

ACTA N° 002
(Septiembre 30 del 2020)

COMITÉ INTERSECTORIAL DE COORDINACIÓN JURÍDICA – SECTOR GOBIERNO

A los treinta (30) días del mes de septiembre del año 2020, siendo las 10:00 a.m. previa convocatoria se reunió en SESIÓN ORDINARIA No.002 el Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica – Sector Gobierno, presidido por el Dr. Germán Alexander Aranguren Amaya - Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 139 de 2017 y del Acuerdo 001 de 2017, respectivamente.

Esta sesión ordinaria del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica – Sector Gobierno, se realiza de manera virtual, en atención a las disposiciones relacionadas con la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y por la Alcaldía Mayor de Bogotá¹, siendo necesaria la adopción de medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19, pero asegurando la continuidad del desarrollo de las funciones propias de nuestros cargos.

Integrantes del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica – Sector Gobierno

GERMÁN ALEXANDER ARANGUREN AMAYA Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno.

PAULA LORENA CASTAÑEDA VASQUEZ Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC -

CARLOS QUINTERO MENA Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP -

Secretaria Técnica Ad-hoc

MARTHA RUBY ZÁRATE AVELLANEDA Profesional Especializado Dirección Jurídica – Secretaría Distrital de Gobierno.

I. ORDEN DEL DÍA

1. Verificación del Quórum.
2. Orden del día y aprobación
3. Propositiones y varios.

1. VERIFICACIÓN DEL QUORUM.

Se verificó la asistencia de los miembros del Comité, de manera virtual, por lo que hay quórum deliberatorio y decisorio, para realizar la sesión, así:

¹ Resolución 1462 del 25 de agosto del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

NOMBRE	CARGO	ASISTE	AUTORIZA GRABACIÓN
GERMÁN ALEXANDER ARANGUREN AMAYA	Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno.	SI	SI
PAULA LORENA CASTAÑEDA VASQUEZ	Jefe de la Oficina Jurídica del IDPAC	SI	SI
CARLOS QUINTERO MENA	Jefe de la Oficina Jurídica del DADEP	SI	SI

De igual manera asistieron a la reunión:

- ADRIANA CASTELBLANCO DÍAZ – Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- RUBÉN DARÍO GALLEGO - Secretaría Jurídica Distrital
- JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA - IDAPC

2. LECTURA Y APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

Se lee el orden del día y se pone a consideración para aprobación por parte de los integrantes del Comité, siendo APROBADO en los siguientes términos:

1. Informe por parte del IDPAC y del DADEP respecto a la adopción de la Política Decisional en materia de Terminación y Liquidación de Convenios Interadministrativos - Acuerdo 01 de 2020 – expuesto por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno en sesión 001 del Comité Intersectorial - Sector Gobierno, el 30 de junio del año 2020.
2. Presentación por parte del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal del proceso de creación, adopción y seguimiento de la Política Pública de Daño Antijurídico de dicha entidad.
3. Proposiciones y varios.

DESARROLLO DEL ORDEN DEL DÍA

1. Informe por parte del IDPAC y del DADEP respecto a la adopción de la Política Decisional en materia de Terminación y Liquidación de Convenios Interadministrativos.

Toma la palabra la Dra. Paula Lorena Castañeda Vásquez Jefe de la Oficina Jurídica del IDPAC, quien manifiesta que por parte del IDPAC, la política decisional que se presentó en el Comité pasado en materia de Terminación y Liquidación de Convenios Interadministrativos, fue presentada en sesiones del Comité de Conciliación No.8 y No.9 tomando la decisión el día 31 de julio del año 2020.

Señala que la línea planteaba que la liquidación unilateral de los Convenios Interadministrativos únicamente procedía cuando las partes intervinientes habían acordado cuál de las entidades asociadas debería hacer el ajuste, en este sentido hay dos aristas:

- 1-Primera: Si en el clausulado del Convenio Interadministrativo las entidades asociadas, no convienen expresamente, cuál de ellas realizaría la liquidación unilateral, y en caso de no ser

posible hacerlo de manera bilateral, sería la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante la acción de controversias contractuales la competente. En ese sentido el Comité de Conciliación del IDPAC está de acuerdo y adopta la primera arista.

2-Segunda: Hace referencia a, que si en el convenio interadministrativo se pacta cuál de las entidades asociadas es la llamada a realizar la liquidación unilateral, en caso de haberse intentado la bilateral sin éxito, será la entidad que cuente con el mayor aporte.

Explica, que frente a esta segunda línea la decisión que tomó el Comité de Conciliación, es que efectivamente se va a incluir la cláusula en el texto de los convenios interadministrativos en la que se determine cuál de las entidades va a generar la liquidación unilateral, en caso de no poder generarse la liquidación bilateral con éxito, dicha designación no va a corresponder directamente al aporte mayoritario de la entidad sino que va a ser un tema más de concertación entre las entidades que participan en el convenio, en ese sentido se adoptó en forma parcial la línea del Acuerdo 001 del 2020, por parte del Comité de Conciliación del IDPAC.

Seguidamente, el Dr. Carlos Quintero Mena Jefe de la Oficina Jurídica del DADEP, manifiesta que en atención de lo acordado en el pasado Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica - Sector Gobierno, el Comité de Conciliación del DADEP en sesión ordinaria No. 14 de fecha 29 de julio del 2020, adoptó la Política decisional en materia de terminación y liquidación de Convenios Interadministrativos, establecida en el Acuerdo 001 del 2020.

A su vez el Dr. Quintero Mena, allega a la Secretaría Técnica del Comité, copia del "ACUERDO 001 DE 2020" mediante el cual el DADEP adopta la "POLÍTICA DECISIONAL EN MATERIA DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS", el cual se anexa y hace parte de la presente acta.

2. Presentación por parte del IDPAC del proceso de creación, adopción y seguimiento de la Política Pública de Daño Antijurídico de dicha entidad.

La Dra. Paula Lorena Castañeda Vásquez Jefe de la Oficina Jurídica del IDPAC, informa que en este punto se presenta el paso a paso que se realizó al interior del IDPAC, en cumplimiento de la Directiva 25 de 2018, que entrega los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, por cada una de las entidades en el marco de sus Comités de Conciliación; y comparte esa experiencia con el fin de identificar causas que puedan generar daño antijurídico, para que así se pueda encontrar puntos o riesgos en común.

Seguidamente, le concede el uso de la palabra al Dr. José Gabriel Calderón García, quien realiza la presentación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del IDPAC, adoptada a través del Acuerdo No.001 de fecha 27 de diciembre de 2019. La presentación realizada se anexa a la presente acta y hace parte de la misma.

Informa igualmente que el plan de acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico inició su ejecución desde la expedición del Acuerdo 001 de 2019, frente al cual se viene realizando seguimiento, y transcurrido el primer semestre del año 2020, se han generado

insumos con los cuales se presentó un informe de avance de cumplimiento de acciones al Comité de Conciliación, en sesión realizada el día 31 de julio del 2020. *“Actualmente se está estudiando los resultados de la aplicación del plan de acción dispuesto en el Acuerdo 001 de 2019, para analizar las posibles modificaciones a realizar a las políticas de la entidad”.*

En este orden y en consonancia con lo expuesto, el Dr. Germán Alexander Aranguren Amaya Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno, manifiesta que desde esta entidad estamos entronizados en el cumplimiento de la disposición que establece la implementación del documento de Política de Prevención del Daño Antijurídico e indica que desde las áreas jurídicas de las entidades debemos ser garantes de su cumplimiento, toda vez que desde allí se dan las líneas propias de las etapas de la planificación y ejecución del ejercicio de la función administrativa para que bajo los parámetros que se establecen, los riesgos y la litigiosidad sea menor y las decisiones administrativas estén respaldadas por la legalidad, por la vía jurisprudencial cuando corresponda y cumpliendo los principios rectores en la materia. En consecuencia, invita a los integrantes del Comité Intersectorial - Sector Gobierno, para que sean garantes del cumplimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico de cada una de las entidades. De igual manera, solicita transmitir a los integrantes de los Comités de Conciliación de IDPAC y de DADEP, que en Secretaría Distrital de Gobierno se recibe de muy buena manera que hayan acogido la Política decisional en materia de terminación y liquidación de Convenios Interadministrativos.

3. Propositiones y varios.

En este punto, atendiendo a que el Dr. Carlos Quintero Mena Jefe de la Oficina Jurídica del DADEP, manifiesta tener temas para el siguiente Comité, los hará llegar a través de la Secretaría Técnica para agendar en el orden del día de la respectiva sesión.

Siendo las 10:54 am del día 30 de septiembre del 2020, y habiendo agotado el orden del día, se da por terminada la sesión ordinaria del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica - Sector Gobierno.

En constancia se firma,



GERMÁN ALEXANDER ARANGUREN AMAYA
Presidente



MARTHA RUBY ZARATE A.
Secretaria Técnica Ad – hoc

Anexos:

- *Presentación realizada sobre la Política de Prevención del Daño Antijurídico del IDPAC, adoptada a través del Acuerdo No.001 de 2019.*
- *Acuerdo 001 del 2020 “POLÍTICA DECISIONAL EN MATERIA DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS” de DADEP.*


 ACUERDO No. 001 DE 2020
 COMITÉ DE CONCILIACIÓN

 POLÍTICA DECISIONAL EN MATERIA DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS
 INTERADMINISTRATIVOS

El Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público en ejercicio de sus competencias legales, en cumplimiento de lo acordado en Sesión No. 001 del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica -Sector Gobierno- llevado a cabo el 30 de Junio de 2020, adopta la siguiente política, aplicable a casos análogos, en casos en los que se solicite la terminación y liquidación unilateral de los convenios interadministrativos.

El artículo 75 de la Ley 446 de 1998, ordenó la creación de los comités de conciliación como instancias administrativas internas de las entidades¹ que actúan como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico, defensa de los intereses judiciales y determinación sobre la procedencia de la conciliación o de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos.

Es así como el Decreto 1069 de 2015 en su artículo 2.2.4.3.1.2.5 establece como principales funciones del Comité de Conciliación las siguientes:

- "1). Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.*
- 2). Diseñar 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.*
- 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.*
- 5). Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación.*

¹ **ARTICULO 75. COMITÉ DE CONCILIACIÓN.** Ver modificaciones directamente en la Ley 23 de 1991 La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

"Artículo 65-B. Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen.

Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad."



Para tal efecto, el Comité Interno de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudencia/es consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada”.

Determinada la competencia para establecer la presente política decisional en materia de terminación y liquidación unilateral de convenios interadministrativos, se procede a analizar los siguientes temas: Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos y diferencia entre contrato y convenio interadministrativo.

- Naturaleza jurídica de los Convenios interadministrativos

La naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos se encuentra regulada en el artículo

95 de la Ley 489 de 1998² como una asociación de entidades públicas que mediante instrumentos de cooperación prestan conjuntamente servicios, en los siguientes términos:

“ARTICULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”

Conforme a la disposición transcrita las entidades públicas están facultadas para asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.

Frente a las características principales del Convenio interadministrativo previstas en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo³ ha señalado que (1) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales, (2) tienen como fuente la autonomía contractual, (3) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley, (4) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³ Consejo De Estado-La De Lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera-Subsección A. sentencia del 24 de mayo de 2018. Radicación 850012331000 200600197 01. Expediente 35735. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, (5) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio, (6) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (7) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas, y (8) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.

- **Diferencia entre Contrato y Convenio interadministrativo**

Las diferencias existentes entre Contrato y Convenio interadministrativo son las siguientes:

- En el contrato existe una contraposición de intereses mientras que en el convenio encontramos objetivos comunes.
 - En el contrato existen prestaciones recíprocas pues cada una de las partes asume una obligación a favor de la otra que para una será la prestación de un servicio, la transferencia de un bien, etc. y para la otra será el pago de una remuneración lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato; en el convenio no existen prestaciones recíprocas pues ninguna de las partes le brinda un servicio a la otra, ya que lo que existe en el fondo es la distribución de actividades entre las partes interesadas con el fin de desarrollar un objetivo común, pudiendo incluso existir aportes en dinero de una parte y aportes de trabajo por la otra parte.
 - En el contrato estatal, el Estado garantiza las utilidades al contratista; en el convenio no existe ese tipo de garantía estatal puesto que ninguna de las partes está recibiendo una remuneración por la labor desarrollada.
 - Es de la esencia del contrato estatal la equivalencia entre las prestaciones recíprocas, tanto que se establece como principio general de interpretación del contrato que se tengan en cuenta “la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” (artículo 28 de la Ley 80 de 1993). En los convenios no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, se insiste, no existen prestaciones recíprocas.
 - En el contrato estatal se aplica la institución de la conservación del equilibrio contractual que obliga a la entidad estatal a restablecerla en caso de que se rompa por razones no imputables al contratista, generándose en consecuencia la posibilidad de pagar indemnizaciones o compensaciones a favor del contratista por la ruptura del equilibrio económico del contrato por causas no imputables a éste. En el convenio no existe esa posibilidad puesto que ninguna de las partes le presta un servicio a la otra ni mucho menos existe una remuneración por el servicio prestado, lo que excluye la posibilidad de la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato.
- **El ejercicio de poderes excepcionales en los Convenios interadministrativos**



Frente al ejercicio de poderes excepcionales en los convenios interadministrativos, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales con el fin de dar cumplimiento a los fines de la contratación podrán pactar las siguientes cláusulas excepcionales al derecho común (i) caducidad, (ii) interpretación, (iii) modificación y (iv) terminación unilateralmente el contrato.

La precitada norma establece de manera taxativa en qué contratos debe pactarse las cláusulas exorbitantes, entre los cuales están, (a) los contratos de tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, (b) la prestación de servicios públicos o la explotación, (e) la concesión de bienes del Estado y (d) los contratos de obra.

Así mismo, señala esta norma que en los contratos de suministro y prestación de servicios podrán pactarse estas cláusulas, de manera que si no se estipulan no se entienden incluidas en el contrato.

El párrafo del precitado artículo indica que en los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia, en los interadministrativos, en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

Al tenor literal del artículo se indica:

"ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL.

Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a Jo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la



acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios. En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aún cuando no se consignent expresamente.

PARÁGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales". (Resaltado fuera de texto).

Frente a las potestades o cláusulas excepcionales el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. Sentencia del 24 de enero de 2011. Radicado No. 52001233100019960818301 (15.940). Consejero Ponente Enrique Gil Botero, analizó en qué contratos puede incluirse las cláusulas excepcionales con que cuenta la administración para dirigir la ejecución de los contratos. Veamos:

"El Consejo de Estado respondió esta inquietud en la sentencia de noviembre 30 de 2006 -Sección Tercera. Exp. 30.832- la cual consideró que los poderes excepcionales sólo se pueden pactar y ejercer en los contratos autorizados por la ley; si ella no lo hace entonces las partes no pueden convenir/los, porque necesitan cobertura legal.

"6.2. Las cláusulas exorbitantes en la ley 80 de 1993. En particular, su pacto e imposición en contratos para los cuales no existe autorización de la ley

"Según se anotó en los antecedentes del proceso, el municipio declaró la caducidad del contrato celebrado con la sociedad Asesoramos SCA., poder exorbitante que fue pactado en la cláusula quinta del contrato.

"Advierte la Sala que, en vigencia de la ley 80 de 1993, norma bajo la cual se suscribió el presente contrato, existen tres grupos de contratos en torno a los cuales el régimen de dichos poderes exorbitantes es diferente.

"En el primer grupo se encuentran los contratos en los cuales las cláusulas excepcionales se tienen que pactar, es decir que son legalmente obligatorias, razón por la cual, si no se incluyen, se entienden pactadas; - son las denominadas "cláusulas virtuales" -. Los contratos que pertenecen a este grupo son: el de obra, los que tienen por objeto la explotación y concesión de bienes del Estado, la prestación de servicios públicos y las actividades que constituyan monopolio estatal'.

"Al segundo grupo pertenecen los contratos en los cuales se encuentra prohibido pactar dichas cláusulas, de manera que, si se incluyen habrá nulidad absoluta de la cláusula. A este grupo pertenecen, según el parágrafo del art. 14 de la ley 80⁴ "... los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales..."

"El tercer grupo lo integran los contratos en los cuales la ley autoriza, pero no impone, que las partes del negocio jurídico acuerden su inclusión; el pacto de tales cláusulas, en estos casos, es opcional, de manera que la falta de estipulación significa que los poderes exorbitantes no existen. Este grupo está integrado por los contratos de prestación de servicios y suministro⁵.

"Es importante señalar, en relación con este último grupo, aunque resulta obvio, que el acuerdo correspondiente sólo puede favorecer a las entidades estatales, es decir, que no es posible pactar tales poderes en favor del contratista.

"Esta última hipótesis hace evidente una característica especial de los poderes exorbitantes que en ella se contienen; en efecto, sólo en estos dos tipos de contratos la ley autoriza a las partes del contrato a negociar la inclusión de los mismos, de manera que su existencia no deviene, en forma "inmediata", de la ley, como ocurre con el primer grupo de contratos, sino de manera "mediata", porque si las partes no llegan a un acuerdo sobre la inclusión de dichos poderes, la ley no suple el vacío, y, por consiguiente, los mismos no existirán en el caso concreto.

⁴ Al respecto dice el numeral 2 del artículo 14 de la ley 80: "2 Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión"

⁵ Dice el numeral 2 del artículo 14 que "Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios."

"Esta posibilidad abre un espacio al principio de la autonomía de la voluntad, en un tema donde la tradición administrativa había entendido que exclusivamente la ley, no las partes del contrato, podrá disponer la inclusión de las cláusulas exorbitantes, sin perjuicio de que el origen de las potestades propias de tales cláusulas provenga siempre de la ley, en unos casos, porque las impone y, en otras, porque simplemente la autoriza.

"En este contexto, y por exclusión, surge un cuarto grupo, constituido por todos aquellos negocios jurídicos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriores. Tal es el caso del contrato de consultoría, de comodato, de leasing, etc., los cuales no están incluidos en ninguno de los tres grupos a que alude expresamente la ley, de manera que, frente a ellos, es menester precisar el régimen a que deben sujetarse desde el punto de vista de las cláusulas excepcionales.

"Esta situación genera, necesariamente, el siguiente interrogante: ¿es posible pactar las cláusulas exorbitantes en /os contratos que pertenecen a este cuarto grupo? Para la Sala la respuesta debe ser negativa, por las siguientes razones:

"De un lado, porque, como se ha visto, este tipo de poderes requiere, cuando menos, autorización legal para su inclusión y posterior utilización, debido a la naturaleza que tienen estas prerrogativas-por su carácter extraordinario e inusual, en relación con el derecho común, y, de otro, porque el legislador es el único que puede disponer competencias para la expedición de actos administrativos en desarrollo de los contratos es/a/a/es, actos que, como es sabido, constituyen el mecanismo de ejercicio de /as exorbitancias contractuales.

"De este modo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada no es posible constituir este tipo de poderes, en contratos en /os que la ley no ha impartido autorización expresa, o excluirlos en los que el legislador los ha previsto como obligatorios. (. ..)"

Conforme a lo transcrito, el Consejo de Estado clasificó los contratos acorde con el régimen de las cláusulas exorbitantes aplicables, en los siguientes grupos: (i) en un primer grupo los contratos en los cuales es obligatorio pactarlas, entre los que están los de obra, los que tienen por objeto la explotación y concesión de bienes del Estado, la prestación de servicios públicos y las actividades que constituyan monopolio estatal, (ii) un segundo grupo los contratos en los cuales se encuentra prohibido pactar dichas cláusulas, de manera que, si se incluyen habrá nulidad absoluta de la cláusula, entre estos, los de cooperación, ayuda o asistencia, interadministrativos, empréstito, donación y arrendamiento y en los que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los de seguros tomados por las entidades estatales y (iii) un tercer grupo conformado por los contratos en los que la ley autoriza su inclusión, pero no son obligatorios, de manera que a falta de pacto las cláusulas exorbitantes no existen, entre los que se encuentran los contratos de prestación de servicios y suministro y (iv) un cuarto grupo conformado por aquellos que no pertenecen a ninguno de los grupos anteriores, como es el caso del contrato de consultoría, de comodato, de leasing, etc., los cuales no están incluidos en ninguno de los tres grupos a que alude expresamente la



ley, y sobre los cuales no es posible pactar las cláusulas excepcionales, por cuanto se requiere autorización legal para hacerlo.

Finalmente, la precitada sentencia indicó que en los convenios interadministrativos no es posible utilizar ningún poder exorbitante, incluida la terminación unilateral del contrato, por expresa disposición legal contenida en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, porque las entidades públicas vinculadas con ocasión de un convenio interadministrativo cuentan con los mismos poderes excepcionales. Veamos:

"Varias razones conducen a esta conclusión, es decir, que el CEP no podía ejercer este poder exorbitante, y que por tanto los actos administrativos demandados son nulos:

En primer lugar, que por el sólo hecho de tratarse de un convenio interadministrativo no era posible utilizar ningún poder exorbitante -incluida la terminación unilateral-, porque el parágrafo del art. 14 de la ley 80 es claro al prohibirlo, dispone que: "... En los contratos ... interadministrativos... se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales." Por esta razón, que es suficiente para revocar la sentencia, **resulta obvio que una entidad estatal no puede ejercer sobre otra una potestad de esta naturaleza, entre otras cosas, porque ¿con qué argumento impediría aquella que expidió el acto administrativo que la otra entidad, a su vez ejerza el mismo poder u otro de la ley 80 de 1993?, ¿qué tal que el poder que ejerza una entidad sobre la otra sea la declaración de caducidad, que trae aparejada una inhabilidad para contratar? ¿Significará que la afectada no podrá contratar durante cinco años? (Resaltado fuera de texto).**

La respuesta a preguntas como estas ofrece las razones necesarias para entender por qué la ley proscribe estas cláusulas o poderes de los convenios entre entidades estatales, prohibición que en el caso concreto violó el CEP de Nariño.

En segundo lugar, y aunque la razón anterior es suficiente para resolver el proceso, anulando los actos administrativos, en gracia de discusión -para redundar en razones que confirman la decisión• se sabe también que los contratos donde se tiene que incluir las cláusulas exorbitantes son cuatro, entre los cuales no se incluye el celebrado entre la Normal Nacional de Pasto y el CEP, cuyo objeto era "... la profesionalización de docentes no escalafonados, Nivel A, en sus dos etapas ...", que no es un contrato de obra, ni constituye un monopolio estatal, ni consistía en la prestación de servicios públicos ni en la explotación y concesión de bienes del Estado. De igual modo tampoco era un suministro ni un contrato de prestación de servicios.

En tercer lugar, sumado a los argumentos anteriores, no procedía la terminación unilateral del convenio porque la razón que lo provocó - el incumplimiento de las obligaciones acordados, a juicio del CEP- tampoco está prevista en el listado taxativo de causales del art. 17 de la ley 80 de 1993, de manera que incluso por esta otra razón también sería ilegal la decisión -suponiendo que las anteriores no fueran suficientes-. (. ..)"



- Naturaleza del acto de liquidación

Ahora bien, respecto a la naturaleza del acto de liquidación del contrato, esta se ha definido doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello, contratante y contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa.

La liquidación de los contratos puede realizarse de tres maneras, reconocidas por la ley y la jurisprudencia: (i) bilateral, (ii) unilateral o, (iii) judicial.

La entidad tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos meses; para que proceda la liquidación unilateral, es necesario que se presente una de las siguientes situaciones: **(a)** que el contratista no se haya presentado al trámite de liquidación por mutuo acuerdo, a pesar de haber sido convocado o notificado y **(b)** si las partes intentan liquidar el contrato de común acuerdo, pero no llegan a un acuerdo.

Por último, una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente el contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de dicho plazo; este término corresponde a la posibilidad de interponer las acciones judiciales contra el contrato. Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal.

Para el caso de los convenios interadministrativos si las partes intentan liquidar el convenio de común acuerdo sin que se logre el mismo, será la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la competente para llevar a cabo la liquidación unilateral, y no alguna de las entidades públicas asociadas por las siguientes razones: (i) la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos es la asociación de entidades públicas para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla un interés general, luego entonces en cabeza de cada una de las entidades asociadas radica la misma igualdad, poderes y superioridad, sin que ninguna de ellas pueda ejercer poder de subordinación sobre la otra (ii) al no existir contraposición de intereses, sino intereses comunes, ninguna de las entidades del Estado puede ejercer sobre la otra potestad de ajuste de cuentas, dado que cualquiera de las asociadas podría liquidar el convenio (iii) al no existir prestaciones recíprocas sino distribución de actividades entre las partes interesadas con el fin de desarrollar el objetivo común, no existe jerarquía en el negocio jurídico.

De otro lado, no se desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶ en la que se indica que como quiera que la liquidación unilateral no se enlista por la ley como una facultad excepcional, nada impide que las partes de un convenio interadministrativo convengan esta liquidación, dado que la norma solo prohíbe el ejercicio de las potestades excepcionales.

⁶ Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera- Subsección C-sentencia del 24 de abril de 2017 Radicado No. 25000-23-36-000-201J-00143-01 (55.836). Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

La precitada sentencia señala:

"Ahora teniendo en cuenta que la liquidación de los contratos se encuentra regulada por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se entiende que la liquidación unilateral del contrato si bien es una facultad legal, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común, ya que la Ley 80 no la enlista como tal en sus artículos 14 y siguientes que se refieren al ejercicio de dichas potestades.

Bajo ese entendido de que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley en/isla como potestades o facultades excepcionales al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativos convengan su ejercicio, pues en esta tipología de contratos la ley solo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral. (. ..)"

No obstante, la anterior cita, ha de precisarse que la liquidación unilateral en los convenios interadministrativos únicamente procede cuando las partes previamente han acordado cuál de las entidades asociadas deberá hacer el ajuste de cuentas.

Ahora bien, conforme a la línea que aquí se adopta, la liquidación unilateral de los convenios interadministrativos se hará de la siguiente manera: (i) si en el clausulado del convenio interadministrativo las entidades asociadas no convinieron expresamente cuál de ellas realizaría la liquidación unilateral en caso de no haber sido posible hacerse de manera bilateral, será la *Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante la acción de controversias contractuales, la competente para realizar el ajuste de cuentas y (ii) si en el convenio interadministrativo se pactó cuál de las entidades asociadas es la llamada a realizar la liquidación unilateral, en caso de haberse intentado la bilateral sin éxito, será la entidad que cuente con el aporte mayoritario.*

PROCEDIMIENTO

A partir de la vigencia del presente Acuerdo, el procedimiento implementado para la aplicación de tales directrices requiere de la elaboración y registro en Siproj Web de la ficha técnica por parte del apoderado y la recomendación expresa de aplicar la línea decisional al caso concreto, por su parte su revisión, aprobación y firma será de responsabilidad del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

Una vez aprobada la respectiva ficha, se elabora la certificación respectiva por parte del abogado apoderado, denominada *"Aplicación de Línea de Decisión del Comité de Conciliación al caso concreto"*, que será firmada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica. se entenderá que da fe de la existencia de la política decisional que se invoca. Y se procede a enviar tanto la ficha como la copia de la certificación a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación para efectuar los registros a que haya lugar e informar a los miembros del Comité de Conciliación en la sesión inmediatamente siguiente.

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica., podrá aprobar y suscribir la certificación o denegar la petición y ordenar llevar el asunto al Comité Interno de Conciliación, cuando no sea la



política aplicable al caso concreto o dada la importancia o impacto del mismo para la Entidad.

Los proyectos de certificación en "*Aplicación de Línea de Decisión del Comité de Conciliación al caso concreto*", se someterán a aprobación y firma del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica., como funcionario/a competente para certificar, de conformidad con la decisión adoptada por unanimidad por los integrantes del Comité Interno de Conciliación.

La certificación será aportada por los abogados apoderados en cada caso, en la audiencia de conciliación extrajudicial correspondiente, la cual los autoriza para asistir sin ánimo conciliatorio, cuando en asuntos contractuales se solicite la terminación y/o liquidación unilateral de los convenios interadministrativos, como política aprobada por el Comité Interno de Conciliación.

La presente Línea Decisional se analizó en sesión del Comité de Conciliación y fue aprobado por unanimidad por los integrantes del mismo.

Dado en Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de Julio de dos mil veinte (2020).



**BLANCA STELLA BOHÓRQUEZ
MONTENEGRO
DIRECTORA**



**CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA**



**LEANDRO CORTES RODRÍGUEZ
SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN
INMOBILIARIA Y DEL ESPACIO PÚBLICO**



**LUZ KAREM MORENO VICTORINO
ASESORA DELEGADA DEL DESPACHO**



**WALDO YECID ORTIZ ROMERO
SUBDIRECTOR DE REGISTRO INMOBILIARIO**

Elaboró: Andrei Alexander Suarez Moreno- Abogado Contratista OAJ-
Revisó: Julián Fernando González Niño - Abogado Contratista
Shirley Avellaneda Peña- Profesional Universitario- OAJ
Aprobó: Carlos Alfonso Quintero Mena - Jefe Oficina Asesora Jurídica



Cumplimiento de la Directiva No. 25 de 2018

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA DE
PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO POR PARTE DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN



IDPAC



PASO 1

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA



IDPAC



TAREAS

- Crear un grupo interdisciplinario.
- Determinar los casos en los que la entidad ha sido condenada, conciliaciones judiciales y extrajudiciales y las reclamaciones.
- Identificar matriz de fichas o casos reiterados o recurrentes.
- Priorizar los casos.

Actividades realizadas - Paso 1

- El 1° de marzo de 2019 se reunió en sesión Ordinaria el Comité Técnico de Conciliación, donde se presentó el contenido de la Directiva 25 de 2018 y se solicitó a los miembros del Comité que hagan las postulaciones para crear el grupo interdisciplinario.
- El 5 de marzo de 2019 Se remitió por correo la lista con los integrantes del grupo interdisciplinario: Luz Angela Buitrago Duque, Hugo Alberto Carrillo Gómez e Iván Felipe Vargas Aldana
- La Oficina Asesora Jurídica -OAJ- citó al grupo interdisciplinario a una mesa de trabajo el 28 de agosto de 2019, donde se planteó un borrador de matriz.
- La OAJ citó al grupo interdisciplinario a una mesa de trabajo para el 12 de septiembre de 2019, reunión en la que se construyó la matriz definitiva



IDPAC



PASO 2

IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS Y LA DEPENDENCIA DONDE SE PRESENTA LA SITUACIÓN



IDPAC



TAREAS

- Identificar causa y determinar cual es la falla.
- Analizar las causas.
- Identificar la (s) dependencia (s) donde ocurre la situación.
- Presentar al Comité Conciliador los resultados del análisis (informe detallado).
- Asignación al grupo interdisciplinario por parte del Comité de Conciliación elaboración de la política de prevención del daño antijurídico.

Actividades realizadas – Paso 2

- El 17 de septiembre de 2019, la OAJ remitió la matriz trabajada por el grupo interdisciplinario a la profesional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor.
- El 19 de septiembre de 2019 la profesional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor responde el correo indicando que se debe realizar un estimación cuantitativa del daño basada en la matriz, identificar la prioridad de los hechos que pueden causar un daño antijurídico a la entidad y realizar un plan de acción para contrarrestar su ocurrencia con un cronograma de actividades.
- El 24 de septiembre de 2019 la OAJ solicitó al equipo interdisciplinario realizar el plan de acción que resuelva o mitigue las causas, así como la estimación cuantitativa del daño basada en la matriz y la priorización de los casos.



IDPAC



PASO 3

ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO



IDPAC



TAREAS

Determinar alternativas de solución y plan de acción que tenga en cuenta:

- Acciones que resuelvan o mitiguen la causa primaria.
- Presupuesto estimado.
- Cronograma (Plazo y periodicidad de seguimiento).
- Resultados esperados.
- Determinar indicadores de medición.
- Áreas responsables de la implementación.

Actividades realizadas – Paso 3

- Una vez identificada la causa y la necesidad, el grupo interdisciplinario en sesiones de trabajo, propuso las medidas pertinentes para la disminución o eliminación de la causa que genera el daño antijurídico.
- Con esta información, se determino el plazo y periodicidad de seguimiento, se determinó los indicadores de medición, las áreas responsables de la implementación para la respectiva matriz de prevención.



IDPAC



PASO 4

FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO



IDPAC



TAREAS

- Conocer la propuesta de política y el plan de acción.
- Analizar propuesta de política y plan de acción.
- Secretaría técnica solicita los recursos necesarios.
- Adoptar la política mediante Acuerdo.
- Hacer la solicitud a las dependencias para que la política formulada sea incluida en la planeación anual.
- Socializar la política en la entidad.

Actividades realizadas – Paso 4

- Se indicó a los miembros del Comité de Conciliación que en la matriz se determinaron 6 causas, frente a las cuales se deben realizar varias acciones a fin de prevenir el daño antijurídico, acciones que están en cabeza del grupo interdisciplinario.
- El 27 de diciembre de 2019 se reunió en sesión Ordinaria el Comité Técnico de Conciliación, donde se realizó la aprobación de la formulación y adopción de la matriz que trabajó el grupo interdisciplinario sobre prevención del daño anti jurídico.
- El 27 de diciembre de 2019 se expidió el Acuerdo 001 de 2019, por el cual se adopta la Matriz de la Política de prevención del daño antijurídico del Instituto Distrital de la Participación y acción Comunal - IDPAC.



IDPAC





ACUERDO 001 DE 2019

Por el cual se adopta la Matriz de la Política Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC.

En ejercicio de sus facultades legales, conferidas en el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Único Reglamentario No. 1069 de 2015, Artículo 39 del Decreto Distrital 430 de 2018, Directiva 025 de 2018 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto 1069 de 2015, dispuso que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del mencionado decreto, estipula dentro de las funciones del Comité: "Formular u ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico".

Que a nivel distrital, el artículo 39 del Decreto Distrital 430 de 2018 "Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del distrito Capital y se dictan otras disposiciones" señala que las entidades y organismos distritales "(...) desarrollarán la prevención de conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares o al Distrito Capital, que en el ejercicio de la función pública lleven a la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extrapatrimoniales que se causen.

Que, la Secretaría Jurídica Distrital tiene la competencia para definir la pertinencia de adoptar, de manera transversal, para el Distrito Capital, los lineamientos relacionados con la formulación y expedición de las políticas de prevención del daño antijurídico aprobados por los Comités de Conciliación de las diferentes entidades y organismos distritales.

Que con base en lo anterior la Secretaría Jurídica Distrital expidió la Directiva 025 del 28 de diciembre de 2018, "Por medio de la cual se establecen Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales".

Página 1 de 3



ACUERDO 001 DE 2019

Por el cual se adopta la Matriz de la Política Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC.

Que con base en lo anterior, a continuación se enuncian las actividades realizadas para dar cumplimiento a la Directiva 025 del 28 de diciembre de 2018.

1. De acuerdo con el insumo suministrado por las oficinas de Planeación, Control Interno, Secretaría General y el apoderado externo de la entidad, la oficina asesora jurídica citó al grupo interdisciplinario a una mesa de trabajo el día 28 de agosto de 2019.
2. En la reunión se planteó un borrador de matriz y se concluyó que los miembros del comité realizarían sus aportes con el fin de terminar la misma.
3. Con base en lo anterior, la oficina asesora jurídica citó al grupo interdisciplinario para el día 12 de septiembre a una mesa de trabajo, con el fin de revisar los aportes realizados por el grupo, al proyecto de matriz.
4. Mediante correo electrónico, la oficina asesora jurídica remite el proyecto de matriz para la reunión del 12 de septiembre de 2019.
5. En la mesa de trabajo del 12 de septiembre se realizaron las observaciones pertinentes, en donde asistió la doctora Catalina Jiménez, profesional de la oficina de contratos, quien realizó una observación al riesgo que se planteó sobre este tema, a su vez se construyó la matriz definitiva.
6. El día 17 de septiembre de 2018, la oficina asesora jurídica remitió a la Doctora Olga Lucia Gómez, profesional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, la matriz trabajada por el grupo interdisciplinario para su revisión y comentarios respectivos.
7. De acuerdo a lo anterior, la profesional Doctora Olga Lucia Gómez el día 19 de septiembre de 2019, mediante correo electrónico realizó algunas observaciones de forma más no de fondo.
8. En cumplimiento de lo antes expuesto, la oficina asesora jurídica, mediante correo electrónico de fecha 24 de septiembre de 2019, envió la matriz definitiva y solicitó al grupo interdisciplinario realizar el plan de acción que resuelva o mitigue las causas, el cual debe incluir un cronograma.
9. Que mediante sesión de comité de conciliación de fecha 27 de diciembre de 2019, los miembros del comité de conciliación aprueban la matriz de prevención del daño antijurídico, la cual hace parte del presente documento.

Página 2 de 3



ACUERDO 001 DE 2019

Por el cual se adopta la Matriz de la Política Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC.

En mérito de lo expuesto:

ACUERDA:

Artículo Primero: Que en cumplimiento a lo establecido en la Directiva 025 de 2018 y a lo expuesto en la parte considerativa, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC, mediante sesión de comité de conciliación de fecha 27 de diciembre de 2019, adopta la matriz de la política de prevención del daño antijurídico, que se presenta en archivo adjunto y que hace parte del acuerdo.

Artículo Segundo: Comunicar esta decisión a la Oficina Asesora Jurídica y al área de Gestión Contractual, Gestión de Recursos Físicos, Gestión del Talento Humano Y Gestión Financiera de la Secretaría General del IDPAC, con el fin de que den cumplimiento a las acciones a que se refiere la matriz de prevención del daño antijurídico, documento que hace parte del presente documento.

Artículo Tercero: El presente Acuerdo rige a partir de su expedición.

En constancia firma,

JUAN FELIPE CRIADO CASTILLA
Asesor de la Dirección

ELSY YANIVE ALBA VARGAS
Secretaría Técnica

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los veintisiete días del mes de diciembre de 2019.

Página 3 de 3



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

IDPAC

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

MATRIZ PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

No.	TIPO DE INSUMO	TIPO DE ACCIÓN	HECHOS	CAUSA QUE LA GENERA FALTA	FRECUENCIA	VALOR	ÁREA QUE GENERA LA CONDUCTA	PRIORIDAD	ACCIONES	PLAZO	INDICADORES	RESULTADOS ESPERADOS
1	Reporte Siproj Web acciones de Tutela	Representación judicial (acciones de tutela)	Falta de respuesta oportuna de los derechos de petición. Interposición de acciones de Tutela por desconocimiento del termino establecido en el artículo 66 de la Ley 743	Interposición de tutelas por la falta de respuesta oportuna de los derechos de petición	En promedio una cada mes	No tiene valor por que las condenas por este tema son obligaciones de hacer	Todas las dependencias	Alta	1. Emitir una circular dirigida a todas las dependencias u oficinas de la entidad en la cual se recuerde la necesidad de dar respuesta de oportuna, de fondo y clara a los derechos de petición. 2. Emitir una circular dirigida al área de Atención al Ciudadano en la cual se les recomiende que se les indique a los peticionarios que la respuesta; en los casos en que la misma verse sobre asuntos comunales, será dada en el plazo establecido en el artículo 66 de la Ley 743 de 2002.	Una vez cada año.	No. de derechos de petición con respuesta dentro de los términos de ley /No. total de derechos de petición radicados en el semestre.	Disminución del número de Acciones de Tutelas por derechos de petición.
2	Informe de Control Interno y Mapa de riesgos Oficina de Planeación	Contractual	Irregularidades en el proceso de selección adelantado por la entidad para la contratación de bienes o servicios	Falta de aplicación de la normatividad vigente en materia de contratación estatal para procesos de selección	Rara vez	Depende del presupuesto oficial destinado al proceso de selección.	Secretaría General - Gestión Contractual	Baja	1. Aplicar los filtros de verificación para registro de trámites y reparto. 2. Realizar las sesiones del Comité asesor de contratación para cada modalidad de contratación según corresponda. 3. Aplicar los filtros de validación de la minuta contractual.	Se realizarán seguimientos mensuales a las actividades programadas.	No. de contratos celebrados por la entidad que cumplen con los procedimientos establecidos en la normatividad interna y externa vigente. / No. de contratos celebrados por la entidad	Celebración del 100% de los procesos de selección con el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la normatividad interna y externa vigente.
3	Auditoria Interna	Contractual	Inadecuado seguimiento a los contratos de prestación de servicios de los profesionales y de apoyo a la gestión, que pueden derivarse en demandas por contrato realidad.	Fallas en el seguimiento y ejecución de los contratos de prestación de servicios	Rara vez	Dependiendo la cuantía del contrato.	Secretaría General - Gestión Contractual	Baja	Generar herramientas en el manual de contratación, que fortalezcan la supervisión de los contratos, esencialmente los de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para evitar la configuración de un contrato realidad.	A partir de 23 de septiembre de 2019 al 31 de diciembre de 2019.	No. De contratos Profesionales y de Apoyo a la Gestión. Suscritos por la entidad y supervisados por la misma. En concordancia con la normatividad vigente en materia de Contratación. / No. de contratos Profesionales y de Apoyo a la Gestión. Suscritos por la entidad	Ejecución de la supervisión contractual del 100% de los contratos de Prestación de Servicios en concordancia con la normatividad vigente en materia de Contratación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión.



MATRIZ PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

4	Auditoría externa de la contraloría	Pérdida y/o deterioro de los bienes de la Entidad	Se refiere a la desactualización, pérdida o daño en los bienes que son propiedad del IDPAC o son administrados por el Instituto.	Omisión o reporte tardío por pérdida o hurto de bienes devolutivos en servicio. (Por no reportar a tiempo el siniestro)	Rara vez	De acuerdo con el costo histórico del bien. (Que por lo general corresponde a su valor de adquisición)	Secretaría General de Recursos Físicos	Alta	<p>1. A través de los programas de inducción y reinducción dar la charla, realizando énfasis en la obligación por parte de los funcionarios y contratistas de poner en conocimiento sobre la pérdida de los elementos de manera inmediata.</p> <p>2. Realizar una circular a todos los funcionarios, recordándoles la obligación contemplada en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por parte de la dependencia encargada del tema.</p> <p>3. Hacer programas de sensibilización en la intranet y en los correos del IDPAC sobre el tema.</p>	2 veces al año.	No. total de bienes devolutivos perdidos durante el semestre/ No. total de bienes devolutivos de la entidad.	Reducir y/o minimizar la pérdida o hurto de los bienes devolutivos propiedad de IDPAC o los que son administrados por el Instituto.
5	Las Liquidaciones de la nómina	Nómina servidores públicos	Liquidación inadecuada de la nómina con afectación a terceros	Desconocimiento y aplicación de la normatividad vigente sobre el tema.	Rara vez	N.A. Depende de la novedad.	Secretaría General del talento Humano	Alta	Revisión por parte del técnico de nómina de las páginas de la Secretaría de Hacienda, Departamento Administrativo del Servicio Civil y actualidad normativa del Distrito en lo que corresponde a los cambios normativos de las novedades de seguridad social y prestaciones sociales.	Todos los meses.	Número de liquidaciones realizadas correctamente de las novedades presentadas/Numero de liquidaciones realizadas con las novedades presentadas.	Liquidación y pago correctamente de la nómina.
6	Liquidación de impuestos	Generación inoportuna de informes o pago de impuestos extemporáneo	Posible ocurrencia de un pago de impuesto o una presentación de determinado informe fuera de los términos para ello.	Falta de conocimientos frente al pago de impuestos o generación de informes Ausencia de mecanismos de control	Rara vez	\$ 2.405.788 Promedio	Secretaría General de Gestión Financiera	Alta	Realizar por parte del profesional del área de tesorería, control de fechas límite de presentación y pago de impuestos mediante correo electrónico en el que se informen los plazos respectivos al tesorero.	Mensual (En los primeros 3 días hábiles de cada mes).	N° de Informes presentados e impuestos pagados oportunamente/N° de informes presentados e impuestos pagados	La presentación de informes y el pago de impuestos se realizará oportunamente en su totalidad.



PASO 5

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO



IDPAC



TAREA

Implementar el plan de acción ejecutando sus actividades en las condiciones allí previstas.



IDPAC



Actividades realizadas – Paso 5

- El plan de acción inició su ejecución desde la expedición del Acuerdo 001 de 2019.
- El 29 de abril de 2020 se reunió en sesión Ordinaria el Comité Técnico de Conciliación, donde:
- Se indicó a los miembros del Comité de Conciliación que en la matriz se determinaron 6 causas, frente a las cuales se deben realizar varias acciones a fin de prevenir el daño antijurídico, acciones que están en cabeza del grupo interdisciplinario.
- La Secretaría Técnica del Comité puntualiza que se encuentran en la fase de seguimiento y evaluación de la política de prevención de daño antijurídico. por lo cual, se realizó la solicitud de información al grupo interdisciplinario a fin de que sean remitidos los soportes de cumplimiento de las actuaciones establecidas en dicha matriz.
- Como previamente se solicitaron los soportes de cumplimiento al grupo interdisciplinario de las actuaciones establecidas la matriz, se citó a los integrantes del equipo para que presentaran dicha información en el comité del 31 de julio de 2020.
- El 31 de julio de 2020 se reunió en sesión Ordinaria el Comité Técnico de Conciliación, donde los integrantes del grupo interdisciplinario, presentaron informe sobre el avance y cumplimiento de la matriz de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, aprobada mediante el Acuerdo No. 001 de 2019.

PASO 6

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



IDPAC



TAREAS

- La dependencia a cargo de la implementación presentará al Comité de Conciliación el informe de implementación.
- Seguimiento al avance de los indicadores.
- Evaluación por parte del Comité de Conciliación del impacto de la política en la entidad.
- Documentación por parte del Secretario Técnico del Comité de Conciliación del avance de la política.



IDPAC



Actividades realizadas – Paso 6

- El 31 de julio de 2020 se reunió en sesión Ordinaria el Comité Técnico de Conciliación, donde se aprobaron los avances presentados por cada área del cumplimiento de la política de prevención del daño antijurídico y la propuesta de realizar un reporte del cumplimiento de la matriz mediante la herramienta del SIG Participo.
- Por otra parte, el asesor de la Dirección realiza una sugerencia encaminada a reforzar el control sobre las actividades administrativas sancionatorias que se adelanten en la entidad.



IDPAC



DEPENDENCIA A CARGO	ACCIÓN ESTABLECIDA EN LA MATRIZ	ACCIONES DESPLEGADAS POR EL ÁREA EN CUMPLIMIENTO DE LA MATRIZ	RESULTADO QUE SE ESPERABA	REPORTE - PRIMER SEMESTRE 2020	SE ALCANZÓ EL RESULTADO ESPERADO
Oficina Jurídica Asesora	Emisión de Circular mediante la cual se recuerdan los requisitos procesales y sustanciales de las respuestas a los derechos de petición.	Se elabora circular por parte de la OAJ, se remite para conocimiento y aplicación	Disminución acciones de tutela por falta de respuesta (en oportunidad o de fondo) a los derechos de petición.	Se hace reporte del primer semestre de 2019. 4 y reporte primer semestre 2020: 2	Si, se evidencia la reducción en el ejercicio de comparación realizado.
Secretaría General - Proceso de Gestión Contractual	1. Aplicar los filtros de verificación para registro de trámites y reparto.	En la totalidad de trámites allegados al Proceso de Gestión Contractual se realizó la verificación de que el área objeto de la solicitud aportara la documentación completa. Posteriormente, la información se registró en la base de datos denominada "Registro de Trámites" y de esta forma se le asignó a un contratista para su elaboración.	Celebración del 100% de los procesos de los procesos de selección con el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la normatividad íntera y externa vigente.	Celebración del 100% de los procesos de selección con el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la normatividad íntera y externa vigente.	SI En el primer semestre de la vigencia 2020 no hubo falta de aplicación de la normatividad vigente en materia de contratación, por esta razón no se presentaron irregularidades en el proceso de selección adelantado por la entidad para la contratación de bienes o servicios
	2. Realizar las sesiones del Comité asesor de contratación para cada modalidad de contratación según corresponda.	De enero a junio de 2020 se realizaron dos sesiones del Comité Asesor de Contratación, en las cuales se verificaron las evaluaciones técnicas, jurídicas y financieras de cada uno de los procesos. De esta forma, los miembros que cuentan con voto emitieron el mismo a favor o no como consta en las respectivas actas.			
	3. Aplicar los filtros de validación de la minuta contractual.	Una vez el abogado encargado de elaborar la minuta contractual finaliza el documento, este es remitido a la asesora del Proceso de Gestión Contractual a través de la plataforma SECOP II para la respectiva revisión y aprobación. Una vez superada esta etapa, el respectivo documento es remitido a través de la plataforma para ser evaluado y aprobado por el ordenador del gasto.			

Secretaría General - Proceso de Gestión Contractual	Generar herramientas en el manual de contratación, que fortalezcan la supervisión de los contratos, esencialmente los de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para evitar la configuración de un contrato realidad.	El Proceso de Gestión Contractual en el segundo semestre de la vigencia 2019 realizó la actualización del Manual de Contratación y Supervisión del IDPAC, plasmando en el herramientas que fortalezcan la supervisión de contratos con la finalidad de evitar la configuración de contratos realidad.	Ejecución de la ejecución del proceso contractual del 100% de los contratos de prestación de servicios en concordancia con la normatividad vigente en materia de contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.	Se hace la salvedad que este reporte corresponde al segundo semestre 2019: Ejecución de la supervisión contractual del 100% de los contratos de Prestación de Servicios en concordancia con la normatividad vigente en materia de Contratación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión.	SI Se brindaron las herramientas necesarias para el fortalecimiento de las labores que desempeñan los supervisores contractuales en cada una de las dependencias del IDPAC, a fin de evitar la configuración de contratos realidad.
Secretaría General - Gestión de Recursos Físicos	<p>1. A través de los programas de inducción y reintroducción dar la charla, realizando énfasis en la obligación por parte de los funcionarios y contratistas de poner en conocimiento sobre la pérdida de los elementos de manera inmediata.</p> <p>2. Realizar una circular a todos los funcionarios, recordándoles la obligación contemplada en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por parte de la dependencia encargada del tema</p> <p>3. Hacer programas de sensibilización en la intranet y en los correos del IDPAC sobre el tema.</p>	<p>Dentro del marco del Plan Institucional de Capacitación, en el proceso de Gestión de Talento Humano se encuentra implementando la inducción y reintroducción de manera virtual; con ocasión de la pandemia causada por Covid 19. En este orden de ideas, Almacén e Inventarios efectuó la correspondiente presentación con audio, de la cual se anexa copia. Es importante anotar, que este tema es complementado también en la presentación de la Oficina de Control Disciplinario Interno</p> <p>En la presentación de la Oficina de Control Disciplinario Interno, se toca el tema de la Ley 734 de 2002. Adicionalmente, este proceso de Control Disciplinario Interno de la entidad, con el fin de dar aplicación a las directrices establecidas en la Directiva 003 de 2013 y en ejecución del Plan de Acción 2020, ha venido implementado campañas de sensibilización a través de la publicación de tips de carácter disciplinario; la divulgación de éstos, se ha venido adelantando en articulación con la Oficina Asesora de Comunicaciones de la entidad a través de publicaciones divulgadas mensualmente en la "INTRANET", en carteleras virtuales dispuestas en las diferentes sedes de la entidad, así como mediante encuestas virtuales y correos electrónicos masivos, dichas actividades, entre otros temas, han comprendido puntualmente el asociado a la prevención de conductas irregulares relacionadas con incumplimiento de los manuales de funciones y de procedimientos y la pérdida de elementos y documentos.</p> <p>Capacitación del 100% de los funcionarios y contratistas que ingresan al IDPAC, en relación con los derechos y deberes a los bienes propiedad del Entidad. Buscando reducir la pérdida o robo de los bienes propiedad del IDPAC.</p>	Reducir y/o minimizar la pérdida o hurto de los bienes devolutivos de la entidad o los que son administrados por el Instituto.	En el primer semestre de 2020 se redujó 100% la pérdida o robo de bienes propiedad de IDPAC, sin que a la fecha se tenga conocimiento o reporte en la oficina de Almacén.	Si, se evidencia la reducción en el ejercicio de comparación realizado.

<p>Proceso de Gestión de Talento Humano (Liquidación nómina)</p>	<p>Revisión por parte del técnico de nómina de las páginas de la Secretaría de Hacienda, Departamento Administrativo del Servicio Civil y actualidad normativa del Distrito en lo que corresponde a los cambios normativos de las novedades de seguridad social y prestaciones sociales. Todos los meses.</p>	<p>Que de acuerdo con lo establecido en el Decreto Nacional 558 del 15 de abril de 2020, "por la cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones" en su Artículo 3°, Para los meses de abril y mayo se aplico como aporte el 3% de cotización al Sistema General de Pensiones. Asi mismo, mediante el Decreto Nacional 568 del 15 de abril de 2020, "por la cual se crea el Impuesto Solidario por el Covid 19", en su Artículo 1° para los meses de Mayo, Junio y Julio se aplico este impuesto a los empleados Publicos cuyo salario supera los \$ 10.000.000 segun las tablas expuestas en dicho Decreto, de igual forma se aplico este impuesto de manera voluntaria a los empleados Publicos que autorizaron su descuento y cuyo salario es inferior a los \$ 10.000.000 segun las tablas expuestas.</p>	<p>Las liquidaciones y pagos de nomina han sido satisfactorias, no se ha generado incumplimiento de ninguna norma durante el primer semestre.</p>	<p>Liquidación y pago correctamente de la nómina durante el primer semestre.</p>	<p>La acción ha sido la adecuada y no se ha generado inconsistencias o incumplimientos normativos para la liquidación y pago de la nomina.</p>
<p>Secretaría General Gestión Financiera</p>	<p>Realizar por parte del profesional del área de tesorería, control de fechas límite de presentación y pago de impuestos mediante correo electrónico en el que se informen los plazos respectivos al tesorero.</p>	<p>Durante el primer semestre de la vigencia 2020, el área de Tesorería del IDPAC, contó con los controles y herramientas necesarios, para minimizar el riesgo ante una posible omisión, o presentaciones extemporáneas de las declaraciones y pagos de impuestos e informes correspondientes. Una de estas herramientas fue el correo electrónico mensual, el cual contribuye como recordatorio para la correspondiente planeación y ejecución de las actividades durante el mes. De otra parte, se cuenta con el cronograma mensual de las actividades de la Tesorería como medida de autocontrol de los procesos a cargo.</p>	<p>La presentación de informes y el pago de impuestos realizados oportunamente en su totalidad.</p>	<p>Durante el primer semestre de la vigencia 2020, se declararon y pagaron con oportunidad, los siguientes impuestos: <u>Retención en la Fuente</u>, <u>Estampillas</u> (Universidad Francisco José de Caldas, Procultura y Adulto Mayor) y <u>Reteiva</u>, éstos fueron presentados con una periodicidad mensual; <u>Reteica</u> con periodicidad bimestral y, se presentó en el mes de abril, la Declaración de <u>Ingresos y Patrimonio</u>, el cual solo debe efectuarse una vez al año. De otra parte, se presentaron dentro de los tiempos, los siguientes reportes con relación a la cuenta mensual de Sivicof: CB-0017 Pagos, CBN-1005 Certificación de la no existencia de deuda pública, CB-0115 Recursos de Tesorería, CBN-0001 Certificación de no existencia de inversiones Fiducia y el reporte CBN-1001 Así mismo, se presentó el reporte de los Medios Magnéticos Nacionales, ante la DIAN en el mes de junio de 2020, cumpliendo con los tiempos máximos establecidos. Por último se presentó con una periodicidad mensual, el informe SISARC, de conformidad con la Resolución SHD-00315 de 2019; este reporte se realizó dentro de los diez (10) primeros días hábiles de cada mes.</p>	<p>SI, Durante el primer semestre de la vigencia 2020, el área de Tesorería del IDPAC, presento a tiempo las declaraciones y pagos de impuestos e informes correspondientes.</p>



PASO 7

AJUSTE A LA POLÍTICA



IDPAC



TAREAS

- Ajustar la política con base en los resultados del seguimiento y evaluación.
- Modificar, si es necesario, el documento mediante el cual se formuló la política.
- Adoptar las modificaciones y ajustar los procesos y procedimientos

Actividades realizadas – Paso 7

- Actualmente se están estudiando los resultados de la aplicación del plan de acción dispuesto en el Acuerdo 001 de 2019, para analizar las posibles modificaciones a realizar a las políticas de la entidad.



IDPAC



GRACIAS



IDPAC

