogotá", pero nada dice sobre ser la única fuente de datos que deberá consultarse para la formulación de la PPDA, motivo por el cual no puede justificarse en esta razón la omisión de la información solicitada por la auditoría.

Con observación de auditoría (2)

3. A 31 de diciembre de 2016, cuantas peticiones de conciliación extrajudicial se presentaron a la SED. De esta información, deberá indicarse el hecho generador de la reclamación; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico estimado por cada caso.

¹⁰ Ejemplo de esta información es precisar cuáles y cuántos medios de control se presentaron por presunto no pago o pago incompleto de factores prestacionales, accidentes de transporte escolar a estudiantes, accidentes con lesiones personales a estudiantes, accidente y fallecimiento estudiantil, incumplimiento contractual por no pago mayores trabajo de obra, imposición de multas, etc.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Código:
SCI

Página: 18 de 56

Versión : 1

Respuesta de la OAJ:

Anexo el reporte del Sistema de Información de Procesos Judiciales –SIPROJ –, relaciona los procesos, junto con los ítems No. de proceso, id, entidades, actores, fecha de estado de inicio, año, instancia actual, despacho actual, proceso, tipo de proceso, **frente al hecho generador y norma jurídica presuntamente quebrantada no se reporta en el sistema (Negrilla fuera de texto)**

Con observación de auditoría (3), por los mismos motivos del anterior numeral

- Informe si el Comité de Conciliación, en los casos identificados en los numerales 1, 2 y 3, ha dictado política de prevención del daño antijurídico; informe de qué manera dicha política ha impactado el número de eventuales demandas y reclamaciones administrativas y, en concreto, como se ha disminuido o evitado el daño antijurídico en la SED.

Respuesta de la OAJ:

Frente a temas reiterativos donde la SED es demandada tales como prima de servicios, fondo de prestaciones sociales, bonificación anual, primas de antigüedad, prima semestral, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial ha establecido líneas decisionales y de defensa.

De igual forma, con el fin de implementar las políticas de defensa, la Oficina Asesora Jurídica determinó dentro de los compromisos pactados con los funcionarios de planta (abogados) *“Elaborar y proponer durante el primer semestre una política de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial que representen mejores prácticas para la Entidad en materia de asuntos... (según tema que trabaja cada abogado), para ello deberá tener en cuenta la metodología de la ANDJE y de la Alcaldía Mayor...”* el trabajo presentado por los abogados fue analizado y compilado. (negrilla fuera de texto)

La Oficina Asesora Jurídica realizó una presentación al Comité de Conciliación y Defensa Judicial, resaltando las causas y áreas



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 19 de 56

Versión : 1

responsables que generan el mayor número de demandas, acciones de tutela, procesos administrativos y disciplinarios de la SED, de la presentación al comité surge el trabajo con las áreas especialmente con los jefes, para iniciar el trabajo del plan de acción.

Cada área presento su plan de acción, en el cual indico conforme a la matriz 1 - causa, medida, mecanismo, cronograma, responsable, recursos y divulgación, de igual forma, la matriz 2 - causa, mecanismo, indicador de gestión, indicador de impacto e indicador de resultado. (Negrilla fuera de texto)

Sin observación de auditoria.

- Informe si la SED lleva un consecutivo anual de las políticas dictadas para la prevención del daño antijurídico: de ser así, desde cuando se adoptó tal método de documentación y de qué manera se hace su guarda, custodia y consulta.

Respuesta de la OAJ:

Se lleva un consecutivo de los acuerdos expedidos por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial determinando las líneas decisionales y de defensa de la SED, dichos acuerdos están digitalizados y publicados. Para el año 2016 se expidieron los siguientes:

- Acuerdo No. 03 del 9 de junio de 2016 "Por medio de la cual se establece la línea decisional para su aplicación a casos concretos en que los docentes pretendan el reconocimiento y pago de la prima de servicios"
- Acuerdo No. 04 del 27 de septiembre de 2016 "Por medio del cual se formula una política para orientar la defensa judicial de la Secretaría de Educación Distrital en asuntos penales"
- Acuerdo No. 05 del 27 de septiembre de 2016 "Por medio del cual se unifican las políticas de defensa de la Secretaria de Educación Distrital"
- Acuerdo No. 06 del 19 de diciembre de 2016 "Por medio de la cual se establece la línea decisional para su aplicación a casos concretos en que los docentes pretendan el reconocimiento y pago de prima de antigüedad, semestral y bonificación anual por servicios prestados". (Anexo 5)



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 20 de 56

Versión : 1

La respuesta remite como sustento el anexo 5, sin embargo, en dicho documento no se encuentra evidencia de los Acuerdos proferidos por el Comité de Conciliación durante el año 2016. En todo caso, no se informa en que sitio fueron publicadas las PPDA, ni la ruta a seguir para consultarlos.

Con observación de auditoría (4)

Respuesta a los interrogantes frente a las acciones de repetición durante la vigencia 2016.

1. Durante el año 2016, cuántos y cuáles son los casos en los que la SED pagó la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad?

Respuesta de la OAJ:

La Oficina Asesora Jurídica no es la competente para dar respuesta a esta solicitud, dicha respuesta según el Decreto 330 de 2008 le corresponde a la Oficina de Tesorería y Contabilidad – Dirección Financiera - ...B. Organizar el pago oportuno de servicios personales, gastos generales, transferencias y demás obligaciones a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito...”

La competencia de la Oficina se enmarca en expedir el acto administrativo que da cumplimiento al acuerdo de conciliación y/o fallo, y una vez la Dirección Financiera reporta el pago o cumplimiento del fallo se procede al estudio de la acción de repetición. (Subraya fuera de texto)

Del no suministro de la información requerida se infiere falta de control de los plazos para el trámite de la acción de repetición y se dificulta la verificación de tal gestión por cuenta de la auditoría

Ahora, no tendría lugar observación alguna en tanto el área auditada, en informe posterior, suministró las fechas efectivas de pago de aquellas



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 21 de 56

Versión : 1

acciones de repetición por las que indagó.

No obstante, estos datos deban estar al alcance inmediato del Comité de Conciliación, de tal manera que se encuentren disponibles a inspecciones de los órganos de control externos y a la verificación de la OCI. Asimismo, tales datos facilitarían el control de los plazos para el trámite de la acción de repetición.

De igual manera, la disponibilidad del dato obedece a que se da por sentado que dentro de los casos que se llevan al análisis y decisión del Comité de Conciliación, siempre se verifica lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015 (vigente hasta el 18 de julio de 2016) y el Decreto 1167 de 2016 (vigente desde el 19 de julio de 2015)

Con observación de auditoría (5)

1.1 Informe el No de la sesión y fecha en la que el Comité de Conciliación analizó y decidió sobre la procedencia o no de la acción de repetición, discriminando cada uno de los casos en los que la SED pagó la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, durante el año 2016.

Respuesta de la OAJ:

En el cuadro se indica el número de cesiones (sic) del comité, fecha y acciones de repetición estudiadas. En el informe anexo encontrará, discriminado cada caso, fecha de pago, valor pagado, presuntos responsables, decisión del comité, número del proceso y beneficiario del pago. (Anexo 6)

Revisado el contenido del anexo 6 se encontró disponible y conforme la información solicitada

Sin observación de auditoría.



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 22 de 56

Versión : 1

2. Informe cuántos y cuáles son los casos en los que el Comité de Conciliación recomendó dar inicio a la acción de repetición, cuál ha sido el trámite surtido y cuál es el estado actual de las acciones judiciales.

Respuesta de la OAJ: "No hay casos"

Sin observación de auditoría

3. Allegue copia escaneada de los oficios presentados al Ministerio Público, con sello de radicación, a través de los cuales se informaron los procesos fallados en contra de la SED y en los que el Comité de Conciliación decidió no instaurar acción de repetición.

Respuesta de la OAJ:

Revisados los archivos se encontraron 11 oficios dirigidos al Ministerio Público en cumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 20 del Decreto 1716 de 2009 y artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015. Se anexan en formato pdf los oficios solicitados (Anexo 7)

Revisado el contenido del anexo 7 se encuentra la información solicitada sin novedad alguna, razón por la cual se evidencia el deber de comunicación al Ministerio Público

Sin observación de auditoría

4. Informar si en los casos de acción de repetición se tuvo en cuenta la Directiva Conjunta 01 de 2010 del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Respuesta de la OAJ:



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 23 de 56

Versión : 1

La Directiva Conjunta 01 de 2010 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, determina las estrategias para la defensa judicial en los procesos por acción de repetición que adelanta el Distrito Capital, directiva ha (sic) la cual la Secretaría de Educación Distrital a (sic) dado cumplimiento.

El análisis de las acciones de repetición implica no solo el estudio de los hechos, si no las normas y jurisprudencia (sic) frente al caso, lo que implica que se deba tener en cuenta las directivas.

Sin observación de auditoría

5. Por otro lado, según el artículo 3 del Decreto 1167 del 19 de julio de 2016, "Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", a los Comités de Conciliación de las entidades públicas les asiste el deber de realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición y, en consecuencia, adoptar las decisiones a que haya lugar -dentro de los plazos legales previamente establecidos-, fundamento normativo con base en el cual se pregunta:

5.1 El ordenador del gasto, al día siguiente del pago total o al pago de la última cuota efectuado por esta entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, ¿REMITIÓ al Comité de Conciliación la resolución de cumplimiento y pago del daño antijurídico, con los antecedentes propios de cada caso?

Respuesta de la OAJ:

Este punto por competencia como se indicó en la respuesta al numeral 1 de las preguntas de acción de repetición, corresponde a la Dirección Financiera, quien deberá indicar a su despacho si efectivamente al día siguiente de realizar el pago realizo dicho reporte.

Sin embargo, la Oficina Asesora Jurídica dentro de los actos administrativos que ordena el cumplimiento de un fallo judicial, conciliación,



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 24 de 56

Versión : 1

etc, ordena entre otros a la Dirección Financiera registrar la información de pago en el módulo de "Cumplimiento de Providencias Judiciales y Decisiones Extrajudiciales", del sistema de información de procesos judiciales – SIPROJ WEB BOGOTÁ -, una vez efectuado el mismo. Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición.

El informe que remite la Dirección Financiera, llega a la Oficina Asesora Jurídica se hace el reparto respectivo y el abogado debe presentar la ficha para estudio del Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

El Comité de Conciliación debe tener a su alcance la información solicitada, esto es, precisar la fecha en la que la (el) Secretaria (o) de Educación de Bogotá remitió al Comité de Conciliación la resolución de cumplimiento y pago total o pago de la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad.

De la misma manera, deberá dar certeza acerca de si la (el) Secretaria (o) de Despacho, al día siguiente del referido pago, en efecto remitió al Comité de Conciliación la resolución de cumplimiento y pago del daño antijurídico, con los antecedentes propios de cada caso, a fin de adelantar el respectivo estudio y tramite

Del no suministro de la información requerida se infiere descuido en el control, seguimiento y verificación de los plazos establecidos para el trámite de la acción de repetición. Por tanto, el aludido dato debe estar en conocimiento inmediato del Comité de Conciliación, de tal manera que se encuentre en todo momento disponible para constatación de los órganos de control y de la Oficina de Control Interno

Con observación de auditoria (6)

5.2 El Comité de Conciliación, una vez agotado el imperativo enunciado en el numeral 5.1 y dentro del término no superior a seis (6) meses, ¿ADOPTÓ la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición?



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 25 de 56

Versión : 1

Para esta respuesta, téngase en consideración que el mencionado termino fue reducido a 4 meses en virtud del Decreto 1167 del 19 de julio de 2016.

Respuesta de la OAJ:

La Oficina Asesora Jurídica hace el reparto respectivo y el abogado debe presentar la ficha para estudio del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en la asignación de los casos se está dando 30 días para la presentación de la ficha, vencido el mismo sin presentar el caso, el abogado encargado solicita la ampliación del plazo sin que el mismo sobrepase de dos meses. Ahora para determinar si efectivamente de enero a diciembre del año 2016 se adoptó o no la decisión dentro del término no superior a los 6 meses, sería necesario tomar uno a uno los casos y determinar fecha efectiva del pago, fecha de radicación en la Oficina Asesora Jurídica y fecha de presentación al comité, datos que no se encuentran sistematizados y dicha actividad se podría verificar de manera aleatoria en la visita de campo.

Los datos solicitados por la auditoria permiten evidenciar, en principio, el cumplimiento del plazo establecido en el Decreto 1069 de 2015 (vigente hasta el 18 de julio de 2016) o el Decreto 1167 de 2016 (vigente desde el 19 de julio de 2015), sin perjuicio de que en forma posterior tal información pueda o no ser verificada mediante visita de trabajo

El Comité de Conciliación debe tener a su alcance la información aquí requerida, pues se da por sentado que dentro de los casos que se llevan a su análisis y decisión, siempre se verifica lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 de 2016.

Los datos solicitados deben estar al alcance inmediato del Comité de Conciliación, de tal manera que se encuentren disponibles a la verificación y evaluación de los órganos de control y de la Oficina de Control Interno. Asimismo, se facilitará la vigilancia relativa al cumplimiento de los plazos para el trámite de la acción de repetición.

Con observación de auditoria (7)



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 26 de 56

Versión : 1

5.3 El Comité de Conciliación, una vez agotado el imperativo mencionado en el numeral 5.2, habiendo estimado procedente la misma, ¿ORDENÓ presentar por vía judicial la correspondiente demanda de repetición dentro de los tres (3) meses siguientes?

Para esta respuesta, téngase en consideración que el mencionado termino fue reducido a 2 meses, en virtud del Decreto 1167 del 19 de julio de 2016.

Respuesta de la OAJ: "No se presentaron casos"

Sin observación de auditoria

5.4 La respuesta a los numerales 5.1, 5.2 y 5.3 deberá precisar para cada caso de acción de repetición estudiado en el 2016, sin importar que se haya presentado o no la demanda.

Respuesta de la OAJ:

Como lo indicamos en la respuesta al No.1.1. en el informe anexo encontrará, discriminado cada caso, fecha de pago, valor pagado, presuntos responsables, decisión del comité, numero del proceso y beneficiario del pago. (Anexo 6)

La información solicitada debe encontrarse organizada, disponible y ser totalizada por el área o proceso auditado, sin perjuicio de que en forma posterior la misma pueda ser constatada por la auditoria, mediante visita de campo u otro método de trabajo

El interrogante aquí formulado no es autónomo, pues depende de lo indagado en los numerales 5.1, 5.2 y 5.3, se trata entonces de una precisión a tener en consideración al momento de responder. Por tanto, no se evaluará. En todo caso, debe indicarse que las no conformidades encontradas en los puntos 5.1 y 5.2. implican, en forma parcial, la no atención de lo precisado en el punto 5.4



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 27 de 56

Versión : 1

6. Informar si el Comité de Conciliación exige a los(las) apoderados(as) que presenten los casos de acción de repetición pronunciarse sobre la pertinencia, conducencia y eficacia de las pruebas que se harán valer por parte de la entidad, indicando el fundamento legal que habilitara presentar tal acervo probatorio. Allegue prueba de su respuesta.

De igual manera, infórmese si el Comité de Conciliación requiere a los apoderados para que soliciten en la oportunidad procesal el traslado de las pruebas que se hayan recaudado en el proceso que dio lugar al fallo condenatorio, a fin de solicitarlas expresamente en el acápite de pruebas de la demanda de acción de repetición.

Respuesta de la OAJ:

No hay casos, sin embargo, se debe tener en cuenta que esta inmerso en el estudio que debe hacer el abogado responsable del caso, para plantear una recomendación al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de iniciar o no acción de repetición.

La ficha solicita datos y documentos claros, estan:

- Datos de los presuntos responsables
- Datos del proceso
- Normas aplicables al caso concreto
- Hechos, en este se debe especificar el motivo central de la condena, síntesis de la condena, funciones de los funcionarios examinados, análisis judicial de la conducta de la administración y observaciones adicionales.
- Análisis y Procedencia de la Acción de Repetición, se debe estudiar la caducidad, el pago de la condena, analizar la conducta de los funcionarios y conceptos emitidos por comites de otras entidades u organismos Distritales.
- Recomendación.

Todo lo planteado en la ficha debe estar soportado en una norma o documento, por lo cual previo a la elaboración de la ficha los

abogados solicitan información a las áreas competentes, tienen los fallos y reportes de pagos realizados.

Como no se presentaron casos en los que el Comité de Conciliación debiera recomendar el inicio de acción de repetición, no existe objeto de verificación y evaluación, ni observación de auditoría que deba hacerse

Sin observación de auditoría

7. Para verificar el cumplimiento de los plazos establecidos para el trámite de la acción de repetición, contemplados en el Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", y su modificatorio, el Decreto 1167 del 19 de julio de 2016, la auditoría adelantara trabajo de campo en la Oficina Asesora Jurídica con la presencia de la Secretaria Técnica (Dra. Sandra García).

Estamos atentos a la visita y la Dra. Sandra García en calidad de Secretaria del Comité de Conciliación y Defensa Judicial es la designada para atender la misma.

En lugar de la visita de trabajo, la auditoría requirió, en forma aleatoria, algunos datos sobre las acciones de repetición tramitadas en la vigencia 2016, los cuales se citarán a continuación para, luego, hacer la observación de auditoría, no sin antes informar el marco normativo sobre el cual el Comité de Conciliación funda su competencia en materia de acción de repetición

- **Competencia de los Comités de Conciliación**

Sobre las facultades del Comité de Conciliación frente a la acción de repetición, la autoa encuentra que el Decreto 1716 de 2009, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho No 1069 de 2015, desarrolla la creación y reglamentación de tales Comités, definiéndolos como "una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre (...) defensa de los



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 29 de 56

Versión : 1

intereses de la entidad”. En igual sentido, el Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, les faculta para “Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición”

Refuerza el acatamiento de las funciones de los Comités de Conciliación lo dispuesto en el Artículo 2.2.4.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, al señalar que:

Las normas sobre Comités de Conciliación “son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital”, según el artículo 15 ibídem, motivo por el cual la actividad auditora, sobre el correcto cumplimiento del marco normativo, se hace relevante para el cumplimiento del debido proceso y del principio de legalidad.

Ahora si, en lo que respecta a la información solicitada sobre el trámite dado a algunas acciones de repetición del año 2016¹¹, la OAJ reporta lo siguiente:

FICHA	FECHA CONDENA	PAGO	FECHA DECISIÓN COMITÉ	FECHA COMUNICA NO INICIO A.R MINISTERIO PÚBLICO	CONTROL TÉRMINOS ART 26 DTO 1716 DE 2009) ¿El ordenador del gasto, al día siguiente del pago de la condena, REMITE el acto administrativo y antecedentes al Comité de Conciliación para estudio de acción de repetición?	CONTROL TÉRMINOS ART 26 DTO 1716 DE 2009) ¿COMITÉ adopto la decisión de iniciar o no acción de repetición en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir del recibo de la documentación que al efecto entregó el ordenador del gasto?	acta

¹¹ Se requirieron iguales datos sobre las acciones de repetición del año 2016 a los pedidos para la auditoria de acción de repetición vigencia 2015. Del cuadro informativo solicitado e informado se suprimen las columnas G y H, que corresponden a datos sobre términos de acciones de repetición iniciadas en el 2016, pues esta circunstancia no tuvo lugar en tanto ninguna de estas se hizo necesaria.



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 30 de 56

Versión : 1

1834	25/08/2014	07/01/2016	21/01/2016	<p>Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "<u>Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". No se encuentra reporte.</u></p>	<p>No puede calcularse porque no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción del ordenador del gasto, remitió el caso al Comité para el estudio de acción de repetición.</p>	287
1836	29/12/2014	07/01/2016	21/01/2016	<p>Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "<u>Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". No se encuentra reporte.</u></p>	<p>No puede calcularse porque no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción del ordenador del gasto, remitió el caso al Comité para el estudio de acción de repetición.</p>	287



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 31 de 56

Versión : 1

1837	21/08/2015	07/01/2016	21/01/2016	Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". <u>No se encuentra reporte.</u>	No puede calcularse porque no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción del ordenador del gasto, remitió el caso al Comité para el estudio de acción de repetición.	287
1913	2007-00060 / 29-12-2015, 2008-00385 / 30-12-2015, 2010-00390/24-12-2015, 2010-00169/24-12-2015, 2007-00314/29-12-2015, 2012-00107/29-12-2015, 2008-00372/29-12-2015, 2007-00301/22-12-2015, 2011-00213/24-12-2015, 2011-00367/24-12-2015, 2011-00574/29-12-2015	31/03/2016	12/04/2016	<u>08/01/2016 **</u>	<u>Si *</u>	293
1914	29/12/2017	31/03/2016	12/04/2016	<u>12/01/2016 **</u>	<u>Si *</u>	293



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 32 de 56

Versión : 1

1967	18/01/2016	27/06/2016	28/06/2016	Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". <u>NO se encuentra reporte.</u>	No puede calcularse porque no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción del ordenador del gasto, remitió el caso al Comité para el estudio de acción de repetición.	301
1975	08/02/2016	14/07/2016	21/07/2016	<u>27/04/2016 **</u>	<u>Si *</u>	302
1988	16/06/2016	25/08/2016	29/08/2016	<u>11/07/2016 **</u>	<u>Si *</u>	306
1990	16/06/2016	25/08/2016	29/08/2017	Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". <u>NO se encuentra reporte.</u>	No puede calcularse porque no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción del ordenador del gasto, remitió el caso al Comité para el estudio de acción de repetición.	306



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 33 de 56

Versión : 1

Año	Fecha de resolución	Descripción	Valor
1995	16/06/2016	08/09/2016	307
2002	13/06/2016	10/11/2016	311
2008	19/05/2016	10/11/2016	311

Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". No se encuentra reporte.

19/07/2016 ** Si *

02/08/2016 ** Si *

* Subraya y negrilla fuera de texto.

** Subraya y negrilla fuera de texto

- **Términos para el trámite de acciones de repetición año 2016**

El artículo 26 del Decreto 1716 de 2009, recopilado en el Artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2015, dispone que "Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición", y para este propósito, establece que "el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión"

La anterior norma fue modificada por el Artículo 3 del Decreto 1167 de 2016, así:



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 34 de 56

Versión : 1

Artículo 3°. Modificación del artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. El artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2016 quedará así:

(...) Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.

Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a **cuatro (4) meses** se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de **los dos (2) meses** siguientes a la decisión. (Negrilla fuera de texto)

Parágrafo. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo." (Decreto 1716 de 2009, artículo 26)

Con la modificación se cambiaron 3 requisitos: se redujo de 6 a 4 meses el término para adoptar la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición (1); se disminuyó de 3 a 2 meses el plazo para presentar demanda de acción de repetición, cuando la misma resulte procedente, contados a partir de la fecha en se recomienda dar inicio a la citada acción judicial (2); la variación normativa dispuso que el ordenador del gasto remitiera al Comité de Conciliación el acto administrativo y antecedentes, del **pago total o de la última cuota** efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial, mientras que (la norma modificada señalaba el **pago total** del capital de una condena, no contemplaba el pago de la última cuota (3).

De los datos informados, la auditoría ha detectado lo siguiente:



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 35 de 56

Versión : 1

1. La auditoría indago acerca de si el ordenador del gasto, al día siguiente del pago de la condena, remitió el acto administrativo y antecedentes al Comité de Conciliación para el estudio de procedencia de acción de repetición. En respuesta, se informó que: "Si, en cada resolución de pago el ordenador del gasto establece: "Al día siguiente del pago total, la Dirección Financiera deberá remitir copia del acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Entidad, precisando el valor total pagado, número de orden de pago y fecha efectiva del último pago, para el estudio sobre procedencia de acción de repetición". No se encuentra reporte"

Es decir, según lo informado, se concluye que la Secretaría de Despacho, en un solo acto administrativo ordena pagar la conciliación, condena o cualquier otro crédito surgido por concepto de responsabilidad patrimonial y, a la vez, instruye a la Dirección Financiera para que al día siguiente del pago que efectúe, remita el acto administrativo y sus antecedentes a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, cumpliendo así con el término legal establecido.

No obstante, de la respuesta dada no se puede constatar el momento preciso en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción dada por el Despacho, entregó el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación o, desde otra mira, el Comité de Conciliación no lleva registro de la fecha en la que la Dirección Financiera le entregó la documentación para determinar si procede o no acción de repetición.

Por tanto, no fue posible verificar el cumplimiento del término máximo de 6 o 4 meses de que tratan los Decretos 1069 de 2015 y 1167 de 2016, respectivamente.

Frente a la incertidumbre hallada, la auditora estima que tal dato debe estar reflejado en los estudios que se hacen de los casos de acción de repetición, a fin de que los miembros permanentes del Comité de Conciliación y Defensa Jurídica tengan certeza de que su decisión fue adoptada dentro del término legal estipulado.

Asimismo, este dato servirá a la efectiva vigilancia que eventualmente deben hacer eventualmente los órganos de control y, en forma



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 36 de 56

Versión : 1

sistemática, la Oficina de Control Interno, conforme a lo normado por el Decreto 1167 de 2016¹²

De otra parte, la auditoría no pasa inadvertida la respuesta suministrada sobre los 12 casos de acción de repetición seleccionados para evaluación, pues en 6 de estos se dice no encontrar reporte y en los otros 6 se indica una fecha, sin especificar si es aquella en la que el caso fue recibido en el Comité de Conciliación o si fue en la que el ordenador del gasto, a través de la Dirección Financiera, remitió el asunto a dicho Comité.

Con observación de auditoría (8)

2. Acerca de la pregunta relativa a si el Comité de Conciliación adoptó la decisión de iniciar o no acción de repetición, en un término no superior a 6 meses (Decreto 1069 de 2015) o 4 meses (Decreto 1167 de 2016), contados a partir del recibo de la documentación que al efecto entregó el ordenador del gasto, se respondió que esta no puede calcularse porque no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera, cumpliendo la instrucción del ordenador del gasto, remitió el caso al Comité para lo de su competencia. Es decir, se justifica la inviabilidad de informar acerca de si se cumplió o no el referido término legal, dado que no existe registro de la fecha en que la Dirección Financiera envió el caso al Comité de Conciliación.

Al respecto, la auditora estima que tal dato debe estar reflejado en los estudios que se hacen de los casos de acción de repetición, a fin de que los miembros permanentes del Comité de Conciliación y Defensa Jurídica tengan certeza de que su decisión fue adoptada dentro del término legal establecido

Asimismo, este dato servirá a la efectiva vigilancia que deben hacer eventualmente los órganos de control y en forma sistemática la Oficina de Control Interno, conforme a lo normado por el Decreto 1167 de 2016¹³

¹² Dice la norma: "La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo"



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 37 de 56

Versión : 1

De otra parte, la auditoría no pasa inadvertida la respuesta suministrada, que refiere a 12 casos de acción de repetición seleccionados para evaluación, pues en 6 de estos se dice no poder calcular el dato y en los otros 6 se indica que si, evidenciando así precariedad en lo informado.

Con observación de auditoría (9)

- Nuevos términos legales para el trámite de la acción de repetición.

Como ya se anotó, el Artículo 3 del Decreto 1167 de 2016 modificó el Artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2015¹⁴, así:

1. Redujo de 6 a 4 meses el termino para adoptar la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición (1)
2. Disminuyó de 3 a 2 meses el plazo para presentar la demanda de acción de repetición, cuando la misma resulte procedente, contados a partir de la fecha en que se recomienda dar inicio a la citada acción judicial;
3. El ordenador del gasto, en adelante, remitirá al Comité de Conciliación ya no solo el acto administrativo y antecedentes del pago total, sino que además deberá hacerlo al pago de la última cuota.

Esta última modificación rectifica lo dispuesto en los Decretos 1716 de 2009 y 1069 de 2015, dado que ambas normas hacían referencia solo al pago total, mientras que el artículo 8 de la ley 678 de 2001¹⁵ contempla tanto el pago total como el de la última cuota efectuado por la entidad pública.

¹³ Dice la norma: "La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo"

¹⁴ Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

¹⁵ Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 38 de 56

Versión : 1

No obstante, la variación normativa aún no ha sido introducida en el Reglamento Interno del Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la SED¹⁶, que fue adoptado mediante el Acuerdo No. 001 del 16 de marzo de 2016. Este acto administrativo, por tanto, deberá ser ajustado conforme al Decreto 1167 de 2016, en lo que hace relación a los términos y condiciones para tramitar la acción de repetición.

Asimismo, dado el motivo de la observación, resulta conveniente que la redacción de este reglamento contemple la eventualidad de posteriores cambios al Decreto 1069 de 2015., a fin de que su vigencia no se vea afectada por modificaciones a la disposición normativa original o de inicio.

Con observación de auditoría (10)

OBSERVACIONES PRELIMINARES

➤ Ajustar en la práctica la verificación del método para formulación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, conforme al Manual para su elaboración y la Guía para su generación, ambos documentos diseñados y publicados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). Este Manual es un deber funcional para las entidades del orden nacional y una sugerencia para las entidades territoriales, la cual ha sido acogida por la SED conforme a lo informado a la auditoría

1. IDENTIFICAR, previo a la formulación de la PPDA y como sustento de la misma, en los casos de tutela, el hecho generador de la reclamación; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico de cada demanda, no siendo justificante, como lo explicó el área auditada, que obtener tales datos le implicaría la lectura de todas y cada una de las acciones de tutela y que necesario reportar tales datos al sistema (SIPROJ WEB).
2. IDENTIFICAR, previo a la formulación de la PPDA y como sustento de la misma, en los casos de los medios de control nulidad y

¹⁶ El Artículo 20 refleja lo dispuesto sobre el particular por el Decreto 1069 de 2016.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 39 de 56

Versión : 1

restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa, el hecho generador de la reclamación y la norma jurídica presuntamente quebrantada, no siendo justificante el criterio esgrimido por el área auditada, al señalar que tales datos no se reportan en el SIPROJ, pues, como lo advierte la auditoría, el párrafo único del artículo 1 del Decreto 580 de 2007¹⁷ indica que los datos contenidos en este Sistema “será{n} utilizado(s) como herramienta de trabajo para la consulta, análisis y actualización de información judicial relacionada con Bogotá”, pero nada dice sobre ser la única fuente de datos que deban consultarse para la formulación de PPDA.

3. IDENTIFICAR, previo a la formulación de la PPDA y como sustento de la misma, en los casos de peticiones de conciliación extrajudicial, el hecho generador de la reclamación y la norma jurídica presuntamente quebrantada, conforme al anterior numeral
4. FIJAR un sitio físico o digital para la publicación de las PPDA, a fin de garantizar la guarda, custodia y publicidad de los textos contentivos de las mismas.
5. IDENTIFICAR cuántos y cuáles son los casos en los que la SED pagó la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad
 - Garantizar el cumplimiento de los términos legales establecidos para el trámite de la acción de repetición
6. IDENTIFICAR Y PRECISAR la fecha en la que la (el) Secretaria (o) de Educación de Bogotá remitió al Comité de Conciliación la resolución de cumplimiento y pago total o pago de la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, sin importar que esta obligación la cumpla materialmente la Dirección Financiera. De la misma manera, CONSTATAR si la (el) Secretaria (o) de Despacho, en efecto remitió al Comité de Conciliación -al día siguiente del referido pago- la resolución de cumplimiento y pago del daño antijurídico, con los antecedentes propios de cada caso, a fin de que se

¹⁷ “Por medio del cual se adopta el Manual del usuario del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB BOGOTÁ y se dictan otras disposiciones en la materia para asegurar su funcionamiento”



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y

ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Código:
SCI

Página: 40 de 56

Versión : 1

adelante el respectivo estudio y trámite.

7. IDENTIFICAR Y PRECISAR si el Comité de Conciliación, dentro del término máximo de 4 meses establecido por el Decreto 1167 de 2016, adoptó la decisión de iniciar o no acción de repetición, no siendo justificante, como lo informó el área auditada, que para lograr el dato sería necesario tomar uno a uno los casos y determinar fecha efectiva del pago, fecha de radicación en la Oficina Asesora Jurídica y fecha de presentación al Comité, ni que estos no se encuentren sistematizados.

Observaciones sobre casos concretos.

Las observaciones de auditoría 8 y 9 son resultantes del análisis de los datos entregados por el área auditada, relativos a la verificación de los plazos legales establecidos para el trámite de la acción de repetición. La muestra, seleccionada aleatoriamente, correspondió a los casos de acción de repetición analizados y decididos por el Comité de Conciliación en 12 de las 28 sesiones que se realizaron en el año 2016¹⁸.

8. La auditoría indago acerca de si el Comité de Conciliación adoptó la decisión de iniciar o no acción de repetición en un término no superior a seis (6) meses (Decreto 1069 de 2015) o cuatro (4) meses (Decreto 11167 de 2016), contados a partir del recibo de la documentación que al efecto debió entregar el ordenador del gasto. En respuesta, el área auditada informó que adoptó tal decisión dentro del término legal previsto, precisando que en cada resolución de pago el ordenador del gasto, a fin de acatar la disposición normativa, instruye a la Dirección Financiera para que la cumpla materialmente y, reconoce, que no encuentra registro del dato.

Ahora, como la respuesta así es precaria, en tanto se basa en la suposición de que la mencionada dependencia acató lo instruido y porque de esta situación no se lleva inventario, se insistirá en la acción de mejoramiento No 7

- 9 De la información suministrada acerca si el ordenador del gasto, al día siguiente del pago de la condena, remitió el acto administrativo y antecedentes al Comité de Conciliación para el estudio de procedencia de acción de repetición, se evidenció que tal Comité no lleva

¹⁸ Fuente: Siprojweb



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 41 de 56

Versión : 1

registro de la fecha en que la Dirección Financiera le entregó la documentación.

Por tanto, como no fue posible verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el Decretos 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 de 2016, se insistirá en la acción de mejoramiento No 6

Las acciones de mejoramiento relacionadas en los numerales 6, 7, 8 y 9, revisten la mayor importancia por el riesgo de configurar causal de destitución a la Secretaría (o) de Educación de Bogotá, por incumplimiento de los términos señalados para el trámite de la acción de repetición, pues el Parágrafo Segundo del Artículo 8 de la ley b678 de 2001 así lo dispone: "Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución"

10 ACTUALIZAR el Reglamento Interno del Comité de Conciliación, conforme a la modificación introducida por el Decreto 1167 de 2016

RESPUESTA AL INFORME PRELIMINAR

La Oficina Asesora Jurídica, mediante Oficio I-27112 del 26 de mayo de 2017, se pronunció sobre el Informe Preliminar de Auditoría, como sigue a continuación:

RESPUESTA OBSERVACIONES 1, 2 y 3:

El argumento de la Oficina de Control Disciplinario (sic) en estas 3 observaciones es el mismo.

Las preguntas planteadas por su despacho frente a los 3 asuntos, son:

- a) Respecto de las acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo, "... A 31 de diciembre de 2016, cuantas de las siguientes acciones constitucionales se encontraban en curso... deberá indicarse el hecho generador de la reclamación; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico de cada demanda..."
- b) Frente a los medios de control: "... A 31 de diciembre de 2016. Cuanteras de las siguientes acciones contenciosas administrativas se encontraban en curso o activas; ... deberá indicarse el hecho generador de la reclamación; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico de cada demanda..." y
- c) En relación a las conciliaciones, "... A 31 de diciembre de 2016. Cuanteras de las siguientes acciones contenciosas administrativas se encontraban en curso o activas; ... deberá indicarse el hecho generador de la reclamación; la norma jurídica presuntamente quebrantada y el valor económico de cada demanda..."

Como es de su conocimiento el sistema oficial para sistematizar, actualizar y hacer seguimiento a este tipo de acciones y/o procesos es el creado mediante Decreto 580



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 42 de 56

Versión : 1

de 2007 - Sistema de Información de Procesos Judiciales –SIPROJ- y no otro, así lo determina dicha norma en su artículo segundo:

** ... Los jefes de las oficinas jurídicas del Distrito Capital o quienes tengan a su cargo tales funciones serán responsables de la correcta actualización y uso del SIPROJ WEB BOGOTÁ respecto de los procesos a cargo de su respectivo organismo o entidad.*

*Los abogados del Distrito Capital a quienes se haya encomendado la representación judicial o extrajudicial del Distrito Capital tendrán como función mantener actualizada, precisa y depurada la información particular de cada proceso judicial o trámite extrajudicial registrado en el Sistema.**

Pero de la respuesta proporcionada, no puede la Oficina de Control Interno inferir desconocimiento de la guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico, o del manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico y del método para la formulación de la PPDA. Resulta claro que son dos cuestiones totalmente distintas, la información solicitada, que fue contestada debidamente, y la actividad que la Oficina Asesora Jurídica, realiza para estudiar la posible formulación de una PPDA.

El auditor no es claro con su conclusión, pregunto por procesos y sobre ese aspecto verso la respuesta. En ningún momento se preguntó si esta Oficina Asesora Jurídica ha realizado el estudio de las acciones constitucionales, de las contenciosas administrativas o de las conciliaciones extrajudiciales, con el fin de buscar los puntos que generan los problemas, enlistar las causas primarias del problema, diseñar las medidas para corregir el problema, etc., que son los pasos que se deben seguir para implementar la política de prevención del daño antijurídico, ante lo cual la respuesta sería positiva.

Como lo fue expresado al auditor, la Oficina Asesora Jurídica realizó el análisis de las acciones de tutela, procesos judiciales, procesos disciplinarios y conciliaciones extrajudiciales, en los cuales se ha visto involucrada la entidad con corte al 25 de agosto de 2016, siguiendo la metodología dispuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sin que esto sea obligatorio a nivel Distrital. De ahí surgió la presentación que se realizó al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, en la cual estuvo presente la Oficina de Control Interno, es decir, que tenía conocimiento que se habían realizado los dos primeros pasos para la implementación de política de prevención.

De igual forma, este hecho se le dio a conocer a su despacho en esta auditoría, en la respuesta a la pregunta N. 4 , al indicar "... La Oficina Asesora Jurídica realiza una presentación al Comité de Conciliación y Defensa Judicial, resaltando las causas y áreas responsables que generan el mayor número de demandas, acciones de tutela, procesos administrativos y disciplinarios de la SED, de la presentación al comité surge el trabajo con las áreas especialmente con los jefes, para iniciar el trabajo del plan de acción.

*Cada área presenta su plan de acción, en el cual indico conforme a la matriz 1 - causa, medida, mecanismo, cronograma, responsable, recursos y divulgación, de igual forma, la matriz 2 - causa, mecanismo, indicador de gestión, indicador de impacto e indicador de resultado. (Anexo 4).**

En dicho anexo, se presenta la metodología que se propone para generar la política de prevención del daño antijurídico, teniendo como pasos:

1. Identificar actividad litigiosa de la OAJ. El cual se realizó. Esto implicó la revisión de proceso por proceso y de fallos desfavorables, se indicó el tema, el subtema de cada proceso el número de procesos en cada tema, las condenas a la fecha de presentación del informe, análisis de las subcausas y oficinas responsables.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y

ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Página: 43 de 56

Versión : 1

Código:
SCI

2. Analizar las Subcausas. El cual ya se realizó.
3. Elaborar el Plan de acción. El cual está en proceso de implementación
4. Adopción de política de seguimiento y evaluación.

Adicionalmente, la respuesta a los puntos 1,2 y 3 que generaron observación va concadenada la pregunta 4 que pedía: "... Informe si el Comité de Conciliación, en los casos *identificados en los numerales 1,2 y 3, ha dictado política de prevención del daño antijurídico...*". Resulta inconsistente que existiendo esta relación entre los mencionados puntos, con la pregunta 4, se haga una "observación de auditoría" sobre los puntos 1,2 y 3, y sobre el 4 punto no se haga, cuando la observación mencionada hace referencia precisamente al contenido del punto 4. Este hecho demuestra una carencia de fundamento de la observación de auditoría. Adicionalmente porque para el punto 4, se demostró que se estaban desarrollando los puntos para la creación de la PPDA, la cual como bien lo expone el informe preliminar es un trabajo de entidad y no sólo de un área.

De otra parte, es importante resaltar aquí, que el auditor confunde el periodo en que solicita información con los periodos en los cuales se revisa la información para construir la política. El auditor requiere información de acciones de tutela, contenciosas y populares del periodo comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2016, la cual fue suministrada y para efectos de construir una PPDA sería objeto de análisis preliminar por parte del Comité de Conciliación en el año 2017, no en el año 2016 al cual corresponde el periodo auditado, en tanto se estaba produciendo la información insumo esencial de la PPDA. Tal como se mencionó antes, la fecha de corte utilizado por la Oficina Asesora Jurídica para esta actividad fue 26 de agosto de 2016, con lo cual permite cumplir el primer paso de la metodología de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y retomado en el informe preliminar cuando a página 13 dispone: "la Secretaría rendirá un informe al Comité de Conciliación sobre las reclamaciones administrativas que ha recibido la entidad en el último año..." (resaltado nuestro).

Por lo anterior, no es de recibo para esta Oficina, las observaciones efectuadas a los puntos 1,2 y 3 dado que la información requerida por el auditor fue contestada tal como fue solicitada, y toda la observación de auditoría que el auditor refiere sobre estos puntos, fue objeto de respuesta en el punto 4, sobre el cual no realizó observación alguna. Por los argumentos expuestos solicitamos eliminar las observaciones 1, 2 y 3 en tanto no guarda coherencia entre lo auditado, la información solicitada, la información entregada y la evaluación de los cuatro primeros acápites del informe de auditoría.

(...)

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN 4:

En el anexo 5 se encontraban los Acuerdos No. 03 del 9 de junio de 2016 "Por medio de la cual se establece la línea decisional para su aplicación a casos concretos en que los docentes pretendan el reconocimiento y pago de la prima de servicios", Acuerdo No. 04 del 27 de septiembre de 2016 "Por medio del cual se formula una política para orientar la defensa judicial de la Secretaría de Educación Distrital en asuntos penales", Acuerdo No. 05 del 27 de septiembre de 2016 "Por medio del cual se unifican las políticas de defensa de la Secretaría de Educación Distrital" y Acuerdo No. 06 del 19 de diciembre de 2016 "Por medio de la cual se establece la línea decisional para su aplicación a casos concretos en que los docentes pretendan el reconocimiento y pago de prima de antigüedad, semestral y bonificación anual por servicios prestados". (anexo nuevamente los acuerdos)

Respecto de dichos acuerdos, por intermedio de la Oficina de Prensa, se requirió su publicación en el registro distrital y en la página web de la SED, en respuesta, dicha



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y

ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Código:
SCI

Página: 44 de 56

Versión : 1

oficina indica que los mismos fueron remitidos a la Imprenta Distrital para su publicación. Por tanto, no se acepta la observación realizada sobre este punto. (anexo oficios de la Oficina de Prensa)

Por lo anterior, no es de recibo para esta Oficina, la observación efectuada y solicito solicita tener en cuenta la respuesta proporcionada con el fin de cerrar la misma.

3) OBSERVACIÓN DE AUDITORIA 5

La observación expresa: *" Del no suministro de la información requerida se infiere falta de control de los plazos para el trámite de la acción de repetición y se dificulta la verificación de tal gestión por cuenta de la auditoría.*

Ahora, no tendría lugar observación alguna en tanto el área auditada, en informe posterior, suministró las fechas efectivas de pago de aquellas acciones de repetición por las que indagó.

No obstante, estos datos deban estar al alcance inmediato del Comité de Conciliación, de tal manera que se encuentren disponibles a inspecciones de los órganos de control externos y a la verificación de la OCI. Asimismo, tales datos facilitaran el control de los plazos para el trámite de la acción de repetición.

De igual manera, la disponibilidad del dato obedece a que se da por sentado que dentro de los casos que se llevan al análisis y decisión del Comité de Conciliación, siempre se verifica lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015 (vigente hasta el 18 de julio de 2016) y el Decreto 1167 de 2016 (vigente desde el 19 de julio de 2015)"

Lo primero que se observa es una apreciación sin fundamento del auditor, toda vez que la conclusión señalada no corresponde con la información que fue solicitada. Veamos, el requerimiento en este punto fue: "... Durante el año 2016. ¿cuántos y cuáles son los casos en los que la SED pago la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad..."

Resulta claro que la Oficina Asesora Jurídica no tiene dentro de sus funciones una base de control sobre todos los pagos realizados por la Secretaría de Educación, función que visiblemente está asignada a otra dependencia, luego es clara la imposibilidad de la Oficina Asesora Jurídica de suministrar la información solicitada.

Adicionalmente a lo contestado en su oportunidad y que ahora reiteramos, la Oficina Asesora Jurídica, pertenece al NIVEL ASESOR, y no es una Dependencia del NIVEL EJECUTOR, y por tanto, no tiene la facultad de ordenación de gasto, y por ende no tiene por qué tener en su custodia los soportes de todos los pagos realizados por la SED durante el año 2016.

Ahora, bien respecto de la pregunta No. 1.1. que reza: *" Informe el No de la sesión y fecha en la que el Comité de Conciliación analizó y decidió sobre la procedencia o no de la acción de repetición, discriminando cada uno de los casos en los que la SED pagó la última cuota de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, durante el año 2016. (SFT)*, la respuesta es que esta información es reportada por la Oficina de Tesorería y Contabilidad-Dirección Financiera, a la Oficina Asesora Jurídica, para que una vez se tenga esta información se inicie el procedimiento de estudio de la acción de repetición.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 45 de 56

Versión : 1

El auditor considera un hallazgo que los plazos para el trámite de la acción de repetición es información que debe estar al alcance inmediato del Comité de Conciliación, olvidando con ello que el Comité es una instancia administrativa que actúa en sede de estudio, análisis y formulación de políticas conforme lo dispone el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto Único 1069 de 2015 del Sector Justicia y del Derecho, no siendo responsable de ejecutar decisiones, sino de tomarlas conforme a los documentos que son puestos a su consideración.

De otra parte, como es función del Comité de Conciliación, evaluar los procesos fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición, artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Único 1069 de 2015 del Sector Justicia y del Derecho; esta Oficina Asesora Jurídica siguiendo las orientaciones de la Dirección Jurídica Distrital, hoy Secretaría Jurídica Distrital, en el formato de ficha de acción de repetición uno de los temas a revisar corresponde aspectos procesales y sustanciales, del primero se deriva la oportunidad para ejercer la acción, así como la determinación clara de los valores desembolsados por la entidad con precisión de fecha y orden de pago.

Como se observa toda la información solicitada en la auditoría en materia de acciones de repetición, reposa en el sistema SIPROJ, en los soportes que sirve de base para construir la ficha sometida a consideración del comité de conciliación y en el acta del comité de conciliación donde fue estudiada; siendo no ajustada a la realidad la observación efectuada por el auditor, en tanto la información existe y es de conocimiento del comité de conciliación conforme a la normativa vigente en el momento en que es puesta a su consideración el estudio de una acción de repetición.

Por lo anterior, no es de recibo de este despacho la observación planteada y se solicita tener en cuenta la repuesta proporcionada con el fin de cerrar la misma.

(...)

RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES 6, 7, 8 y 9:

Se da una sola respuesta a las observaciones 6, 7, 8 y 9 teniendo en cuenta que las mismas se basan en si el ordenador del gasto remite la información al día siguiente del pago y si las acciones de repetición se estudian en tiempo.

Debido al contenido de las observaciones, resulta inconsistente que, si la auditoría se está efectuando a la Oficina Asesora Jurídica, la misma no tenga en cuenta el contenido de las funciones asignadas a esta dependencia en el artículo 8 del Decreto 330 de 2008, dado que no es viable que cualquier plan de mejoramiento que se pretenda desprender de esta auditoría se le asigne a una dependencia que funcionalmente no tenga esta responsabilidad.

Resulta claro que, en las observaciones planteadas, el auditor no tiene en cuenta la organización de la SED frente a que funcionarios y/o dependencias ejercen como ordenadores del gasto, o que funcionario o dependencia de la SED tiene la función de reportar los pagos, con lo que se hace necesario aclarar este ámbito de competencias, Veamos:

Cuando la Oficina Asesora Jurídica tiene conocimiento de una condena procede a elaborar la Resolución de cumplimiento de dicha condena la cual es firmada por la Secretaría de Educación, se remite la misma tanto a la dependencia de quien se desprende el proyecto, al ordenador del gasto y a la Dirección Financiera para que las mismas procedan al pago. La Dirección Financiera reporta el pago a la Oficina Asesora Jurídica, la cual procede al



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y

ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30
de mayo de 2017

Código:
SCI

Página: 46 de 56

Versión : 1

estudio de acción de repetición,

Con base en las facultades provenientes de la distribución de los temas por dependencias, y con fundamento en la facultad de delegación que tiene la Secretaría de Educación, existen varios ordenadores del gasto, precisamente porque funcionalmente cada área ejecutora es responsable de la ejecución presupuestal de los proyectos y gastos asignados a cada dependencia.

Es así como, a través de la Resolución 1165 del 27 de junio de 2016 *"Por la cual se delegan las competencias en materia de ordenación del gasto y del pago de los recursos de funcionamiento e inversión y se dictan otras disposiciones"*, se concreta esta distribución funcional, y se realizan las siguientes delegaciones:

1. *Artículo 1. Delegación en materia de ordenación del gasto y del pago de los proyectos de inversión.*
2. *Artículo 2. Delegación en materia de ordenación de gastos y pagos de funcionamiento.*
3. *Artículo 3. Delegación en materia de contratación*
4. *Artículo 5. Delegación en materia de contratación una vez suscrito el respectivo contrato derivado de un empréstito con banca multilateral.*

Frente al pago de conciliaciones y sentencias judiciales, nos ubicamos en la delegación del artículo 1, teniendo en cuenta que según el proyecto que afecta el fallo, es el ordenador del gasto de ese proyecto a quien corresponde realizar el trámite de pago. A modo de ejemplo: fallo condenatorio por mayor permanencia en obra, dependencia responsable: Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, ordenador del gasto: Subsecretaría de Acceso y Permanencia, quien reporta el pago según estructura de la SED: la Dirección Financiera.

Haciendo esta claridad, las preguntas se enfocan a la oportunidad en el reporte de los pagos, función que repelimos no corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, lo que tenemos es que, independientemente de quien sea el ordenador del gasto, el pago de la conciliación, proceso judicial o crédito de la SED es realizado por la Oficina de Tesorería y Contabilidad – Dirección Financiera – y este último es quien debe reportar el pago al día siguiente de haberlo realizado, lo anterior con base en las funciones establecidas para esta dependencia en el Decreto 330 de 2008 en su artículo 40 que señala: *"... Artículo 40º Dirección Financiera. Son funciones de la Dirección Financiera las siguientes:*

- ... C. Avalar y tramitar las modificaciones presupuestales solicitadas por los ordenadores del gasto.
- D. Dirigir y orientar el manejo de los recursos y pagos de la Tesorería...
- F. Verificar y avalar las órdenes de pago radicadas en la Dirección.
- (...)

A su vez el artículo 42 del mismo estatuto indica: *"Artículo 42º Oficina de Tesorería y Contabilidad. Son funciones de la Oficina de Tesorería y Contabilidad las siguientes:*

- A. *Responder por el oportuno y correcto registro contable de las operaciones financieras que celebre la Secretaría de Educación del Distrito, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia.*
- B. *Organizar el pago oportuno de servicios personales, gastos generales, transferencias y demás obligaciones a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito...**

De lo anterior, se desprende que son estas oficinas las que deben reportar a la Oficina Asesora Jurídica los pagos realizados para proceder al estudio de las acciones de



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 47 de 56

Versión : 1

repetición y son las que deben, dar cumplimiento al reporte dentro del día siguiente a efectuar el pago correspondiente, con lo cual reiteramos resulta, inoqua las observaciones realizadas a la Oficina Asesora Jurídica en este sentido.

Se recuerda, el término de estudio de la acción de repetición cuenta a partir del último pago realizado.

También resulta indispensable aclararle al auditor, que esta Oficina Asesora Jurídica, no tiene dentro de sus funciones ejercer ninguna labor de control o auditoría sobre ninguna otra dependencia de la SED, para verificar el cumplimiento de los términos legales, función que resulta estar en cabeza de la Oficina de Control Interno.

No puede por tanto inferirse descuido en el control, seguimiento y verificación de los plazos establecidos para el trámite de la acción de repetición a esta oficina, teniendo en cuenta que los mismos cuentan a partir

Ahora bien, del reporte proporcionado a su despacho, que contiene la relación de las acciones de repetición se registró la fecha del pago y fecha de estudio del comité, frente a cual ustedes mismos indicaron: "... los datos suministrados permiten evidenciar, en principio, el cumplimiento del plazo establecido en el Decreto 1069 de 2015 (vigente hasta el 18 de julio de 2016) o el Decreto 1167 de 2016 (vigente desde el 19 de julio de 2015). ..." lo que resulta ser por tanto, una incoherencia frente a las observaciones realizadas, y las deja sin ningún fundamento, toda vez que ustedes mismos avalan el cumplimiento de los términos legales respecto del estudio de las acciones de repetición. (anexo nuevamente)

Es de anotar que, la fecha fundamental que señala la ley, para efectos del estudio de la acción de repetición, es la FECHA DE PAGO, la cual es alimentada en el módulo correspondiente dentro del sistema SIPROJ, por parte de la Dirección Financiera, módulo que solo tiene la opción de consulta para la Oficina Asesora Jurídica. Con base en esta información se inicia el trámite de estudio de las acciones de repetición, en las fichas especiales previstas en el sistema para tal efecto, que dicho sea de paso son diferentes de las que se manejan para conciliaciones extrajudiciales, la cual permite tener claras las fechas de pago de la condena.

Cuando se inicia el registro de la ficha en SIPROJ el sistema arroja datos como:

1. Datos del proceso de responsabilidad. (inmodificable por la OAJ)
2. Pago de condena (orden de pago, concepto, fecha de pago, valor pagado) (inmodificable por la OAJ)

El punto 2 es la partida de estudio de cumplimiento de los términos para la acción de repetición, de aquí se desprende el término de caducidad de la acción y este análisis lo hace el abogado y son las fichas que se presentan al comité de conciliación, es decir, que el comité siempre tiene clara la fecha de pago y si están o no cumpliendo los términos legales.

En el anexo 6 entregado a su despacho se especificó claramente las acciones de repetición estudiadas y las fechas efectivas de pago.

En este punto se debe resaltar que se ha dado cumplimiento a la Directiva Conjunta 001 de 2010 señala lo siguiente: "Para el cómputo de la caducidad de la Acción de Repetición se aplica el criterio de exequibilidad condicionada respecto del Artículo 11 de la Ley 678 de 2001, señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-832 de 2001, el cual se resume en que el término de caducidad de esta acción es de dos (2) años, contados a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de dieciocho (18) meses contados desde el momento de la ejecutoria de la condena judicial, tal como se encuentra previsto en el



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 48 de 56

Versión : 1

*inciso 4° del Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo**

Por lo anterior, no es de recibo de este despacho las observaciones planteadas con numerales 6,7,8 y 9 y se solicita tener en cuenta la repuesta proporcionada con el fin de cerrar la misma.

(...)

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN 10:

Efectivamente el artículo 20 del Acuerdo 01 del 16 de marzo de 2016 *"por medio del cual se adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la Secretaría de Educación"*, no se ha modificado.

Se acoge la observación y se procederá a la modificación, sin embargo, es necesario poner en conocimiento de su despacho que una vez realizado el reparto de las acciones de repetición, el abogado encargado tiene un término de 3 meses para presentarla al comité, como determinación de manejo de tiempos interno de la Oficina Asesora Jurídica.

4) PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS ACCIONES DE MEJORA INDICADAS POR SU DESPACHO.

** ... Ajustar en la práctica la verificación del método para formulación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, conforme al Manual para su elaboración y la Guía para su generación, ambos documentos diseñados y publicados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). Este Manual es un deber funcional para las entidades del orden nacional y una sugerencia para las entidades territoriales, la cual ha sido acogida por la SED conforme a lo informado a la auditoría...**

** ... Garantizar el cumplimiento de los términos legales establecidos para el trámite de la acción de repetición...**

Teniendo en cuenta que las observaciones de la auditoría realizada, salvo la referente a la observación 10, no se corresponden con lo expuesto a lo largo de la auditoría, en las respuestas suministradas y en el presente documento, ni se ha demostrado ningún incumplimiento por parte de la Oficina Asesora Jurídica, respecto de las funciones que son de su competencia, no consideramos que deba adelantarse ningún plan de mejoramiento.

Finalmente, se solicita eliminar del informe la observación: *"... Observaciones sobre casos concretos, riesgo causal de destitución representante legal SED..."* porque la misma resulta totalmente infundada y sin ningún soporte legal.

En este punto, se debe aclarar que el artículo 8 de la Ley 678 de 2001, habla de la legitimación, es decir cuál es la persona encargada de dar inicio a la acción de repetición, y es en su parágrafo que indica que si el representante legal no iniciare la acción de repetición estará incurso en causal de destitución, indicación normativa que no viene al caso teniendo en cuenta que para el 2016 el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, tal como se reportó, decidió no iniciar acción de repetición en los casos estudiados.



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 49 de 56

Versión : 1

De otra parte, no podemos confundir una legitimación en la actuación, con una causal de destitución que claramente está definida en la Ley 734 de 2001, artículo 48 *...36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado.*

Los plazos no son los mismos, uno es que se está incurso en causal de destitución si no se inicia la acción de repetición dentro de los 2 años que da la Ley, otro diferente es el plazo que otorga la Ley para que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial estudie si inicia o no la acción de repetición.

Teniendo en cuenta lo anterior y que es excesivamente imprudente determinar que existe riesgo de causal de destitución del representante legal de la SED, sin motivo, razón o fundamento, exponiendo así de manera peligrosa una situación no soportada, se reitera la solicitud de eliminar tal observación.

Finalmente solicitamos que en las próximas auditorías que se efectúen, las mismas se fundamenten en los marcos legales correspondientes y en las competencias y funciones establecidas en la ley para cada dependencia*.

INFORME FINAL

- Observaciones preliminares de auditoría 1, 2 y 3, sobre la metodología para formular Política de Prevención del Daño Antijurídico.

Lo primero por señalar es que la competencia de la OCI para formular observaciones de auditoría, recomendaciones y/o hallazgos es otorgada por la Ley 87 de 1993, función de carácter autónomo que no está subordinada a criterio distinto que el legal, y al resultado de la evidencia recaudada en la actividad veedora.

La posibilidad de ocurrencia de las observaciones de auditoría, recomendaciones y/o hallazgos nacen de la lógica y sentido común que acompañan la idea de que ningún proceso, procedimiento o función de la administración pública están exentos de mejorar o blindados en forma absoluta de toda corrección, pues lo contrario conduciría a suponer la perfección permanente y constante de las decisiones y gestiones de los servidores públicos y la técnica o método empleados para realizar estas y aquellas.

De otra parte, en relación con la aseveración consignada en la respuesta al informe preliminar, esto es, que el auditor “confunde el período en que solicita información con los períodos en los cuales se revisa la información para construir la política”, dado que los datos solicitados corresponden al estado de acciones judiciales del año 2016, los que podrían ser objeto de estudio en el año 2017 por



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 50 de 56

Versión : 1

el Comité de Conciliación, pero no susceptibles de análisis frente al periodo verificado, la auditoría concluye que es desacertada en tanto desconoce que la posibilidad de formulación de PPDA no tiene limitaciones de tiempo o periodo.

En efecto, el trabajo de verificación se hizo sobre la actividad del año 2016 y esta fue la razón para constatar datos de acciones judiciales de esa misma anualidad, los que definitivamente se requieren para construir y formular PPDA conforme a lo enseñado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la “Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico” y el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”.

De igual manera, debe precisarse que los datos por los que pregunto la auditoría, correspondientes al año 2016, no forzosamente son los que podrían ser analizados por el Comité de Conciliación para formular PPDA en el año 2017, toda vez que en esta materia no se tienen fechas legalmente establecidas, es decir, en todo momento dicho Comité está habilitado para evaluar la pertinencia de crear PPDA, en especial para atender situaciones contingentes y masivas causantes de acciones judiciales en contra de la SED, que traen a su paso el riesgo del daño antijurídico y la posibilidad de disminuir los recursos con los que cuneta la entidad para prestar el servicio público- derecho fundamental de educación

Lo anterior no contradice la recomendación de formular PPDA con base en la actividad litigiosa ocurrida durante el año anterior, pues, como ya se dijo, esta imposición limitaría las posibilidades de acción del Comité de Conciliación en la actividad de proponer formulas institucionales que contengan, eviten o prevengan la causación del daño antijurídico, y las consecuentes sentencias condenatorias que comprometerán recursos económicos, los que podrían destinarse a financiar programas y proyectos educativos de la entidad estatal.

Ahora, la auditoría reitera que para la formulación de PPDA es preciso identificar el hecho generador de la acción judicial o reclamación administrativa y, además, identificar la norma jurídica controvertida y la tesis por la que posiblemente esta se ha



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACION

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 51 de 56

Versión : 1

quebrantado, como lo enseñan la “Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico”¹⁹ y el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”.

En efecto, resulta útil y pertinente a la formulación de PPDA la identificación de los hechos generadores de la acción judicial y su posible daño antijurídico, amén de la descripción o detalle de las razones de derecho puro por las que se controvierte la decisión y/o actuación de la administración pública, como lo señala la ANDJE en Concepto 20172400040221-AC:

{E}n el proceso de formulación de la política de prevención que hace la entidad, se debe tener en cuenta el insumo de su litigiosidad²⁰ para priorizar las causas generales que se desprenden del análisis de ese primer paso de la metodología.

Cuando se surte ese proceso, la labor de la entidad consiste en determinar las falencias administrativas derivadas de la conducta activa u omisiva de la entidad que se están presentando y configuran esa causa general priorizada. Para ello, **los hechos de las reclamaciones son un insumo que permite profundizar y analizar esas situaciones de tipo administrativo que generan el daño antijurídico**²¹.

Entonces, según lo que nos consulta, la entidad debe identificar concretamente dos aspectos:

- a. Que los criterios utilizados o las interpretaciones jurídicas reflejadas en sus actuaciones son de la entidad y pueden o están generando daño antijurídico.
- b. Que esa identificación es propia de las actuaciones del ente formulador fuera de la defensa judicial ya que estamos en

¹⁹ “Recomendaciones para la formulación de política de prevención del daño antijurídico 1. Para comenzar el ejercicio de la formulación de una política de prevención del daño antijurídico, la entidad pública debe identificar cuáles de sus actuaciones son sometidas a demandas frecuentes. (...) Esa identificación consiste en un conteo de las condenas y la categorización de ellas en conjuntos por la causa, es decir, **los hechos generadores de daño.**” (Subraya fuera de texto) Extractado de la Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico, pág. 20.

²⁰ Dentro de los insumos para identificar la litigiosidad se encuentran las demandas, condenas, solicitudes de conciliación y reclamaciones administrativas

²¹ Óp. Cit., Pág. 19



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 52 de 56

Versión : 1

el ámbito de la prevención del daño y no por el contrario, en el litigio, es decir, cuando este ya se ha causado o se demanda su presunta causación.

(...) Así pues, la finalidad de la política de prevención no es otra que la de generar soluciones a los problemas administrativos que se presentan al interior del ente, de tal suerte que, cada una de las situaciones identificadas en la política de prevención se soporta plenamente en la metodología recomendada para su elaboración.

(...) Por lo tanto, justificar la identificación o elección de la subcausa solo es útil para la entidad misma. Por lo tanto, establecer en la política de prevención los argumentos jurídicos por los cuales una entidad considera una causa primaria identificada como posible generadora de daño antijurídico, es robustecer la política de prevención en relación con aquello que se pretende contrarrestar en la medida en que sea prioritario y prevenible para la misma entidad (Negrilla fuera de texto)

Conforme a lo previamente señalado es que la auditoría indagó por estos datos, pues hacen parte de los llamados a ser considerados para la formulación de la PPDA, conforme a la Guía y Manual de la ANDJE, sin embargo, los mismos no pudieron ser informados en tanto no hacen parte de las posibilidades informativas del aplicativo SIPROJWEB, circunstancia que, si bien explica el límite de dicha herramienta tecnológica, también lo es que no justifica la ausencia de la información solicitada

No obstante, en lo que si asiste razón al auditado, como lo expresó en la respuesta al informe preliminar, es que no existe cargo de obligación para que las entidades territoriales, como Bogotá, D.C., adopten en forma estricta, rigurosa e integra el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”, pues las decisiones de la ANDJE, conforme a la Ley 1444 de 2011 y al Decreto 4085 de 2011, son vinculantes o de forzosa aceptación para las entidades estatales del orden nacional, mientras que para las Entidades Territoriales son una sugerencia (Circulares Externas 3 de 2014 y 6 de 2016)

Por consiguiente, la metodología para formular PPDA en las Entidades Territoriales es autónoma y discrecional, puede consultar y/o seguir en todo o en parte el Manual sugerido por la ANDJE.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 53 de 56

Versión : 1

En consecuencia, las observaciones de auditoría 1, 2 y 3 no se confirman, no hay lugar a las mismas en consideración a la precisión que se hizo en la respuesta al informe preliminar.

- Observación de auditoría No 4: se acepta la respuesta dada por la OAJ y por ello no se confirma
- Observaciones de auditoría No 5, 6, 7, 8 y 9, relativas a la vigilancia y cumplimiento de términos y actuaciones legales en el trámite de la acción de repetición.

El Artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Artículo 3 del Decreto 1167 de 2016, precisa que los “Comités de Conciliación (...) deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición” y que “Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión” (Subraya fuera de texto)

En una primera lectura de la norma, se estimó que el Comité de Conciliación es el ente encargado de garantizar el cumplimiento de las 3 actuaciones y plazos que se desprenden del citado precepto, al estimar que es el órgano rector en lo que corresponde a la oportuna decisión de iniciar o no demanda por acción de repetición, y para que se presente el respectivo libelo demandatorio, en el supuesto de ser procedente.

Tal es la importancia e imperiosa necesidad de cumplir la obligación legal adjudicada al Comité de Conciliación, que el Artículo 8 de la Ley 678 de 2001 establece: “Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución”. Sobre este aspecto, no



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 54 de 56

Versión : 1

obstante la claridad de la norma, entiéndase que no se trata de una sanción automática de desvinculación del empleo, sino de la causa por la que podría llegarse a imponer la sanción disciplinaria consistente en destitución del cargo. La aclaración se hace en consideración a la indebida interpretación que se expresa en la respuesta al informe preliminar²²

Ahora, en un segundo análisis del precepto normativo, se arribó a la conclusión de que los destinatarios de las obligaciones establecidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 de 2016, son distintos y no se concentran únicamente en el deber funcional del Comité de Conciliación.

Así es que, conforme a la lectura que hace la OAJ del Decreto 330 de 2008²³, para concluir que no tiene las obligaciones que observa la auditoría, por ser una Oficina Asesora y no ejecutora, se considera que en efecto le asiste razón -en forma parcial-, motivo por el cual no le corresponde dar cuenta de si el ordenador del gasto remitió oportunamente o no al Comité de Conciliación los insumos para que este defina si hay lugar a iniciar o no acción de repetición.

No obstante, sea necesario precisar que las obligaciones que están a cargo del Comité de Conciliación son las establecidas en el Decreto 1069 de 2015, sin que importe en lo más mínimo, para su exigencia de cumplimiento, que las mismas deban ser acatadas por dependencias asesoras, directivas o asistenciales.

La imprecisión o yerro en que incurre la OAJ radica en la indistinción que hace entre las funciones del Comité de Conciliación y las propias como dependencia asesora, las que sí están señaladas en el Decreto 330 de 2008, sin que sea dable caer en la minucia de argüir que el legislador o la rama ejecutiva deban enlistar en forma minuciosa, detallada y precisa todas y cada una de las actividades

²² "De otra parte, no podemos confundir una legitimación en la actuación, con una causal de destitución que claramente está definida en la Ley 734 de 2001, artículo 48 "...36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado..." (Tomado en forma literal de la respuesta al informe preliminar de auditoría)

²³ "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito, y se dictan otras disposiciones".



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

Código: SCI

Página: 55 de 56

Versión : 1

que corresponde hacer a los servidores públicos y a cada área de trabajo de una entidad estatal, pues tal despropósito desconoce los principios y valores de rango legal y constitucional, los que sustentan la función pública a cargo de las entidades estatales.

Por otro lado, en lo que respecta al cumplimiento del plazo para decidir el inicio o no de una acción de repetición y el término para presentar la respectiva demanda, fijados en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 de 2016, es suficientemente claro que son del resorte de competencia exclusivo y excluyente del Comité de Conciliación, y que la no observación de los mismos conlleva al representante legal de la SED a la circunstancia prevista en el artículo 8 de la Ley 678 de 2001.

Ahora, conforme a la precisión que se hace, revisada nuevamente la información suministrada a la auditoría, se evidencia que los plazos legales que indefectiblemente corresponde vigilar y garantizar al Comité de Conciliación no han sido extralimitados y por ello no hay lugar a confirmar las observaciones 5, 6, 7, 8 y 9, sin embargo, para mejor control se recomienda que la fecha en que llegan los insumos para la acción de repetición, remitidos por el representante legal²⁴, sean registrada y con base en la misma se calcule el tiempo máximo en el que se deberá decidir si hay lugar o no al inicio de la respectiva acción legal y a la presentación del correspondiente libelo demandatorio.

- Observación de auditoría No 10, relativa a la actualización del reglamento interno del Comité de Conciliación

Conforme a la respuesta dada al informe preliminar, con la que se reconoce que el reglamento interno del Comité de Conciliación se encuentra desactualizado, dado que no se ha registrado la reforma que el Decreto 1167 de 2016 hizo al Decreto 1069 de 2015, la que modificó los plazos máximos para que el Comité de Conciliación deba decidir si hay lugar o no al inicio de la respectiva acción legal y, de ser el caso, a presentar la correspondiente demanda, se considera que la gestión que se adelantará consistente en modificar el aludido reglamento es suficiente para no formular hallazgo, pues la finalidad del informe preliminar es alertar sobre aquellos aspectos que

²⁴ El ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación.



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN: POLÍTICA PARA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y ACCIONES DE REPETICIÓN

Fecha de elaboración: 30 de mayo de 2017

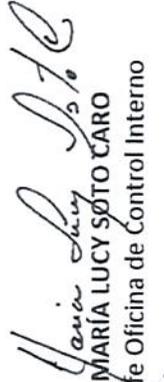
Código: SCI

Página: 56 de 56

Versión : 1

debieran ser mejorados a fin de ajustar la actividad de la administración públicas a las situaciones formales y/o sustanciales, previstas en el ordenamiento constitucional, el legal y el reglamentario.

Tan pronto sea modificado y publicado el reglamento interno del Comité de Conciliación, el mismo deberá ser presentado a la Oficina de Control Interno, de tal manera que no deba ser requerido y se constituya en la evidencia que determine el cierre definitivo de la actual auditoría.


MARIA LUCY SOTO CARO
Jefe Oficina de Control Interno


CARLOS FERNANDO ACOSTA MORENO
Profesional Oficina de Control Interno