



MODELO DE GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

2019

RESPALDO JURÍDICO QUE GENERA CONFIANZA

Instrumento de Gerencia No. 6

CULTURA
DE LA PREVENCIÓN
DEL DAÑO ANTIJURÍDICO - PDA



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

CULTURA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO – PDA

Por: Laura Villarraga Albino¹

El artículo 90 de la Constitución Política señaló que *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas."*

Así, el artículo 39 del Decreto Distrital 430 de 2018 determinó que las entidades y organismos distritales desarrollarán la prevención de conductas que, en el ejercicio de la función pública, lleven a la Administración a responder frente a los particulares o al Distrito Capital por los perjuicios patrimoniales y/o extrapatrimoniales causados.

Adicionalmente, señaló que la prevención del daño antijurídico *"hace parte de la Defensa Judicial y consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad"*.

En particular, el artículo 41 *ibídem* indicó que es fundamental contar con una cultura de prevención del daño antijurídico - PDA que rija la actividad jurídica adelantada por el cuerpo de abogados del distrito y permita *"identificar las acciones y/u omisiones que podrían afectar la gestión de las entidades y organismos distritales, con el fin de tomar decisiones para evitar su materialización."*

En tal sentido, señaló que es deber de las entidades y organismos distritales promover esta cultura, así como la participación en las actividades que se organicen desde la Secretaría Jurídica Distrital para tal fin.

Por lo tanto, la Secretaría Jurídica Distrital en uso de las facultades otorgadas por el artículo 4.6 del Decreto 430 del 2018, imparte los siguientes lineamientos con el fin de establecer los criterios generales para la promoción de la cultura PDA en las entidades y organismos distritales que permita fomentar la prevención en las acciones jurídicas adelantadas dentro del componente estratégico y temático del Modelo de Gestión Jurídica Pública -MGJP.

I. LA CULTURA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO - PDA

La cultura organizacional se define como *"el conjunto de creencias, expectativas y principios fundamentales o básicos, compartidos por los miembros de una organización. Estas creencias y expectativas producen reglas de conducta que configuran el comportamiento de los individuos y grupos de la organización, y de esta forma la diferencia de otras organizaciones"* (Leal, 1991). A nivel externo, la cultura genera una percepción social determinada y a nivel interno, genera una visión compartida y mayor sentido de pertenencia por parte de sus miembros.

Si bien es cierto que las culturas *"evolucionan o involucionan [...] con las acciones de todos y cada uno de los actores"*², tener una cultura previamente establecida, permite que todos los miembros que hacen parte de una organización, puedan fomentar y promover la misión, visión y valores de la cultura dominante, incorporando mayor valor y cohesión a las actividades desarrolladas³.

II. ¿CÓMO ENTENDER LA CULTURA PDA?

Como parte de la implementación de la gestión del cambio en el marco del MGJP, es fundamental para la coordinación de la gestión jurídica consolidar, fortalecer y promover la cultura PDA, con el fin de generar

¹ Elaborado en el marco del Contrato de Prestación de Servicios No. 034 de 2019 suscrito con la Secretaría Jurídica Distrital.

²

http://www.yturalde.com/cultura_corporativa.htm

³

http://www.yturalde.com/cultura_corporativa.htm

un interés y compromiso con la prevención del daño antijurídico entre los miembros de las entidades y organismos distritales; identificar oportunamente aquellas acciones u omisiones que pueden ocasionar daño, determinar los parámetros preventivos que eviten vulnerar el régimen jurídico aplicable y tomar las medidas que contribuyan a eliminar las causas que generan procesos judiciales.

Lo anterior significa, por un lado, entender que la prevención del daño no es exclusiva de la Defensa Jurídica, sino que es un elemento transversal a todas las actividades desarrolladas por el cuerpo de abogados del Distrito, comprendidas en los componentes estratégico (gerencia jurídica) y temático (asesoría jurídica, defensa judicial, producción normativa, contratación pública, función disciplinaria y función de inspección vigilancia y control de Entidades Sin Ánimo de Lucro) del MGJP.

Por lo tanto, cada actividad pública adelantada por el cuerpo de abogados puede llegar a configurar un daño antijurídico. En efecto, un concepto impreciso, la motivación incorrecta de un acto administrativo, un proceso de contratación sin el lleno de los requisitos legales, una investigación o sanción en materia disciplinaria contraria a las disposiciones legales, una asesoría mal brindada a las ESAL, una decisión desinformada, etc., puede derivar en un daño antijurídico con efectos negativos para la Administración Distrital.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que la PDA no es responsabilidad única de los abogados, y por el contrario, el daño se puede presentar en otras áreas e incluso, por actores distintos: profesionales no abogados, técnicos, asistenciales, etc. De ahí que, una vez identificadas las situaciones que puedan generar daño antijurídico, se deban tomar las medidas necesarias en términos de actores, causas y procesos, destinadas a prevenir su ocurrencia en el futuro.

Partiendo de estos criterios, la cultura PDA deberá dirigir la actuación del cuerpo de

abogados, sensibilizar a los funcionarios y contratistas que desempeñan actividades jurídicas, generar un mayor compromiso por parte de las áreas distintas a la Defensa Judicial en relación con la prevención del daño y promover una actividad diligente y responsable que minimice los riesgos que puedan llegar a afectar el patrimonio público.

III. CONSOLIDACIÓN DE LA CULTURA PDA

La cultura de prevención del daño se podrá consolidar y fortalecer de la siguiente manera:

1. Contar con una Cultura PDA

La cultura PDA deberá partir de la respectiva *Política de Prevención del Daño Antijurídico* como una herramienta para articular la actuación de los abogados, cumplir el principio de la buena administración y garantizar la gestión diligente de las entidades frente a sus administrados.

Esta Política deberá ser ajustada de forma tal que haga explícita la cultura PDA como quiera que esta última, determinará la actividad del cuerpo de abogados. Para ello, se recomienda tener en cuenta la Directiva 025 de 2018 expedida por la Secretaría Jurídica Distrital con los 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.

Es indispensable además, que los directivos conozcan la cultura y sus beneficios. Desde los jefes de despachos, directores y jefes jurídicos se debe promover y transmitir esta forma de actuar, con el fin de que todos los funcionarios y colaboradores apropien su contenido y los beneficios que se derivan de su aplicación.

2. Comunicar: La cultura PDA debe integrar el ADN de la gestión jurídica

Las entidades y organismos distritales deberán dar a conocer la Política de prevención del daño junto con la Cultura PDA a todo el cuerpo de abogados a través de los medios destinados para tal fin. Esta

comunicación tendrá como objetivo no solo el conocimiento, sino el compromiso y apropiación de la cultura PDA por parte de los funcionarios y colaboradores de la Administración.

En este proceso de apropiación se podrá contar con la participación de las oficinas de comunicaciones y líderes internos que ayuden a replicar la información.

3. Fortalecer la cultura PDA

"La cultura PDA se deberá consolidar y fortalecer de forma permanente".

El contenido de la Cultura PDA no solo debe ser claro, suficiente y preciso, sino ser reforzado con el fin de garantizar su vigencia a largo plazo⁴. Para ello, se sugieren, entre otras actividades:

- Generar píldoras de prevención que deberán ser remitidas semanalmente a los correos institucionales.
- Recordar de forma permanente que cada actividad adelantada por el cuerpo de abogados tiene la capacidad de generar un daño antijurídico.
- Difundir medidas, casos y lecciones aprendidas de prevención del daño a través de boletines, publicaciones, videos, etc.
- Elaborar procesos y procedimientos adecuados para el fortalecimiento de la cultura PDA, que incluyan su observancia y aplicación.
- Orientar las actividades jurídicas garantizando el cumplimiento constitucional y legal en la toma de decisiones diarias.

- Implementar las buenas prácticas relacionadas con la prevención del daño socializadas por la SJD.

Así mismo, es esencial compartir los avances de la cultura PDA. Esto implica que cualquier novedad relacionada -directa o indirectamente- con la prevención del daño, debe ser comunicada con el fin de generar mayor apropiación y sentido de cohesión, así como prevenir a los demás funcionarios y contratistas sobre su posible ocurrencia y forma de mitigación.

IV. INSTANCIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTA CULTURA

La cultura de prevención del daño comprenderá los siguientes espacios:

- **Entidades y organismos distritales:** Teniendo en cuenta que el daño antijurídico se puede presentar en cualquier actividad jurídica adelantada por el cuerpo de abogados, el escenario principal para su consolidación será cada entidad y organismo distrital.

Así, partiendo de las particularidades propias de cada entidad y organismo distrital, se deberán emplear las acciones para comunicar efectivamente la cultura PDA y promover su apropiación.

Lo anterior con el fin de reforzar la importancia de la prevención del Daño Antijurídico y en particular, su carácter transversal en la gestión jurídica.

- **Comités de Conciliación:** De conformidad con el inciso 2° del artículo 41 del Decreto 430 de 2018, "las entidades y organismos distritales a través de los Comités de Conciliación deberán, en el marco de la cultura de la prevención del daño antijurídico, analizar de manera integral las

⁴ <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2016/08/el-proceso-de-construccion-de-la-cultura-organizacional/>

causas que originan el daño antijurídico y proponer acciones de prevención."

Este inventario de causas y acciones deberá ser comunicado oportunamente al cuerpo de abogados, a través de canales directos que garanticen el conocimiento por parte de sus principales destinatarios.

Así mismo, los comités de conciliación analizarán y propondrán las medidas pertinentes para fortalecer la cultura PDA en el marco del MGJP.

- **Demás funcionarios y contratistas de la Administración (asistentes, profesionales no abogados, técnicos etc.):** Teniendo en cuenta que el daño antijurídico puede ser producto de la actuación u omisión de cualquier funcionario público o contratista de la administración, es importante socializar los casos relevantes no solo entre los abogados sino entre aquellos servidores y contratistas de la administración que puedan verse involucrados.

Estas capacitaciones, sesiones o charlas se llevarán a cabo en espacios de socialización que promuevan la participación activa de los demás actores del distrito.

- **Fortalecimiento del Cuerpo de Abogados:** Como parte de la cultura PDA se analizarán los temas que generan mayor litigiosidad o perjuicios patrimoniales o extrapatrimoniales producto de las actividades adelantadas por el cuerpo de abogados, con el fin de desarrollar estudios, investigaciones y jornadas de orientación; análisis de las causas y propuestas de prevención. Estos espacios de fortalecimiento deberán permitir, además, que los abogados propongan temas de interés en relación con el daño antijurídico.

En estos espacios, se buscará también la sensibilización y comunicación de la importancia de la PDA como un

componente que no solo hace parte de la defensa judicial, sino que es transversal a la actividad jurídica.

- **Semana de la Prevención del Daño Antijurídico:** Siguiendo el artículo 42 del Decreto 430 de 2018, *"la Secretaría Jurídica Distrital será la responsable de la organización y realización de la semana de la "Gestión Jurídica Pública y la Prevención del Daño Antijurídico, la cual se efectuará anualmente. Las entidades y organismos distritales serán corresponsables en cuanto a la asistencia y participación."*

En ese sentido y, en concordancia con el artículo 41 *ibídem*, es responsabilidad de cada director, independientemente de su denominación, promover la participación en las actividades que se organicen desde la Secretaría Jurídica Distrital en esta materia.

Con este instrumento esperamos, entonces, generar una cultura PDA al interior de los organismos y entidades distritales que coordine la actividad de los abogados independientemente del área en la que se desempeñen, cumpla el postulado de la buena administración que rige el Modelo de Gestión Jurídica Pública y mejore en ese sentido, la gestión jurídica en el Distrito Capital.