



GG-100

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DEFENSA JUDICIAL

COMITÉ DE CONCILIACIÓN

METROPLÚS S.A.

2022



1. INTRODUCCIÓN

2

El artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”, prescribe 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.

Así las cosas, se ha proyectado una política de prevención del daño antijurídico que pretende ser rectora en la prevención, disminución y de ser posible en la erradicación de las causas que dan origen al daño antijurídico y que son representadas en condenas judiciales en contra de nuestra entidad.

El objeto fundamental es prevenir en lo posible, hechos, acciones u omisiones que puedan dar lugar a responsabilidades a cargo de esta entidad con consecuencias de carácter patrimonial, administrativo, penal, civil, sancionatorio, técnicos o de cualquier otra naturaleza, en ese orden de ideas y a partir de la metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante circular externa No 05 del 27 de septiembre de 2019, en el presente documento se realiza la presentación clara del proceso a seguir para la evaluación e implementación de la política de prevención del daño antijurídico, cuyo eje se centra principalmente en el cumplimiento de las normas vigentes que regulan la materia y en el actuar reglamentado de los funcionarios de las distintas direcciones de la Entidad .

Las políticas de prevención del daño antijurídico tienen sustento en el artículo 90 de la Constitución Política, según el cual, el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por acción o la omisión de las autoridades públicas, en los eventos en que se determine que la conducta del agente estatal sea dolosa o gravemente culposa al Estado le corresponde repetir contra éste.

El Consejo de Estado ha definido el “daño antijurídico” como *“la lesión patrimonial o extrapatrimonial por gestión del Estado que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”*; la Corte Constitucional lo define ha como *“aquel perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo”*

La Corte considera que esta acepción como fundamento del deber de reparación del Estado con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la Administración, “así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares.



Por tanto, los hechos a prevenir deberán priorizarse para enfocar los esfuerzos de generación³ de lineamientos o políticas de prevención del daño en aquellos que representen mayor litigiosidad y como consecuencia pagos por concepto de condenas en contra de la entidad. Se debe entonces desarrollar una cultura proactiva de prevención del daño antijurídico que involucre a todo el equipo de la Entidad, toda vez que su construcción incluye a todas las direcciones como fuente de origen tanto en la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico, así como en las propuestas de prevención de estos hechos, instando a todos para que se haga parte de manera comprometida y eficaz en la prevención del daño antijurídico.

Así pues, la política de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de Metroplús S.A. es aplicable a todas las direcciones de la entidad, quienes quedan vinculadas al compromiso de aplicarla y velar por su estricto cumplimiento, por ello la creación de una política de Prevención del Daño no es otra cosa que un instrumento pedagógico para los funcionarios y colaboradores de la institución, que orienta sobre el quehacer de la misma, expone las herramientas administrativas que posee, los soportes jurídicos con que cuenta.

El objetivo de este documento es precisamente ese, constituirse en una herramienta administrativa de primera mano para cualquier funcionario o colaborador de la entidad que le guíe en su actividad administrativa y extrajudicial desplegada institucionalmente, de manera que se puedan evitar las acciones u omisiones que vulneren el régimen jurídico aplicable y afecten sus intereses, además de adoptar las medidas necesarias para evitar su ocurrencia y posterior litigiosidad.

2. NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN DE LA ENTIDAD

De conformidad con lo establecido en las disposiciones de carácter constitucional y legal, METROPLÚS S.A. se creó como una sociedad por acciones de orden municipal y de la especie de las anónimas, constituida entre el Municipio de Medellín, el Municipio de Envigado, el Municipio de Itagüí, el Metro de Medellín LTDA., Terminales de Transporte de Medellín S.A., y el Entidad para el Desarrollo de Antioquia –IDEA-, y cuyo objeto social principal es:

“(…) planear, ejecutar, poner en marcha y controlar la adecuación de la infraestructura y la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros – SITM- de mediana capacidad en el Valle de Aburrá y su respectiva área de influencia requerida para el servicio público de transporte masivo terrestre automotor soportado en infraestructura carretera y vehículos tipo bus, en el Valle de Aburrá y su respectiva área de influencia; así como ejercer la titularidad sobre el mismo, buscando promover y beneficiar la prestación del servicio de transporte público masivo de conformidad con las normas vigentes en especial el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, o las normas que la modifiquen, sustituyan, adicionen o reglamenten, y a estos estatutos.



Igualmente, la sociedad podrá ejercer actividades de diseño, construcción y operación de⁴ proyectos de infraestructura relacionada con el servicio de transporte público de pasajeros terrestre automotor soportado en infraestructura carretera y vehículos tipo bus de mediana capacidad, en los ámbitos municipal, metropolitano, departamental y nacional.

La sociedad también podrá desarrollar actividades comerciales en el área de la asesoría, consultoría y capacitación en materia de servicios de transporte público urbano de pasajeros y actividades conexas y complementarias, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor por buses, orientado a personas jurídicas nacionales o extranjeras de derecho público o privado.

Dentro de las actividades de operación, consultoría y asesoría podrá participar como gestor, asesor, estructurador de proyectos de transporte automotor de mediana capacidad y participar en proyectos de innovación y desarrollo relacionados con el fomento, implementación y financiación de nuevas tecnologías en el sector transporte masivo de mediana capacidad.

Este objeto se realizará y ejecutará en las condiciones que señalen las normas vigentes, teniendo en cuenta las autoridades competentes y los propios estatutos de Metroplús S.A.

PARÁGRAFO: En cumplimiento de las actividades antes descritas, la sociedad podrá contribuir al mejoramiento de la infraestructura física de la ciudad y el área metropolitana relacionada con el servicio de transporte público de pasajeros terrestre automotor soportado en infraestructura carretera y vehículos tipo bus, mejorar su capacidad competitiva en materia turística, comercial y de servicios e incentivar y promover una nueva cultura en los usuarios frente al servicio público de transporte terrestre automotor por buses.

3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

3.1. Acoger los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE-, establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la Circular Externa 05 del 27 de septiembre de 2019, y a su vez, establecer la política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la entidad que regirá en Metroplús S.A a partir de su aprobación, que surge a partir de las causas determinantes del daño con el fin de evitar que se produzcan hechos u omisiones que en la toma de decisiones o actuaciones administrativas vulneren el régimen jurídico o los intereses de terceros.

3.2. Promover una cultura proactiva de prevención del daño antijurídico al interior de la entidad, mediante la identificación, análisis y disminución de los hechos potencialmente generadores de daño antijurídico por deficiencias administrativas, operativas, procedimentales o normativas de la Entidad, esto es, generar la conciencia de la gestión del cambio en el sentido que la mejor defensa



de la Entidad está en la prevención, la cual tiene como objetivo disminuir la litigiosidad así como las reclamaciones administrativas. 5

3.3. Institucionalizar acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial en contra de la entidad, y a la disminución del riesgo de pagos por concepto de sentencias y conciliaciones y prevenir adecuadamente los riesgos de comisión de conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, no limitándose exclusivamente a los aspectos que fueran objeto de demandas.

4. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA ENTIDAD

Será el vigente conforme a la resolución gerencial o actuación administrativa que rige a la entidad en su conformación, estructuración y planta de cargos, la cual deberá ser el punto de referencia para la toma de decisiones en cuanto a las disposiciones presentes en la Política Anticorrupción de la entidad.

5. ALCANCE DE LA POLITICA

Inicia con la identificación y definición de las causas que originan el daño antijurídico y termina con el seguimiento y evaluación del plan de acción a establecer.

La política de prevención del daño antijurídico está dirigida a las Direcciones en las cuales se identifique que el ejercicio propio de su actividad podría generar riesgos litigiosos para la entidad.

La política de prevención del daño antijurídico es aplicable a todas las Direcciones de la entidad; las acciones específicas que se propongan a partir de esta política deberán ser promovidas y ejecutadas por las áreas donde se genere el mayor riesgo, no obstante, las demás deberán atender los lineamientos y proponer estrategias para la consolidación de una cultura proactiva de prevención del daño antijurídico, mediante la identificación y análisis los diferentes asuntos administrativos o misionales susceptibles de mejorar, en aras de no culminar con actuaciones que pongan en riesgo litigioso a la administración.

5.1. Identificación

Corresponde a la determinación de los factores de amenaza más importantes que puedan poner en riesgo a la administración. Esta etapa permite medir el riesgo y advertir acciones de implementación para su mitigación.



5.2. Valoración

6

Hace referencia a la estimación del impacto o probabilidad de que el riesgo se materialice, en estos casos se trabaja con riesgos cualificados, los cuales para un manejo deben cuantificarse.

5.3. Mitigación

Es un manejo óptimo de los riesgos, a través de estrategias, procedimientos, recursos, buenas prácticas que permitan atender no sólo los fallos adversos sino mitigar el riesgo de fallos condenatorios.

6. DEFINICIONES Y GLOSARIO

DEFINICIONES:

Teniendo en cuenta que la aplicación de la Política de Prevención de Daño Antijurídico es transversal a toda la entidad y que se desarrolla con un enfoque interdisciplinario, resulta pertinente señalar definiciones de algunos términos utilizados dentro del documento, con el objeto de dar mayor claridad a su contenido:

- **Comité de Conciliación.** 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.
- **Daño antijurídico.** Lesión o perjuicio a un derecho o bien jurídico o interés legítimo protegido por el ordenamiento jurídico; quien lo sufre no está en el deber de soportar y por tanto potencialmente puede demandar su reparación. *“La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra - patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona *“a pesar de que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera- C.P. María Elena Giraldo Gómez 2000 Expediente 11945).

El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: (a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, *“el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”*; o la *“lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado,*



como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”; y (b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea⁷ soportable (i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o (ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y (iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social.

El artículo 90 de la Carta Política consagra el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables. En tal virtud, es responsabilidad del Estado no sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también el ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona.

La Corte Constitucional, ha definido al daño como aquella lesión patrimonial o extrapatrimonial, causada en forma lícita o ilícita, que el perjudicado no está en el deber jurídico de soportar, configurándose no solo cuando el daño es el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también, cuando en el ejercicio normal de la función pública se causa lesión a un bien o derecho del particular, el cual no está obligado a soportar. No obstante, para que el Estado deba responder patrimonialmente, no basta con que se cause el perjuicio antijurídico, sino que éste haya sido causado por alguna entidad pública en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables en razón de la acción u omisión de las autoridades públicas.

- **Prevención:** El Diccionario de la Lengua Española la define como la “Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.”. En el sector público, ello se traduce en la identificación y análisis oportuno de los actos, hechos y operaciones administrativas que tengan o puedan tener la potencialidad de causar daño a terceros, con el fin de tomar las medidas necesarias para evitar su materialización.
- **Prevención del daño antijurídico.** Se entiende como la organización de la gestión pública oportunamente, identificando y analizando los actos, hechos u operaciones administrativas que potencialmente puedan causar daño a un particular y que a su vez pueden revertir en el Estado, tomando las medidas necesarias tendientes a evitar su concreción o materialización.
- **Política:** “Es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio” (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado 2014).

El manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, expedido en junio de 2014 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, define política pública como el: *“Uso consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales,*



administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar. Así, una política pública es una alternativa de solución a un problema planteado⁸ que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio. Las políticas públicas se plantean con y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas. Específicamente, la política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implican el uso de recursos públicos para reducir eventos generadores del daño antijurídico.”.

Es el tratamiento de los problemas y situaciones que potencialmente puedan generar litigiosidad e implican el uso de recursos públicos para reducir o minimizar las causas que lo producen.

Esta definición delimita lo que una política de prevención debe contener, en particular:

- (i) identificación de un problema: el proceso, procedimiento, o actuación que se constituye como generador del daño antijurídico y ocasionan litigiosidad en la entidad durante el desarrollo de sus actividades,
- (ii) un plan de acción para eliminar o disminuir las situaciones generadoras de daño.
- (iii) el cronograma y recursos del plan de acción.
- (iv) un plan para su seguimiento y evaluación.

Así, el documento de la política de prevención del daño que a continence un plan de acción integral a llevar a cabo por parte de la entidad para solucionar, mitigar o controlar la problemática generadora del daño antijurídico, debe conllevar a la solución de problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores de daño antijurídico, donde se identifican los hechos a prevenir y así se generen políticas de prevención en aquellos casos que generan mayor litigiosidad y pagos por la Entidad por concepto de condenas en su contra.

GLOSARIO:

- **Litigio:** Proviene del latín Litis que significa “Traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación” y hace referencia al proceso judicial en el cual actúa como parte demandada una entidad pública.
- **Indicador:** Representa la realidad de forma cuantitativa y directa que permite medir el estado del resultado a evaluar en un momento determinado.
- **Indicador de gestión:** Cuantifica y monitorea los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de procesos, procedimientos e insumos empleados para obtener los productos específicos de un programa.



- **Indicador de resultado:** Mide los logros de un programa obtenidos a partir de la relación entre los objetivos y metas planteadas. 9
- **Demanda judicial:** Acto por el que el actor demandante solicita del órgano jurisdiccional frente al demandado una tutela jurídica en forma de sentencia favorable, mediante un escrito en el que expone los antecedentes del hecho del caso y sus razonamientos jurídicos, con el que ordinariamente se comienza el proceso.
- **Jurisdicción Contencioso-Administrativa:** Los jueces de esta jurisdicción están llamados a solucionar los conflictos que se presentan entre particulares y el Estado, o los conflictos que se presentan al interior del Estado mismo.
- **Línea Jurisprudencial:** Criterio constante y uniforme de aplicar el derecho, mostrado en las sentencias de los tribunales judiciales superiores.
- **Proceso judicial:** Conjunto de procedimientos y trámites judiciales tendientes a la obtención de una decisión por parte del tribunal de justicia llamado a resolver la cuestión controvertida.
- **Régimen Jurídico:** conjunto de leyes y normativas al que debe someterse cierta materia.
- **Sentencia:** Acto mediante el cual un juez o magistrado expresa la voluntad dentro de un proceso, es decir; sobre las pretensiones formuladas por el demandante y la conducta que frente a ellas adopte el demandado.

7. MARCO NORMATIVO

7.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Preámbulo	Asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.
Artículo 2°.	Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.
Artículo 6°.	Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 83.	Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.
Artículo 90.	El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.
Artículo 124.	La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva

7.2. DISPOSICIONES NORMATIVAS DEL ORDEN LEGAL

NORMA LEGAL	DESCRIPCIÓN
Directiva Presidencial 2 de 2003	Sobre métodos alternativos de solución de conflictos entre las entidades estatales.
Ley 962 de 2005.	Se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado.
Ley 1150 de 2007.	Se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
Ley 1395 de 2010.	Se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.
Ley 1437 de 2011.	Se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA.
Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.	Estableció normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la

	gestión pública, se fijan aspectos para tener en cuenta por parte de la administración, en especial en lo relacionado con la contratación estatal.
Decreto Nacional 4085 de 2011.	Se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
Decreto Nacional 19 de 2012.	Se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
Ley 1562 de 2012.	Sistema de Riesgos Laborales y Salud Ocupacional.
Ley 1563 de 2012.	Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional.
Ley 1564 de 2012.	Código General del Proceso.
Decreto Nacional 9437 de 2014.	Modelo Estándar de Control Interno - MECI.
Ley 1712 de 2014.	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.
Decreto Nacional 1069 de 2015.	Se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho.
Ley 1955 de 2019.	Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
Ley 80 de 1993, leyes, Decretos complementarios y normas administrativas expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Estatal	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Normas Administrativas expedidas por Colombia Compra Eficiente
Ley 87 de 1993.	Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Reglamentario <u>Decreto Nacional 1537 de 2001.</u>
Ley 388 de 1997.	Se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991.

Decreto Nacional 1818/1998.	Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.
Decreto Nacional 2511/1998.	Se reglamenta la conciliación extrajudicial contencioso administrativa y en materia laboral.
Ley 446 de 1998	Artículo 75, señala que 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.
Circular Externa No.05 del 27 de septiembre de 2019 expedida por la agencia nacional de defensa jurídica del Estado.	Lineamientos para la formulación, implementación, seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
Decreto 1784 del 4 de octubre 2019	“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.
Resolución No. 0093 del 11 de febrero de 2019, expedida por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	“Por la cual se delegan unas funciones, se conforman unos comités y se dictan otras disposiciones”.
Ley No. 2195 de 2022	“Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.”.



8. MEDIOS DE CONTROL Y ACCIONES SUJETAS DE ANÁLISIS

13

a) Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se caracteriza porque se ejerce no sólo para garantizar la legalidad en abstracto, sino para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación.

Como regla general, la acción de nulidad con restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro meses contados a partir del día siguiente de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Igualmente, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

b) Acción de nulidad simple

La acción de simple nulidad procede contra los actos de carácter general y particular, caso este último cuando comporte un especial interés para la comunidad y, cuando no se esté en presencia de una pretensión litigiosa.



La Ley 1437 de 2011 estableció el medio de control de nulidad para los actos administrativos de carácter general y excepcionalmente previó esta misma acción contra actos administrativos¹⁴ de carácter particular, en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien profirió.

c) Controversias contractuales

El Artículo 141 del Código Contencioso Administrativo, prevé que cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.



d) Acción de repetición

15

Esta acción se adelanta cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

e) Acciones Constitucionales

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece diferentes mecanismos de protección para los derechos e intereses jurídicos de la ciudadanía y les otorga una mayor participación social en defensa y representación de sus intereses particulares o comunitarios. Para el desarrollo de la política de prevención del daño, se abordará la acción de tutela, de cumplimiento, de grupo, y populares:

- La Acción de Tutela es un mecanismo efectivo y rápido al alcance de cualquier ciudadano con el fin de proteger sus derechos fundamentales.
- La Acción de Cumplimiento, que puede ser formulada por cualquier persona natural o jurídica, con la finalidad de que cualquier autoridad pública o un particular cumpla con una disposición normativa o un acto administrativo.
- La Acción Popular tiene por objeto la protección de los derechos e intereses colectivos de una comunidad en caso de que una autoridad pública o un particular ocasionen un daño o amenacen con causarlo.
- La Acción de Grupo es un mecanismo que protege a una colectividad de, mínimo 20 personas, bien sea naturales o jurídicas, que hayan sufrido un perjuicio individual por una misma causa.

f) Conciliaciones extrajudiciales

El Decreto 1167 de 2016, mediante el cual se modificó el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho señaló los asuntos susceptibles de conciliación en materia contenciosa, así:



Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de¹⁶ apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, salvo las excepciones específicas establecidas en la ley.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

g) Acción de Reparación Directa.

En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

h) Procesos Ordinario.

Las demandas que se incluyan en este grupo son aquellas que se ventilen en la Jurisdicción Civil Ordinaria, dirigida básicamente a solucionar las controversias entre particulares. El Estado participa en ella cuando el conflicto con el particular se debate conforme las normas de derecho privado.



9. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

17

Se consideró pertinente hacer un **análisis cuantitativo** en mayor medida de la información tomando como fuentes y formas de datos los provenientes de los ítems que a continuación se describen:

- La litigiosidad de la entidad, especialmente durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2018 hasta el 30 de agosto de 2022 esto teniendo en cuenta que este corresponde al periodo de tiempo a analizar de acuerdo a los lineamientos impartidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante circular externa No 05 del 27/09/2019 y el aplicativo adjunto a dicha circular.
- Demandas que fueron falladas en contra y a favor de la entidad, en el periodo de tiempo bajo estudio, analizando si las posibles causas de las mismas aún se encuentran presentes o existe riesgo latente de volver a ser demandado por situaciones similares.

Se verificó la frecuencia de las causas a analizar y el valor de las pretensiones, para que a partir de ello se realizara la respectiva escogencia de causas a priorizar.

10. ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA

Para realizar el seguimiento al plan de acción, el Gerente General, deberá adoptar las medidas y acciones que consideren necesarias al interior de cada Dependencia, con el fin de lograr el cabal cumplimiento de la política y reportar semestralmente o cuando se considere necesario a la Dirección jurídica, logros o dificultades en el cumplimiento de la misma, a fin de analizar los resultados en el Comité de Conciliación y tomar las medidas a que haya lugar.

10.1. INFORMACION TOTAL LITIGIOSA DE LA ENTIDAD ANALIZADA EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 01 DE ENERO DE 2018 Y 30 DE AGOSTO DE 2022

10.1.1. Identificación del problema – Identificación casos reiterados o recurrentes

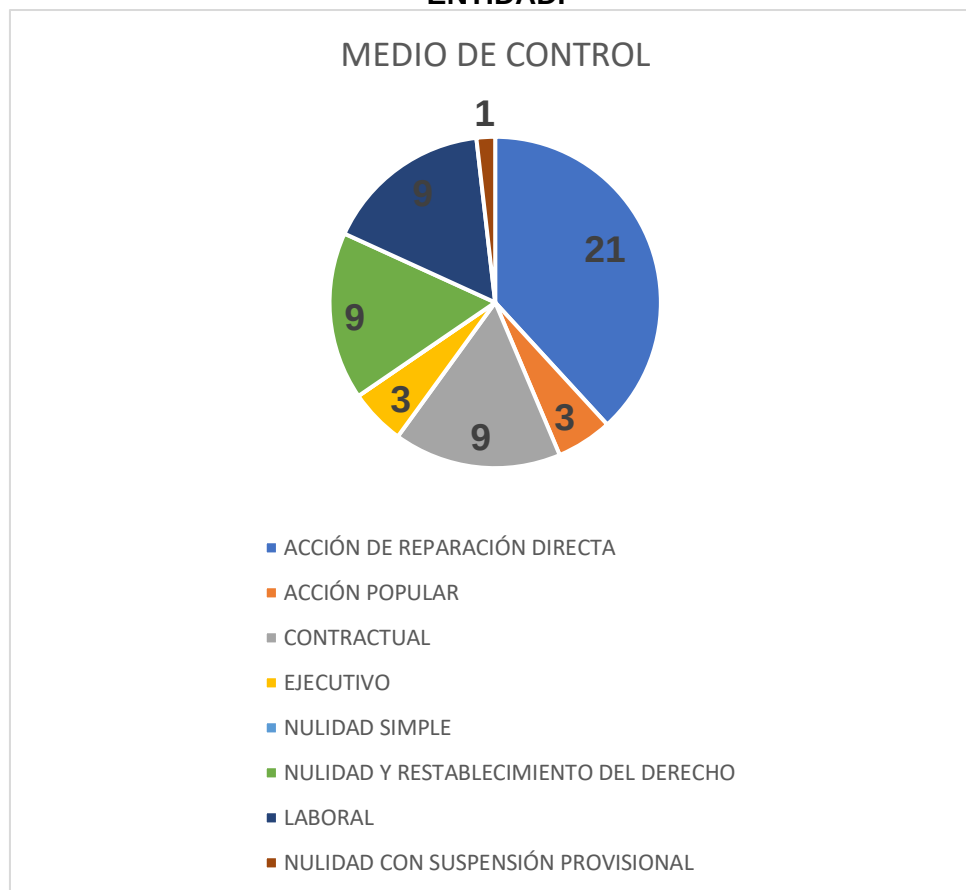
TIPOLOGÍA DE PROCESOS	CANTIDAD DE PROCESOS.
ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA	21
ACCIÓN POPULAR	3
CONTRACTUAL	9
EJECUTIVO	3
NULIDAD SIMPLE	0
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	9
LABORAL	9
NULIDAD CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL	1



El insumo para la elaboración del plan de acción es el reporte de litigiosidad, contenido en el¹⁸ informe realizado a partir de las causas por las que ha sido demandada la sociedad, la frecuencia con la que se presentan las demandas y el valor de las pretensiones, entre otras.

De acuerdo con la actualización de la información realizada por parte de la Dirección Jurídica, se pudo verificar que se tramitaron **55 procesos, 52 de ellos en calidad de demandados, por diversas causas y medios de control**, por lo tanto, la anterior información se presenta en las siguientes tablas, en donde se evidenciará primero los procesos, su forma de presentación y tipología de acción, y los problemas identificados que son las causas de la demandas, como también, la cuantía respectiva del caso, reportada a la entidad por parte de sus abogados externos.

11. DIAGNÓSTICO Y ESTADO CUALITATIVO ACTUAL EN MATERIA JUDICIAL DE LA ENTIDAD.



Fuente: Información suministrada por la Dirección jurídica METROPLÚS S.A – Periodo del 01 de enero de 2018 al 30 de agosto de 2022



12. DIAGNÓSTICO DE ESTADO CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE LA LITIGIOSIDAD ACTUAL DE LA ENTIDAD

19

(Procesos activos a agosto 30 de 2022)

REPARACIÓN DIRECTA

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Presunto daño en bien inmueble -Reparación de bienes muebles por daño en electrodomésticos -Presunta ocupación de bien inmueble -Lucro cesante por cierre de vías y cambios en ruta de buses de transporte público -Daños y perjuicios ocasionados por desprendimiento de un muro sobre un vehículo	21	\$11.790.790.833

ACCIÓN CONTRACTUAL

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Declaratoria de incumplimiento del contrato por parte de la entidad -Liquidación judicial del contrato -Ruptura del equilibrio económico del contrato -Incumplimiento en el pago de obligaciones	7	\$27.301.192.407
-Falta de atención y resolución oportuna de las reclamaciones de los	2	\$30.514.232.468

contratistas entre otros aspectos por la falta de recursos asignados a los proyectos por el ente cofinanciador INICIADAS POR LA ENTIDAD: Declaratoria de incumplimiento de obligaciones contractuales		
--	--	--

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
- Perjuicios por expropiación de predios - Nulidad de actos y resoluciones que ordenan la ocupación de predios	9	\$1.013.951.985

LABORAL

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Declaratoria de la configuración del contrato realidad	9	\$639.393.263,66

ACCION POPULAR

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Afectación al derecho colectivo a un ambiente sano por contaminación auditiva	3	\$0

-Suspensión de actividades de construcción en el municipio de Envigado a causa de la tala de árboles -Protección de los derechos colectivos al construir la estación San Pedro sin cumplir con los requisitos de accesibilidad de personas con movilidad reducida		
--	--	--

21

EJECUTIVO

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Liquidación judicial de contrato (por pasiva)	1	\$ 914.329.445
-Liquidación judicial de contrato (por activa)	1	\$13.292.011

NULIDAD SIMPLE CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Solicitud contra la Resolución 130as-1210-7152 expedida por Corantioquia en octubre de 2012. Por medio de la cual se otorgó un permiso de aprovechamiento de árboles aislados a Metroplús S.A, con solicitud de suspensión provisional	1	\$0



13. OTROS EVENTOS GENERADORES DE EVENTUAL LITIGIOSIDAD

22

ACCIÓN DE TUTELA Y DERECHO DE PETICIÓN

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Violación del derecho fundamental al debido proceso por no contestación de derechos de petición		\$0

CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES

CAUSAS GENERADORAS	SUMA DE CASOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN
-Accidentes de tránsito -No pago de liquidación de prestaciones sociales e indemnización moratoria -Incumplimiento de obligaciones contractuales		

CONCLUSIÓN.

Encontramos la identificación de las causas generales de origen de litigiosidad para la entidad, en los cuales se evidencia, por la cantidad de procesos según tipología, que las cuatro principales raíces de los procesos instaurados en contra de METROPLÚS S.A. se enmarcan dentro de los procesos de Reparación Directa, Acciones contractuales, Nulidad y Restablecimiento del Derecho y acciones de tipo Laboral.

La anterior estadística, con la casuística general reflejada en los anteriores cuadros, permite emitir un diagnóstico para encaminar la presente actualización de la Política de Prevención del daño Antijurídico, la cual puede enfocarse principalmente al plan de acción a tomar respecto a las áreas o el personal que tienen mayor incidencia en la ocurrencia de los hechos generadores de los eventuales litigios. Para llegar a esto, a continuación, se desglosa de manera más específica lo que podemos denominar como subcausas de los hechos generadores de litigiosidad y un juicio de valor en forma de previsibilidad o no previsibilidad de la ocurrencia de los mismos, para emitir finalmente un cuadro de control donde se identifiquen las medidas, mecanismos, cronograma y responsables de la presente actualización de la política de prevención del daño antijurídico de METROPLÚS S.A.

13.1. SUBCAUSAS DE LOS PROCESOS IDENTIFICADOS Y SU PREVISIBILIDAD

23

MEDIO DE CONTROL	SUBCAUSAS	PREVISIBILIDAD
REPARACIÓN DIRECTA	-Se enfoca principalmente en la ocurrencia de hechos que generan daños en los bienes de las personas que se encuentran en las zonas de influencia de las obras de construcción o adecuación que adelanta la identidad. -Daños provocados en bienes muebles e inmuebles -Presencia o ausencia de medidas de seguridad y planeación de efectos adversos a los bienes de la comunidad	PREVISIBLE salvo en la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor
ACCIÓN CONTRACTUAL	-Aplicación inadecuada o incompleta de los principios y normas que regulan la contratación estatal -Seguimiento y supervisión deficiente en las distintas etapas de contratación -Análisis previo y concomitante de los hechos o eventualidades que pueden afectar la ejecución y posterior liquidación de las distintas modalidades de contratación	PREVISIBLE en el sentido de fortalecer o robustecer los esquemas de control previo a la suscripción de contratos, así como la permanente vigilancia y supervisión en la ejecución y finalmente el seguimiento del debido proceso de liquidación y control pos - contractual que deba realizarse
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	-Estos procesos se originan en hechos inherentes a la actividad de la entidad	PREVISIBLE en el entendido que los administrados no estarán siempre en disposición de

	-Principalmente se generan por el adelantamiento de la expropiación de predios -Igualmente por la oposición a los actos administrativos que ordenan la ocupación de inmuebles	acogerse a las decisiones de la administración. Con un proceso cuidadoso de emisión de actos administrativos apegados a las formas y prerrogativas legales la ocurrencia de estos casos presenta un alto porcentaje de manejo
LABORAL	-Falta de una debida supervisión en los contratos de prestación de servicios -Procesos de ejecución de los contratos de prestación de servicios que generan la configuración de contratos realidad	PREVISIBLE en tanto la entidad supervise de manera correcta la ejecución de ese tipo de relaciones contractuales. También debe tenerse en cuenta el factor necesidad de la suscripción de este tipo de contratos
ACCIÓN POPULAR	-Deficiente planeación en los efectos ambientales de la ejecución de obras de adecuación o construcción -Supervisión baja de los efectos ambientales en el desarrollo o ejecución de obras -Deficiencia en los estudios y diseños previos en cuanto al acceso a los medios de transporte de la población en situación de discapacidad	PREVISIBLE en cuanto al fortalecimiento de los estudios previos y la debida supervisión durante la ejecución de las obras
EJECUTIVO	-Teniendo en cuenta que las acciones ejecutivas son iniciadas en virtud de los procesos contractuales, el principal problema identificado es la falta de aplicación	PREVISIBLE en el sentido de fortalecer o robustecer los esquemas de control previo a la suscripción de contratos, así como la permanente vigilancia y supervisión en

	estricta de los principios y normas de la contratación estatal.	la ejecución y finalmente el seguimiento del debido proceso de liquidación y control pos-contractual que deba realizarse
ACCIÓN DE TUTELA Y DERECHO DE PETICIÓN	-Debilidad en los canales de atención para la recepción de derechos de petición -Debilidad en la publicidad de los canales de atención de la entidad -Implementación de un programa más robusto de contacto con los administrados	PREVISIBLE y necesario el fortalecimiento de este aspecto, pues de la mala gestión pueden derivar distintos procesos que aumentaran la litigiosidad de la entidad
CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES	-En materia de conciliaciones por accidentes de tránsito no se evidencia riesgo pues la entidad no es actualmente operadora de la planta de buses del sistema integrado (legitimación por pasiva) -En materia de obligaciones contractuales se evidencia la falta de supervisión como la causa principal que genera la necesidad de acudir a este método de solución de controversias	PREVISIBLE puesta que se reportan por los hallazgos de los entes de control, coordinación de control interno, abogados externos en litigio y demandas, falencias en cuanto a las obligaciones plasmadas en la supervisión del contrato, en especial la no publicación del expediente contractual y llevar estos de manera paralela.

Teniendo identificadas las causas principales y las sub-causas o hechos subyacentes al origen de los procesos judiciales de distinta naturaleza, se propone el siguiente cuadro de planeación que servirá para efectuar la actualización de los medios y mecanismos, mediante los cuales sea posible atender los procesos existentes, pero más importante aún, ejecutar las acciones tendientes a la prevención de la ocurrencia de nuevas causas y por lo tanto de nuevos procesos en que la entidad deba desplegar su actividad judicial.

CAUSA GENERAL	MEDIDA	MECANISMO	CRONOGRAMA	RESPONSABLE
	¿Qué hacer?	¿Cómo hacerlo?	¿Cuándo hacerlo?	¿Quién lo hace?
Presunto daño en bien inmueble				
Reparación de bienes muebles por daño en electrodomésticos				
Presunta ocupación de bien inmueble				
Lucro cesante por cierre de vías y cambios en ruta de buses de transporte público				
Daños y perjuicios ocasionados por desprendimiento de un muro sobre un vehículo				
Declaratoria de incumplimiento del contrato por parte de la entidad				
Liquidación judicial del contrato				
Ruptura del equilibrio económico del contrato				

Incumplimiento en el pago de obligaciones				
Declaratoria de incumplimiento de obligaciones contractuales de los contratistas				
Perjuicios por expropiación de predios				
Nulidad de actos y resoluciones que ordenan la ocupación de predios				
Declaratoria de la configuración del contrato realidad				
Afectación al derecho colectivo a un ambiente sano por contaminación auditiva				
Suspensión de actividades de construcción y proyectos en obra por interposición de acción constitucionales como popular y grupo, para el caso concreto tramo 2b, corredor verde de Envigado.				
Protección de los derechos				

colectivos y cumplimiento de la normatividad legal vigente, al construir la estación San Pedro sin cumplir con los requisitos de accesibilidad de personas con movilidad reducida				
Violación del derecho fundamental al debido proceso por no contestación de derechos de petición				
Conciliaciones Accidentes de tránsito				
No pago de liquidación de prestaciones sociales e indemnización moratoria				
Incumplimiento de obligaciones contractuales				

14. DIAGNÓSTICO Y ESTADO CUANTITATIVO ACTUAL EN MATERIA JUDICIAL DE LA ENTIDAD

En cuanto a las acciones judiciales vigentes (*a agosto 30 de 2022*) y que cursan actualmente ante los diferentes despachos judiciales en contra o por pasiva, las pretensiones totales son **CUARENTA Y UN MIL VEINTE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL**

SEISCIENTOS SETENTA PESOS (\$41.020.264.670); Ahora bien, en cuanto a los procesos que se inician por parte de la Entidad como demandante o por activa, se consolida un total de **TREINTA MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$30.514.232.468)** y cuantitativamente se dividen así:

Iniciados por Metroplús S.A: 3

En contra de Metroplús S.A.: 52

Tipología procesos	Cantidad de procesos	Valor de las pretensiones por pasiva	Valor de las pretensiones activa
ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA	21	\$11.790.790.833	
ACCIÓN POPULAR	3	\$0	
ACCIÓN CONTRACTUAL	9	\$27.301.192.407	\$30.514.232.468
EJECUTIVO	3	\$ 914.329.445	\$13.292.011
NULIDAD SIMPLE	0	0	
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO	9	\$1.013.951.985	
LABORAL	9	\$639.393.263,66	

14.1. Identificación de los fallos proferidos a favor de la entidad.

Por otra parte, se debe mencionar que, en la presente política, esta entidad pública obtuvo sentencia favorable, como se podrá ver a continuación en la siguiente tabla:

FALLOS			ÉXITO PROCESAL	
AÑO	FALLOS DEFINITIVOS EN CONTRA	FALLOS DEFINITIVOS A FAVOR	CUANTITATIVO*	CUALITATIVO* AHORRO
2020	0	1	100%	\$137.429.907

2021	1	3	85%	\$50.611.918.370

15. CONCLUSIONES GENERALES

CONCEPTO O ACTIVIDAD	2018	2019	2020	2021
CANTIDAD DE SESIONES	18	20	17	16
PROCESOS CONCILIADOS	0	0	0	0
ACCIONES DE REPETICIÓN INICIADOS	0	0	0	0
PACTOS DE CUMPLIMIENTO ESTUDIADOS	1	0	0	1
INDEMNIZACIÓN POR DAÑO EMERGENTE	0	1	0	0

- La litigiosidad para el periodo bajo estudio, corresponde mayormente, entre enero de 2018 y agosto de 2022, y ascendió a un total de 55 procesos, entre los cuales se encuentran procesos administrativos, estos últimos tramitados mayormente mediante los medios de control reparación directa, controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho.
- De los 55 procesos analizados, se pudo observar que en tres (3) de ellos, se ostentó la calidad de parte demandante (por Activa), entre los cuales, se debe resaltar que surgen a raíz del incumplimiento por parte de los contratistas.
- En los restantes 52 procesos la entidad tuvo la calidad de parte demandada (por Pasiva), los cuales, se originaron como consecuencia de diferentes causas en las que se destacaron, la aplicación estricta de las normas y principios que rigen la contratación pública, falta de seguimiento y supervisión en la ejecución y liquidación de los diferentes contratos suscritos por la entidad; incumplimiento de las obligaciones ambientales; deficiencia en los estudios y diseños en materia de accesibilidad a los modos de transporte de la población en personas con discapacidad, y posible incumplimiento contractual como



las causas más generadoras de litigiosidad para la Entidad, configuración de los elementos del contrato realidad. 31

- El costo más alto en las pretensiones de las demandas radicadas en contra de la Entidad está relacionado con la acción de controversias contractuales por valor de \$ 27.301.192.407.
- Los procesos laborales constituyen un segundo riesgo en cuanto al número de procesos y la cuantía de los mismos, debido a que los últimos fallos han denotado la materialización de los elementos constitutivos del contrato realidad.
- En cuanto a la cantidad de procesos, se observa que las acciones de reparación directa poseen el número más alto a la fecha, **21 en total**, no obstante, la probabilidad de una sentencia desfavorable para la entidad no es muy factible, toda vez, que la operación del sistema Metroplús S.A, se encuentra a cargo de la empresa Metro de Medellín.
- Se tramitaron 52 procesos por pasiva (en los cuales la entidad fue demandada) del total de 55, ante la jurisdicción contenciosa administrativa y ordinaria laboral, los cuales corresponden al **94.5% %** de litigiosidad total de la entidad.

16. INDICADORES

16.1. Formulación indicadores

Para medir la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico deben definirse indicadores. Un indicador es un dato que permite valorar o medir uno o varios hechos en un período de tiempo determinado.

TIPOS DE INDICADORES PARA LA PPDA



Estarán conformados y esgrimidos en el acápite de metas, seguimiento y evaluación de la política:



16.2. Indicadores de gestión

El indicador de gestión permite medir la ejecución o implementación de los mecanismos. El numerador corresponde a la cantidad realizada y el denominador a la cantidad planeada. Durante la implementación del plan de acción, se deberá diligenciar los valores correspondientes a los numeradores y denominadores definidos en la fase de formulación.

16.3. Indicadores de resultado

El indicador de resultado permite medir la ejecución o implementación de las medidas. Para definir el indicador, sirve preguntarse ¿qué quiero lograr?

El numerador corresponde a la cantidad realizada y el denominador a la cantidad planeada.

Durante la implementación del plan de acción, se deberá diligenciar los valores correspondientes a los numeradores y denominadores definidos en la fase de formulación.

16.4. Indicadores de impacto

El indicador de impacto permite medir el cambio en la litigiosidad, medido como el aumento o disminución porcentual de demandas entre dos años, para una causa atacada en el plan de acción.

El numerador corresponde a la cantidad realizada y el denominador a la cantidad planeada.

17. PERIODICIDAD

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado recomienda a medida que se implementa el plan de acción a lo largo de cada año, se diligencien los indicadores de gestión y resultado con la información respectiva. Lo anterior, permite llevar un control del avance a medida que se implementa. En consecuencia, el avance en la implementación se diligenciará en el formato Excel dispuesto por la referida entidad.



18. SEGUIMIENTO

33

El seguimiento consiste en revisar los resultados de los indicadores, interpretarlos y encontrar las explicaciones para esos resultados, a su vez generar el respectivo reporte en el archivo Excel que hará parte integral de la política.

El seguimiento aporta elementos importantes para la formulación de nuevas políticas, modificaciones, actualizaciones o ajustes a las existentes.

Los indicadores son el insumo para generar un informe de seguimiento anual.

19. POLÍTICAS GENERALES DE PREVENCIÓN DEL RIESGO ANTIJURÍDICO DE METROPLÚS S.A.

Con el fin de mitigar y controlar los hechos generadores del daño que fueron identificados, se considera la necesidad de actualizar la política, para lo cual se consolidan las causas, la política y las acciones para mitigar el riesgo.

CAUSAS	POLÍTICA	ACCIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN
Carencia de disposiciones, actos legales y administrativos que regulen expresamente el cumplimiento de las normas ambientales, seguridad del trabajo o SSGT ya existentes.	Fortalecer la aplicación del principio de coordinación armónica para el cumplimiento de las normas ambientales, y establecer un proyecto de conocimiento general de las normas asociadas a la seguridad y salud en el trabajo, y prevención de los yerros y alteraciones a la ejecución del contrato.	Acciones conjuntas entre el área responsable, el contratista y la interventoría, Mediante la configuración de mesas de trabajo y capacitaciones. Verificar los requerimientos de los órganos de control y atención de los planes de acción de carácter ambiental, y de seguridad salud en el trabajo Fortalecer los procesos de planeación de la entidad mediante la actualización legal de los postulados normativos, y la puesta en conocimiento de los mismos a todas las direcciones. Los supervisores delegados, el comité evaluador y el comité de contratación, tendrán en cuenta eventos de reclamaciones o fallos en contra de la entidad, para la planeación de



		nuevos procesos contractuales con el fin de evitar la reiteración de las conductas o la materialización de los riesgos.
Inadecuado análisis, descripción y tipificación de los riesgos en la matriz de cada contrato,	Mejorar, optimizar y actualizar la matriz de riesgos en caso de ser necesario, en cada proceso contractual para disminuir las causas de las acciones de las controversias contractuales.	Desde el comité evaluador revisar y en caso de ser necesario actualizar la matriz de riesgo de cada proceso contractual. Precisar el alcance de la cláusula de indemnidad en los contratos, frente a cualquier cobro que los terceros puedan solicitar o demandar. Revisar si las garantías cubren todos los riesgos descritos en la matriz de riesgos definida en los estudios previos, con el fin de preservar los intereses de la entidad en eventuales demandas, se encuentran al día y con su pago oportuno. En lo posible definir un procedimiento dentro de la minuta del contrato para los casos que se presenten reclamaciones, obras extra y mayores cantidades de obra, así como cualquier otra clase de alteraciones al contrato. A través de capacitación poner en conocimiento a todos los funcionarios que participan en el proceso contractual sobre precedente jurisprudencial, acciones de mejora, planes de mejoramiento y normativas legales totalmente actualizadas, que permitan un conocimiento integral de las actuaciones a ejercer en las etapas del contrato.



Desconocimiento de las normas y principios que rigen la contratación, tales como transparencia, economía, responsabilidad y el deber de selección objetiva, en los diferentes procesos contractuales, actuaciones jurídicas y procesos legales.	Mejorar y optimizar la gestión contractual de la entidad a través de la socialización y capacitación de la normatividad vigente y aplicable a la entidad.	Capacitación a los funcionarios de la entidad, sobre las normas y principios que rigen ³⁵ la contratación estatal, tales como transparencia, economía, responsabilidad y deber de selección objetiva, en los diferentes procesos contractuales iniciados, así como todos los principios, jurisprudencia y en su defecto, las disposiciones presentes en los manuales vigentes en la entidad. Conformar equipos interdisciplinarios para la solución de inconsistencias y/o reclamaciones surgidas en razón de la ejecución de los contratos de obra pública.
Fallas, inoperatividad, y falta de publicación de los informes de supervisión y demás actos que se generen en los contratos durante la etapa de ejecución contractual y liquidación de los mismos	Mejorar y optimizar la gestión contractual una vez se termine la vigencia del contrato.	Reiterar a los supervisores la obligación de la publicación de los informes de supervisión y demás actuaciones contractuales en SECOP y en expediente contractual trasladando al Centro de Gestión Documental de manera oportuna todos los documentos que se generen.
Falta de claridad y conceptualización sobre el acto o resolución administrativa del caso, que aplica para la determinación de	Fortalecer el proceso de PQRSD	Capacitar a los servidores en PQRS. Designar funcionarios que dirijan la operación y funcionamiento de las PQRS.

los tiempos de respuesta de la PQRSD y asignación de competencias defectuosa de ambos.		36
Fallas en el control y supervisión de contratistas externos, en especial abogados litigantes de la entidad e interventores	Fortalecimiento de las acciones generadas por abogados y contratistas externos en el área jurídica que desarrollen litigios por pasiva y activa.	Incorporar obligación específica en los contratos de prestación de servicios, donde se establezca que los apoderados deberán dar cumplimiento y adelantar la defensa técnica de la entidad, teniendo presente la política de daño antijurídico de Metroplús S.A Mejorar e innovar en cuanto a la minuta de poder especial. Designar del equipo de trabajo de la Dirección Jurídica un profesional que apoye la coordinación de los abogados externos de litigios.
No existe procedimiento interno para resolver las reclamaciones contractuales, por ende, se generan falencias en la atención y resolución de las mismas	Mejorar y optimizar la gestión contractual de las reclamaciones de contratos	Capacitación a los funcionarios de la entidad, en donde se aplique de forma casuística las normas y principios que rigen la contratación estatal, tales como transparencia, economía, responsabilidad y deber de selección objetiva, en los diferentes procesos contractuales iniciados, de cara a evitar el daño antijurídico. Reglamentar tanto en el manual de contratación como en la minuta de contratación el procedimiento de reclamación.
Falta de conocimiento e inclusión de las políticas relativas al MIPG.	Observar los principios dictados por la Constitución y la ley para el ejercicio de la función pública en general, así como por los principios señalados por norma especial aplicable misionalmente a cada área y/o dependencia.	Capacitar a los funcionarios sobre el EVA, MIPG, adoptar las políticas que sean del caso, para la integración con los postulados de la administración pública. Dictar, observar y mantener actualizados los manuales de contratación, supervisión e interventoría, manuales de funciones, de procesos y procedimientos dictados por el



		MECI y MIPG, actos administrativos, reglamentos y manuales que determinen competencias, funciones y organización interna de carácter general o de sus dependencias.
Yerros y vicios de los actos administrativos expedidos por la entidad.	Los actos administrativos que se expidan deben cumplir con los parámetros legales tanto en lo sustancial como lo formal.	Socializar y/o capacitar a los funcionarios que intervienen el procedimiento contractual y en general en todas las resoluciones gerencial, la normatividad que debe regir los actos administrativos por parte de la Dirección Jurídica.
Falta de sensibilización y capacitación al personal de la entidad	Impartir capacitación permanente a los funcionarios de la entidad.	De manera temporal y periódicamente ejercer capacitación de manera virtual o presencial a funcionarios de la entidad, según necesidad por área.
Pérdida de expedientes del CAD centro administrativo de gestión documental. Demora en la digitalización de los documentos.	El archivo físico y virtual, deberá estar a disposición de las dependencias competentes para efectos de responder de forma oportuna los requerimientos de organismos de control, judiciales y extrajudiciales que le sean entablados o elevados. Así mismo, la dependencia competente debe velar por la creación, regulación y mantenimiento de los archivos institucionales activos.	Mejorar con base en el PINAR lo relacionado con el expediente físico y virtual. Expedir un reglamento de procedencia con respecto al CAD, por parte de los funcionarios competentes. Capacitar a los funcionarios para el desarrollo y presentación de la documentación que debe almacenar en el CAD.
Obsolencia documental, fallas en el reporte y trazabilidad documental, y no observancia de las disposiciones	El CAD debe acatar las disposiciones del archivo general de la Nacional.	Promover la elaboración y gestión de un proyecto de mejoramiento de la gestión documental y del fortalecimiento y la reubicación del CAD para el cumplimiento de la normatividad, por parte de la Gerencia General y la Secretaría General.

emitidas por el archivo general de la nación.		38
Falta de inclusión de procedimientos tecnológicos que permitan agilidad en los procesos de la entidad.	Fijar políticas, instaurar los requerimientos tecnológicos necesarios, expedir la reglamentación necesaria y ejercer el control sobre los medios electrónicos tendientes a cumplir con las funciones y competencias fijadas para la Entidad por la Constitución y la ley.	Inventariar y planear adecuada mente la adquisición y/o arrendamiento de software para el mejoramiento de los procesos internos de la entidad, por parte de la Dirección Administrativa.
Falta de planificación en los pagos que surjan a raíz de condenas en contra de la entidad.	Socializar en el comité directivo y remitir al área financiera los montos de las pretensiones de los procesos judiciales, arbitrales y conciliaciones que deban valorarse y provisionarse como pasivo contingente de la entidad.	Generar un inventario completo de pasivos contingentes, por parte de todas las direcciones.

POLÍTICAS ESPECIALES DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO

1. Contratación Eficaz y Transparente de la entidad (aplicación de principios de planeación, economía y transparencia de la contratación con base en el manual de contratación).
2. Inclusión en los manuales de contratación, el procedimiento de declaratoria de incumplimiento para la imposición de multa, cláusula penal, caducidad y/o afectación a la garantía única de cumplimiento.
3. Estrategias procedimentales y creación del proceso reglado para para la Liquidación de Contratos.



4. Control integral de Procesos judiciales y extrajudiciales que permitan la entrega oportuna al CAD de los documentos que integren el respectivo expediente. 39

Para la modificación y actualización de cualquiera de las políticas adoptadas se requerirá el estudio, análisis y aprobación del Comité de Conciliación en sesión ordinaria o extraordinaria.

Corresponde al Secretario General y a los Directores de cada área respectiva ser responsables en cada política especial y general, y en su defecto, ejecutar las recomendaciones y hacer seguimiento anual a las actividades asignadas en sus respectivos planes de acción y mesas de trabajo.

El comité de conciliación realizará el seguimiento y evaluación de las acciones relacionadas con cada una de las políticas plasmadas en el presente documento y cuya responsabilidad se encuentra asignada a las diferentes dependencias de la entidad.

El cual será presentado en el mes de diciembre de cada año.

21. PLAN DE ACCIÓN

- 1) Adoptar la política de prevención del daño antijurídico a implementarlas a partir de la fecha de su inclusión en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad, como también, las medidas y actividades aprobadas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, orientadas a mejorar y optimizar la gestión contractual y de defensa judicial de la entidad.
- 2) Establecer como lineamiento a partir de la fecha de aprobación de la política, en relación con los todos los contratos celebrados por la entidad, lo siguiente:
 - a) Precisar y esgrimir el alcance de la cláusula de indemnidad en todos los contratos que celebre la entidad, frente a cualquier cobro que los terceros puedan solicitar o demandar.
 - b) Verificar que las garantías cubran eventuales demandas y/o reclamaciones.
 - c) Consultar o solicitar certificación al corredor de seguros si se pueden tener pólizas por daño de terceros y su respectivo pago
 - d) Presentar dentro del mes siguiente a la publicación en el SGC de la política de prevención del daño antijurídico, un plan de trabajo conjunto entre el área responsable, los contratistas y la interventoría, para determinar un plan de acción que atienda el cumplimiento de las normas vigentes que aplican a la entidad.



Establecer en el Plan Institucional y de Capacitación de la entidad, la incorporación de⁴⁰ capacitaciones sobre el proceso de gestión contractual en coordinación con la Dirección Administrativa y/o el profesional de gestión humana.

Adicionalmente, los directores deberán instruir a los servidores o responsables de prestar apoyo a la supervisión de contratos sobre el objeto, oportunidad, competencia, gestión y responsabilidades del supervisor según corresponda, siempre que estén relacionados con el desarrollo de sus funciones u obligaciones.

22. IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

Para la implementación y cumplimiento de las acciones dispuestas en la presente política, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en ejercicio de sus funciones difundirá las políticas implementadas a través de memorandos y circulares o cualquier otro medio idóneo para cumplir el fin propuesto.

La aplicación y resultados de las actividades desarrolladas por cada una de las Direcciones responsables deberán quedar documentadas, con el fin de que puedan ser evaluadas, para determinar el impacto en su ejecución por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

Es deber de todos los funcionarios de las direcciones involucradas colaborar en la ejecución de la política de prevención de daño antijurídico.

23. METAS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Las metas para el cumplimiento de la política de prevención del daño antijurídico serán establecidas de manera participativa entre los diferentes actores y/o áreas y deberán articularse con los planes establecidos en cada proceso.

La política deberá ser evaluada **anualmente**, para revisar los resultados de su gestión y nivel de cumplimiento e implementación; una vez las direcciones aporten las acciones para el cumplimiento de la política, el Comité de Conciliación efectuará la evaluación respectiva con fundamento en los indicadores y acciones contenidos en este documento, para hacer seguimiento y control. Así mismo, redactará los ajustes periódicos para incorporar las variaciones en el contexto y los resultados de los ejercicios anuales de evaluación

#	MEDIDA Y/O POLÍTICA	MECANISMO O INDICADOR	PERIODO DE IMPLEMENTACIÓN	RESPONSABLE
1	Fortalecer la aplicación del principio de coordinación armónica para el cumplimiento de las normas ambientales, y establecer un proyecto de conocimiento general de las normas asociadas a la seguridad y salud en el trabajo, y prevención de los yerros y alteraciones a la ejecución del contrato.	De gestión y de impacto	Anual	Gerente General, Secretaría General y todos los directores
2	Mejorar, optimizar y actualizar la matriz de riesgos en caso de ser necesario, en cada proceso contractual para disminuir las causas de las acciones de las controversias contractuales.	De gestión y de impacto	Anual	Director jurídico y todos los directores
3	Mejorar y optimizar la gestión contractual de la entidad a través de la socialización y capacitación de la normatividad vigente y aplicable a la entidad	De gestión	Anual	Gerente general y todos los directores
4	Mejorar y optimizar la gestión contractual una vez se termine la vigencia del contrato.	De gestión y de impacto	Anual	Todos los directores
5	Fortalecer el proceso de PQRS	De resultado y de impacto	Anual	Director jurídico y componente social
6	Fortalecimiento de las acciones generadas por abogados y contratistas externos en el área	De resultado	Anual	Director jurídico

	jurídica que desarrollen litigios por pasiva y activa.	y de impacto.		
7	Mejorar y optimizar la gestión contractual de las reclamaciones de contratos	De resultado y de impacto	Anual	Gerente general, Secretaría General y todos los directores
8	Observar los principios dictados por la Constitución y la ley para el ejercicio de la función pública en general, así como por los principios señalados por norma especial aplicable misionalmente a cada área y/o dependencia.	De resultado	Anual	Gerente general y todos los directores
9	Los actos administrativos que se expidan deben cumplir con los parámetros legales tanto en lo sustancial como lo formal.	De resultado	Anual	Director jurídico
10	Impartir capacitación permanente a los funcionarios de la entidad.	De resultado y de impacto	Anual	Todos los directores de áreas.
11	El archivo físico y virtual, deberá estar a disposición de las dependencias competentes para efectos de responder de forma oportuna los requerimientos de organismos de control, judiciales y extrajudiciales que le sean entablados o elevados. Así mismo, la dependencia competente debe velar por la creación, regulación y mantenimiento de los archivos institucionales activos.	De resultado y de impacto	Anual	Gerente general, Secretaría General y todos los directores
12	El CAD debe acatar las disposiciones del archivo general de la Nacional.	De resultado y de impacto	Anual	Gerente general y Secretaría General

13	Fijar políticas, instaurar los requerimientos tecnológicos necesarios, expedir la reglamentación necesaria y ejercer el control sobre los medios electrónicos tendientes a cumplir con las funciones y competencias fijadas para la Entidad por la Constitución y la ley.	De gestión	Anual	Gerente general, Secretario General y todos los directores
14	Socializar en el comité directivo y remitir al área financiera los montos de las pretensiones de los procesos judiciales, arbitrales y conciliaciones que deban valorarse y provisionarse como pasivo contingente de la entidad.	De resultado	Anual	Gerente general y todos los directores
15	Al designar a los abogados externos encargados del estudio de los procesos de acción de repetición, llamamiento en garantía, conciliación, judiciales y arbitrales, estos deberán tener comprobado el conocimiento específico que corresponda a la tipología o medio de control.	De resultado	Permanente	Comité de conciliación.
16	Solicitar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la posibilidad de utilización del aplicativo EKOGUI	De resultado y de impacto	Anual	Director jurídico.
17	Socializar, formular y aplicar mediante el Ekogui todos aquellos procesos por activa o pasiva que hacen parte de la Entidad.	De resultado	Anual	Director jurídico.
18	Difundir la política de administración de riesgos	De resultado y de impacto	De ejecución instantánea una vez probado bajo acto administrativo.	Director jurídico y gerente general.

19	Evaluar el conocimiento de los funcionarios en relación a la política de administración de riesgos y política anticorrupción	De gestión y de impacto	Anual	Gerente general y todos los directores
20	Efectuar monitoreo al mapa de riesgos	De resultado	De ejecución instantánea una vez probado bajo acto administrativo.	Director jurídico