

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

### EL COMITÉ DE DEFENSA JUDICIAL, CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C.

En uso de sus facultades legales y reglamentarias en especial las conferidas en el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Nacional 1069 de 2015, el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, el artículo 11 del Decreto Distrital 073 de 2023 y el artículo 4º, numeral 4.1 del Acuerdo 01 de 2024 del CDJCR, y

#### CONSIDERANDO:

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto Nacional 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, definió al Comité de Conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre la prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la respectiva entidad.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto en mención, dispuso como una de las funciones del Comité de Conciliación la de: *“1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico”*.

Que el Decreto Distrital 430 de 2018 *“Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”* en su artículo 4, estableció como uno de los objetivos de dicho Modelo el de: *“4.6. Promover la cultura de prevención del daño antijurídico y establecer medidas y acciones de defensa judicial del Distrito Capital para la protección del patrimonio público”*.

Que el mismo Decreto, en el numeral 6.3.1. del artículo 6º estableció la prevención del daño antijurídico como un componente transversal del Modelo de Gestión Jurídica Pública, y dispuso en el artículo 39 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 dicho artículo, previó 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 (...)*; que las políticas de prevención del daño antijurídico deben ser proferidas por el Comité de Conciliación de la entidad u organismo distrital atendiendo los lineamientos que defina la Secretaría Jurídica Distrital y que las políticas que se formulen serán presentadas a la Secretaría Jurídica Distrital, quien analizará la pertinencia de adoptarlas para el Distrito Capital.

## **ACUERDO No. 02 DE 2024**

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

Que el inciso 2º del artículo 41 del Decreto 430 de 2018 señaló que: *“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 causas que originan el daño antijurídico y proponer acciones de prevención.”*

Que la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 073 de 2023 *“Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos dirigidos a los Comités de Conciliación en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, en cuyo articulado determina los lineamientos para el adecuado funcionamiento de los comités de conciliación del orden distrital e imparte directrices en materia de aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, prevención del daño antijurídico, gestión judicial y extrajudicial y la efectiva recuperación de los recursos.

Que dicho Decreto, en el artículo 11, estableció que *“Las políticas de prevención del daño antijurídico adoptadas por los Comités de Conciliación deberán ser formuladas con apego a los lineamientos metodológicos dispuestos en la Directiva 25 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital. La eficacia y necesidades de actualización de la política deberán ser valoradas anualmente por los Comités de Conciliación.”*

Que a través de la Resolución 034 del 24 de enero de 2024, se conformó el Comité Defensa Judicial, Conciliación y Repetición de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., y mediante Acuerdo 01 de 2024 del Comité, de la misma fecha, se determinaron sus funciones.

Que de acuerdo con el artículo 20.4 del Decreto Distrital 556 de 2021 *“Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Acciones Judiciales para la Recuperación del Patrimonio del Distrito Capital”* es responsabilidad del Comité de Conciliación definir criterios para que las oficinas asesoras jurídicas analicen el costo beneficio de iniciar un medio de control o acción judicial y la constitución como víctima en el proceso penal para la recuperación del patrimonio público, de acuerdo con los siguientes parámetros: i) cuantía del daño para la entidad y los gastos del proceso, ii) la connotación pública o social, iii) la existencia de pruebas o documentos que soporten el daño, iv) el valor de los honorarios del abogado y del perito de ser necesario, v) que provenga de hechos o conductas corruptas y vi) la complejidad del problema jurídico.

Que, en consecuencia, este Comité en pleno, en sesión del veintinueve (29) de julio de 2024,

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

### ACUERDA:

**ARTÍCULO 1º.** Adoptar la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. contenida en el ANEXO que hace parte integral del presente Acuerdo.

**Parágrafo.** La presente Guía metodológica fue discutida y aprobada por los miembros del Comité en sesión del día veintinueve (29) del mes de julio de 2024 y rige a partir de su expedición.

**ARTÍCULO 2º.** Remitir copia de este Acuerdo a la Secretaría Jurídica Distrital en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 104 de 2018.

**ARTÍCULO 3º.** Una vez aprobado, publicar el presente acto administrativo en la página oficial de la Empresa.

### PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



**Leónidas Lara Anaya**  
Presidente Comité  
Delegado del Gerente General



**Adriana Sánchez Arcila**  
Secretaria Técnica

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

### ANEXO

#### GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO PARA LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO EN LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C.

##### Objetivo general

Definir los criterios, lineamientos y herramientas necesarias para la aplicación de la metodología de análisis de costo – beneficio en el marco de la determinación de viabilidad de las acciones y mecanismos para la recuperación del patrimonio público de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

##### Aspectos generales

La presente guía se divide en dos partes. La primera, contiene definiciones generales que permiten la unificación y adecuado entendimiento de las categorías relevantes para el respectivo análisis. La segunda, identifica y presenta los criterios generales según las dinámicas específicas del comportamiento litigioso de la Empresa.

Es importante resaltar que, el medio primordial para recuperar los recursos públicos, cuando una entidad del Estado ha sido condenada como consecuencia de la acción u omisión de un servidor o ex servidor público o particular que ejerce o ejerció funciones públicas, es la acción de repetición<sup>1</sup>, previo cumplimiento de los requisitos definidos en la Ley 678 de 2001, modificada por la Ley 2195 de 2022.

No obstante, el Decreto 556 de 2021 establece otros mecanismos igualmente idóneos para lograr la recuperación de recursos públicos, tales como la declaratoria de siniestros amparados por contratos de seguro mediante actos administrativos y la presentación de reclamaciones ante aseguradoras en los casos que corresponda así como iniciar procesos ejecutivos ante la falta de objeción de la reclamación (artículo 36), el llamamiento en garantía con fines de repetición (artículo 38), acciones de reparación directa contra

---

<sup>1</sup> El artículo 2° de la Ley 678 de 2001 define la acción de repetición en los siguientes términos: “Una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

particulares (artículo 40), demandas en ejercicio de la acción de lesividad o del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos propios (artículo 41) o revocatoria directa de los actos administrativos (artículo 93 de la Ley 1437 de 2011), ejercicio de pactos arbitrales (artículo 42), controversias contractuales (artículo 43), mecanismos alternativos de resolución de conflictos (artículo 44) y constitución como víctima en procesos penales (artículos 28 y s.s.).

Para determinar la viabilidad de estos mecanismos, la Empresa debe aplicar los criterios desarrollados en el artículo 14 del Decreto citado, estos son:

- (i) La posibilidad de suscribir mecanismos alternativos de solución de conflictos,
- (ii) La naturaleza de la controversia o de la causa que originó el daño al patrimonio distrital,
- (iii) La legitimación, la naturaleza y titularidad del derecho afectado para el ejercicio de acciones judiciales o la intervención como víctima,
- (iv) La cuantía del daño causado a la entidad distrital y su connotación pública o social,
- (v) La procedencia del daño de conductas o hechos asociados a la corrupción.

### **Parámetros para aplicar la metodología costo - beneficio**

La Oficina Jurídica a la hora de aplicar la metodología costo- beneficio tendrá en cuenta los siguientes parámetros:

#### **(i) Cuantía del daño para la entidad y los gastos del proceso.**

Este criterio de carácter económico permite establecer y/o aproximar la utilidad del mecanismo de recuperación del patrimonio a partir del cálculo de los costos inherentes a su trámite.

Para ello, se debe realizar un análisis de los costos del proceso; en los cuales se incluyan todos los gastos de nómina, notificación, copias, honorarios de los abogados, los que se generen durante el desarrollo del proceso y los demás relacionados con este. Calculados dichos valores, se debe establecer la viabilidad del mecanismo de cara al monto a recuperar.

En este sentido es importante tener en consideración la valoración del tiempo promedio que tarda un proceso judicial en los despachos judiciales. A manera de ejemplo, en el siguiente cuadro, se presenta un aproximado en años con base en los datos obtenidos con la búsqueda en el sistema Ekogui administrado por la ANDJE:

*Tabla 1- Duración promedio de un proceso en los despachos judiciales*

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

Acción, medio de control, procedimiento o subtipo de proceso / Despacho	Duración promedio de años en las instancias				
	Despacho Inicial	Única Ins.	Primera Instancia	Segunda Instancia	Tiempo total= primera instancia + seg. instancia
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	ALTAS CORTES	7,2			
	JUZGADO	3,2	3,3	1,8	5,1
	TRIBUNAL	4,8	4,3	7,2	11,5
NULIDAD SIMPLE	ALTAS CORTES	5			
	JUZGADO	2	2	2	4
	TRIBUNAL	4,3	3,7	4,5	8,2
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	ALTAS CORTES	5,9			
	JUZGADO	1,3	1,4	1,3	2,7
	TRIBUNAL	2,8	2,2	3,1	5,3
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS	ALTAS CORTES	4,2			
	JUZGADO	3,1	2,6	1	3,6
	TRIBUNAL	2,4	2,1	2,4	4,5
REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO	ALTAS CORTES	1,5			
	JUZGADO	5	4,3	1,9	6,2
	TRIBUNAL	3,3	2,6	3,6	6,2
REPARACION DIRECTA	ALTAS CORTES	8,8			
	JUZGADO	3,4	3,1	2,1	5,2
	TRIBUNAL	5,7	4,2	6,8	11

Fuente: ANDJE - eKOGUI, Fecha Corte: 2023-05-17

Adicionalmente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- logró determinar los costos aproximados de los procesos judiciales a nivel nacional que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, de la siguiente manera, empezando por los que inician en primera instancia en los juzgados administrativos de los distintos circuitos, pasando por los que comienzan en los tribunales administrativos,

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

dado que el valor varía según el despacho que conoce de la primera instancia y segunda instancia, para determinar los valores variables que se deben imputar en cada caso. Por ejemplo, los que inician bajo la competencia de jueces unipersonales, en donde la segunda instancia es conocida por un juez colegiado.

También, aquellos que conoce un tribunal y que son fallados, en segunda instancia, por el Consejo de Estado.

Para la ANDJE, en el marco de esta variable, los costos se calculan, aproximadamente, así:

*Tabla 2-Costos totales para los procesos de doble instancia que inician en juzgado*

Medio de Control	Costo total (mínimo)	Costo total (promedio)	Costo total(máximo)
Nulidad y restablecimiento del derecho	\$9.443.672	\$13.590.080	\$20.209.750
Controversias contractuales	\$20.013.140	\$25.218.110	\$34.074.281
Reparación directa	\$16.676.646	\$22.945.676	\$33.726.917
Nulidad simple	\$14.179.147	\$20.065.332	\$30.225.545
Costo total promedio	\$15.078.151	\$20.454.799	\$29.559.123

Fuente: Cálculos propios ANDJE-CEJ (2020)

*Tabla 3 -Costos totales para los procesos de doble instancia que inician en un tribunal*

Medio de Control	Costo total (mínimo)	Costo total (promedio)	Costo total(máximo)
Nulidad y restablecimiento del derecho	\$40.770.552	\$44.916.960	\$51.536.630

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

Controversias contractuales	\$99.212.219	\$104.417.189	\$113.273.360
Reparación directa	\$80.773.595	\$87.042.625	\$97.823.866
Nulidad simple	\$54.667.907	\$60.554.092	\$70.714.305
<b>Costo total promedio</b>	<b>\$68.856.068</b>	<b>\$74.232.716</b>	<b>\$83.337.040</b>

Fuente: Cálculos propios ANDJE-CEJ (2020)

Es importante destacar que ANDJE, en lo referente a los cuadros estadísticos, señala que los datos presentados son relativos. En ese sentido precisa: *“Los resultados indican que los costos en los que incurren las entidades públicas del orden nacional para el ejercicio de su defensa judicial y la Rama Judicial para la prestación del servicio, no son estandarizados, sino que varían en función del valor de las pretensiones y el medio de control. En todos los escenarios se observa que el costo total del proceso judicial para la entidad es mayor para los procesos de controversias contractuales y menor para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. Igualmente, se destaca que los procesos que inician en un tribunal (tabla 2) pueden costar en promedio hasta ocho veces más que los procesos que inician en un juzgado (tabla 1). Como se mencionó con anterioridad esto es el resultado del costo diferencial del recurso humano de la Rama Judicial, así como del tiempo promedio de duración entre la presentación de la demanda y el fallo en segunda instancia”.*<sup>2</sup>

Con todo, las variables recolectadas por la ANDJE, permiten a la Entidad, conocer los costos aproximados que son conaturales a los medios de control en el ámbito de lo contencioso administrativo y se constituyen como una guía para determinar si los gastos asociados al desarrollo de un posible proceso judicial en esa jurisdicción hacen factible el uso de un mecanismo alternativo de resolución de conflictos o si, por el contrario, determinan la viabilidad de ejercer una acción judicial para la recuperación efectiva de recursos públicos.

Los costos de la defensa judicial están también asociados, en gran medida, al recurso humano conformado por el personal de planta, contratistas y colaboradores de la administración que intervienen

<sup>2</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Guía para la defensa judicial del Estado aspectos procesales y probatorios. (2020). Consultado el 18 de julio de 2023 en: <https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0418.pdf>



## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

en el proceso. Igualmente, esos valores varían de acuerdo con los montos de las pretensiones y el tipo de proceso que se adelanta. En la cuantificación de estos valores en la Empresa, se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Analizar cada proceso con el fin de determinar el costo que tiene para el Distrito.
- Formular políticas de conciliación temprana para conocer las tasas de éxito, la relación condena - pretensión y los costos asociados.
- Realizar comparativos entre las entidades, en lo que corresponde a su defensa judicial, con el fin de observar su desempeño.
- Estructurar bases de datos que identifiquen los costos asociados a la defensa judicial para cada entidad, con el objetivo de no tomar decisiones con base en conjeturas o percepciones.
- Tener en cuenta tendencias, por ejemplo, que los procesos que inician en un tribunal pueden costar hasta ocho veces más que los procesos que inician en un juzgado<sup>3</sup>.
- Efectuar análisis patrimonial de los posibles demandados o accionados y analizar la posibilidad de prácticas medidas cautelares que garanticen la efectividad de una eventual condena favorable.

Como se ha indicado, para cada caso, el costo total del proceso es variable, por lo que se requiere determinar en qué eventos el valor del litigio implica una mayor cantidad de recursos para su resolución. No obstante, la Empresa establecerá el costo total para los procesos judiciales teniendo en cuenta los parámetros mínimos, promedio y máximo del valor, de conformidad con la información suministrada por la ANDJE.

Conviene anotar que el costo total del proceso incluye cada uno de los ítems que intervienen en la gestión del proceso judicial por parte del distrito. Así las cosas, si los costos totales del proceso a iniciar resultan mayores que las pretensiones, la Empresa podrá optar por otros mecanismos, entre ellos acudir a mecanismos alternativos de resolución de controversias a través de los cuales logren recuperar el patrimonio distrital, o buscar medidas alternativas que permitan la restauración de la reputación del Distrito Capital.

De esta manera, se debe establecer la viabilidad o procedencia del mecanismo teniendo en cuenta que cuando el valor de los honorarios más los gastos del proceso son iguales o menores a aquellos a recuperar, sí existe una viabilidad económica para iniciar el proceso.

---

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Herramienta para el análisis del costo anual de un proceso judicial para los medios de control: nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales, reparación directa y nulidad simple en procesos de doble instancia- año 2019.

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

$$X = (V + G) \leq VR$$

Donde X es la viabilidad económica del mecanismo de recuperación del patrimonio público, V es el valor de los honorarios de los abogados que representan los intereses de la entidad, G son los gastos del proceso y VR es el valor a recuperar.

No obstante, este criterio deberá ponderarse con otros elementos de análisis a efectos de determinar la pertinencia y necesidad de ejercer el medio de control o mecanismo aun en caso en que los gastos excedan el valor económico a recuperar.

### (ii) La connotación pública o social.

Al momento de establecer la connotación pública o social se debe partir de la aplicación del principio de buena administración entendido: *“Como un postulado que obliga a las entidades y organismos distritales a garantizar los derechos de los administrados, actuando con la debida diligencia de los deberes funcionales otorgados de manera convencional, constitucional y legal”*<sup>4</sup>.

Para estos efectos, se debe tener en cuenta el mandato constitucional previsto en el último inciso del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que reza: *“(…) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*. En tal sentido, es importante establecer cuáles son los factores que puedan tener una mayor connotación social o pública, teniendo en cuenta procesos y recursos que involucran a las personas de especial protección.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-678 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo, en lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, indicó que esta se define como la que ostentan aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. Por esto, ha establecido que, entre los grupos de especial protección se encuentran: *los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza población LGTBIQ+*.

Por otra parte, también la connotación jurídica se relaciona con la misionalidad de la entidad o el impacto mediático o la existencia de un tema novedoso, que en términos del Consejo de Estado significa que *“reviste un interés jurídico superlativo dada su novedad, dificultad teórica y/o práctica o impacto sobre el*

<sup>4</sup> Art. 5 del Decreto Distrital [430](#) de 2018

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

*ordenamiento jurídico*<sup>5</sup>. Lo anterior supone que es seleccionado, no por la cantidad de asuntos, sino más bien por la relevancia de los hechos que previamente no han sido abordados o que en efecto la solución jurídica puede llevar a transformar el campo jurídico una vez quede ejecutoriada la decisión del juez.

Asimismo, aquellos asuntos relacionados con la defensa de la moralidad administrativa por actos de corrupción cometidos en desmedro del patrimonio distrital, deben ser considerados como procesos de connotación pública y social.

Igualmente, para determinar la connotación pública y social se deben analizar los criterios establecidos en el numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto Distrital 526 de 2021, relacionados con la importancia social, esto es cuando los asuntos tengan un impacto en: proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad; desarrollo de políticas públicas de carácter distrital y los que se relacionen con temas sensibles ante la opinión pública o decisiones de política social.

### **(iii) La existencia de pruebas o documentos que soporten el daño.**

Para la evaluación de este criterio, la Empresa debe analizar la existencia del material probatorio para determinar la suficiencia para iniciar las acciones judiciales y evaluar si cumplen con los requisitos para su incorporación en el trámite del proceso, de conformidad con los artículos 164 a 168 y los artículos 211 y siguientes del Código General del Proceso.

En ese sentido, la Oficina Jurídica deberá evaluar, antes del inicio de un proceso judicial, si las pruebas recolectadas cumplen con los requisitos de conducencia, utilidad, pertinencia y legalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante traer a colación lo mencionado en la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 15 de marzo de 2013, dictada dentro del radicado 19227. C.P. Juan Felipe Ortiz Quijano:

*“La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra. Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley”,* reiterado por la Sección Quinta. Sentencia del 03 de agosto del 2023. Rad.2022-00190. C.P. Harold Eduardo Sua Montaña, el cual manifestó *“(…) la doctrina*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena. Sentencia del 7 de mayo de 2019. Exp.13001-23-33-0002018-00417-01. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

*ha clasificado los requisitos para la admisión de las pruebas en extrínsecos (generales para cualquier medio de prueba) e intrínsecos (según el medio de prueba de que se trate).*

*Los requisitos extrínsecos están contemplados en el artículo 168 del Código General del Proceso y se refieren a:*

- 1. Pertinencia. Alude a que el juez debe verificar si los hechos resultan relevantes para el proceso.*
- 2. Conducencia. Se refiere a que el medio de prueba debe ser el idóneo para demostrar determinado hecho*
- 3. Oportunidad. El juez no podrá tener en cuenta las pruebas solicitadas y aportadas por las oportunidades legales.*
- 4. Utilidad. Indica que no se pueden decretar las pruebas manifiestamente superfluas, es decir, las que no tienen razón de ser, porque ya están probados los hechos o por que el hecho está exento de prueba.*
- 5. Licitud. Para valorar un aprueba, ésta no debe controvertir derechos fundamentales constitucionales, de lo contrario será nula de pleno derecho”.*

Lo anterior significa que, para la activación de cualquier mecanismo de recuperación del patrimonio en sede judicial, se debe determinar el conjunto de pruebas que acrediten los hechos y enunciados fácticos que sean jurídicamente relevantes.

Así mismo, de conformidad a lo establecido por la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección quinta. Sentencia del 20 de abril del 2021. Rad. 25000-23-41-000-2020-00378-01. C.P. Rocío Araújo Oñate, señala: *“Conforme con la legislación procesal vigente, las partes, bajo el principio de libertad probatoria, pueden acudir a cualquiera de los medios de convicción consagrados de forma expresa en la legislación adjetiva (Sección Tercera, Título Único, Capítulo I del Código General del Proceso), a efectos de aportar y/o solicitar su decreto, buscando soportar los argumentos que se exponen en sus intervenciones en el marco de la actuación judicial. A pesar de ello, es claro que dicho principio no es absoluto, en tanto quien postule una prueba, debe cumplir no solamente con el debido proceso que se requiere sobre la misma, sino también garantizar la conducencia y pertinencia de la misma respecto de los fines que se persiguen”.*

En este sentido, si la fórmula de viabilidad propuesta determina que es plausible el inicio y trámite de una acción judicial, pero la entidad no cuenta con las pruebas conducentes, pertinentes y útiles que permitan acreditar los supuestos de hecho que soportan las pretensiones de recuperación del patrimonio público, se deberá informar al comité de conciliación esta situación para analizarla viabilidad del mecanismo judicial en esas condiciones o la necesidad de fortalecer el acervo probatorio.

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

En suma, se debe analizar la necesidad de practicar dictámenes periciales que permitan cuantificar la cuantía, tipología y magnitud de los daños patrimoniales causados al erario público, y, por tanto, dentro de una debida planificación de la defensa litigiosa de los intereses distritales, se deben presupuestar este tipo de costos judiciales para la respectiva vigencia.

**(iv) El valor de los honorarios del abogado y del perito de ser necesario.**

El valor de los honorarios de los abogados se fijan de manera autónoma por parte de la entidad distrital, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 que reza: *“los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administradores que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”*

Además, el artículo 144 del Decreto Ley 1421 de 1993<sup>6</sup> dispone que *“las normas del estatuto general de contratación pública se aplicarán en el Distrito y sus entidades descentralizadas en todo aquello que no regule el presente decreto”*.

De acuerdo con el literal h del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, es procedente la contratación directa para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales. Lo anterior, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.4.9 <sup>7</sup> del Decreto Reglamentario 1082 de 2015. En caso que se realice la contratación de los servicios de mercado, se sugiere tener en cuenta los estudios de mercado y el manual de contratación de la respectiva entidad.

En cuanto a los criterios y principios del gasto público, el artículo 2° del Decreto Distrital 062 de 2024<sup>8</sup> dispone que *“con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, los representantes legales de las entidades y organismos distritales de que trata el artículo 1 del presente decreto aplicarán criterios de*

---

<sup>6</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

<sup>7</sup> Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

<sup>8</sup> Por el cual se ordena implementar medidas de austeridad y eficiencia del gasto público en las entidades y organismos de la administración distrital.

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

*eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de su gestión. Para el efecto adoptarán las decisiones de gasto público con observancia de los principios de planeación, coordinación, objetividad, orientación a resultados, transparencia, legalidad, autocontrol y austeridad”.*

Así mismo, el artículo 5° del citado decreto establece que “(...) Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión estarán sujetos a la disponibilidad de recursos, no se podrán celebrar cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe de la respectiva entidad u organismo contratante y no podrán pactarse por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para Jefe de la entidad u organismo distrital.

*De manera excepcional, cuando se requiera contratar servicios altamente calificados podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, sin que excedan del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador.”*

El artículo 31 del Acuerdo 047 de 2022<sup>9</sup> expedido por la Junta Directiva de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. sobre el régimen de contratación de la Empresa, dispone que:

*“La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D. C. por su naturaleza de Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, que desarrolla actividades en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional, tiene un régimen de contratación excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y por lo tanto, sus actos y contratos se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011.*

*Para todos los casos, en la contratación de la empresa se dará aplicación a los principios de la función administrativa, la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones y conflicto de interés previstos en la Constitución y la ley, en concordancia con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.”*

---

<sup>9</sup> Por el cual se modifican y se adoptan los Estatutos Sociales de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D. C., Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital.

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

En lo que corresponde a la representación judicial y extrajudicial, además de los parámetros establecidos en el Acuerdo 001 de 2022 expedido por la Secretaría Jurídica Distrital, se podrán ponderar factores tales como:

- La mayor o menor complejidad del asunto.
- La cuantía estimada del proceso o trámite.
- La etapa procesal.
- El juez o instancia competente.
- Número de procesos a asignar.
- El reconocimiento y la trayectoria profesional.
- Las demás referencias conforme a los resultados del estudio de mercado que realice el área competente para adelantar la contratación.

Además, si se considera necesario se podrá ponderar la formación académica y estudios del apoderado, así como la experiencia general y específica, de acuerdo con la situación litigiosa encomendada.

En cuanto a los honorarios de los peritos, el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 2080 de 2021, expidió el Acuerdo PCSJA21-11854 del 23 de septiembre de 2021 y en su artículo 23 estableció los parámetros para la fijación de los honorarios, así:

- Complejidad del proceso.
- Cuantía de las pretensiones.
- Duración del peritaje.
- Requerimientos técnicos, científicos o artísticos propios del encargo.
- Naturaleza de los bienes y su valor.

Se podrá también considerarse la asistencia del perito a la audiencia de contradicción, y la resolución de solicitudes de adición o aclaración del dictamen, así como dar respuesta a las objeciones que se le formulen.

Además, el artículo 24 del citado acuerdo establece que las tarifas de los peritos oscilaran entre cinco (5) y mil cincuenta (1050) salarios mínimos legales diarios vigentes. Para aquellos casos que se trate de



## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

avalúos, que se rigen por lo dispuesto en la Ley 1673 de 2013<sup>10</sup>, o demás disposiciones que regulen asuntos de la misma naturaleza se debe acudir a la fórmula de viabilidad.

En los casos que la entidad sea representada por un abogado de la planta de personal, es necesario cuantificar el costo de la ejecución de esa defensa. Es factible considerar fórmulas mixtas para el ejercicio de la representación, por ejemplo, contemplar etapas a cargo de abogados externos y otras con funcionarios de planta, dependiendo de la duración y complejidad del proceso judicial.

Para determinar el valor de los honorarios se deberá tener en cuenta:

- Si la persona que representa tiene a su cargo más procesos judiciales u otras actividades, se deberá realizar la ponderación de carga a sus obligaciones.
- En caso que se contrate la elaboración de la demanda por parte de expertos externos, pero el seguimiento lo realice la entidad con los abogados de planta, se deberá tener en cuenta la suma de esos dos gastos.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el análisis del valor de los honorarios del representante o del perito, en relación con el análisis de costo – beneficio, también se debe considerar el gasto en que incurrirá la entidad en los mismos términos desarrollados en el acápite de cuantía del daño a recuperar en consideración a los gastos del proceso.

En el análisis de los honorarios del perito, se debe contemplar por parte de la Entidad, la elaboración del dictamen dentro del término previsto en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227<sup>11</sup> de la Ley 1564 del 2012.

### **(v) Que provenga de hechos o conductas corruptas.**

El Decreto Distrital 556 de 2021 contiene los criterios para la constitución como víctima en el proceso penal, y dentro de ellos establece en el numeral 14.5 del artículo 14, *“La procedencia del daño de conductas o hechos asociados a la corrupción: Cuando los daños que se hayan causado al Distrito Capital provengan*

---

<sup>10</sup> “Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones”.

<sup>11</sup> **DICTAMEN APORTADO POR UNA DE LAS PARTES.** La parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas. Cuando el término previsto sea insuficiente para aportar el dictamen, la parte interesada podrá anunciarlo en el escrito respectivo y deberá aportarlo dentro del término que el juez conceda, que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días. En este evento el juez hará los requerimientos pertinentes a las partes y terceros que deban colaborar con la práctica de la prueba”.



## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

*de hechos asociados a la corrupción, las oficinas jurídicas o aquellas que tengan a su cargo la representación judicial y extrajudicial de las entidades y organismos distritales, en el marco de sus funciones, deberán iniciar los medios de control o las acciones judiciales procedentes con el fin de recuperar el patrimonio distrital, materializar los derechos a la verdad, justicia y reparación integral del Distrito, si es que esos hechos configuran un presunto delito, o para cesar los efectos negativos de los actos corruptos.*

*Lo anterior, sin perjuicio del deber legal que tiene todo/a servidor/a /público/a de poner en conocimiento de la autoridad judicial la comisión de un delito que deba ser investigado de oficio.” (subraya fuera de texto).*

Es decir que en todo caso cuando hayan hechos asociados a la corrupción, es deber adelantar las acciones correspondientes, por ende, no es necesario realizar análisis adicionales ni ponderación de otros criterios.

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción adoptada mediante el CONPES No. 1 de 2018 define la corrupción como *“abuso de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, en el que se incurre al ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones”*. A su vez establece que la corrupción administrativa *“involucra al menos dos agentes, X y Y, donde al menos Y desempeña un rol determinado que es adscrito a una organización específica. Este rol organizacional obliga a Y a seguir un conjunto de reglas éticas establecidas, al menos algunas de las cuales son coherentes con los objetivos de la organización. X emprende conscientemente una acción planeada deliberadamente para persuadir a Y para que viole al menos uno de esos objetivos coherentes con las reglas éticas, de las que X y Y son conscientes. Aunque tiene la opción de actuar de otra manera, Y viola esta regla de acuerdo con los deseos de X (Hodgson, 2008, p. 16).”*

En desarrollo de las líneas de investigación adelantada por el Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción -ODCLA, y particularmente en la denominada *“Conductas penales y disciplinarias en el marco de la lucha contra la corrupción administrativa en el Distrito Capital”*, el acto corrupto se define de la siguiente manera:

*“El fenómeno de la corrupción se materializa a través de conductas, acciones, operaciones y situaciones. Por lo tanto, cuando nos referimos a un acto corrupto hacemos referencia al conjunto de acciones que realiza un servidor público o particular en contravía de los intereses y fines del estado con el fin de garantizar un beneficio propio por medio de artimañas, maniobras, sobornos entre otras conductas tendientes a manipular el uso del poder público.*

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

*La Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada y adoptada por Colombia a través de la Ley 412 de 1997 y declarada su constitucionalidad a través de la Sentencia C-397 del 5 de agosto de 1998 considera actos de corrupción los siguientes:*

- *El requerimiento o aceptación de dádivas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.*
- *El ofrecimiento de dádivas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.*
- *La realización de cualquier acto u omisión con el fin de obtener ilícitamente beneficios.*
- *Aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción.”*

En tal sentido, conforme a la línea citada se entiende por la corrupción administrativa *“toda conducta de un servidor público que busca satisfacer sus intereses particulares y no está guiada por los principios y normas de la función pública. En ese sentido, la corrupción administrativa no siempre supone un beneficio económico a favor de un servidor público o de un tercero”.*

### **(vi) La complejidad del problema jurídico.**

Para el estudio de este criterio, la Entidad deberá establecer la descripción precisa y clara del problema jurídico que se tendría que resolver en sede judicial. Lo anterior, para analizar si los aspectos generales que se van a dirimir ya fueron resueltos por una autoridad judicial y si el sentido de esa decisión puede aplicarse al caso concreto. Si existen antecedentes de la misma problemática en el sector o en otro y si las decisiones que se han tomado afectan las políticas y directrices tomadas por la entidad.

En adición a lo anterior, se deberán revisar el conjunto de enunciados normativos y fácticos que desarrollarán en el proceso, apoyados en la hermenéutica y en los medios probatorios conducentes, pertinentes y útiles que pretendan hacer valer, de forma tal que se determine si el problema jurídico a resolver podrá ser resuelto de manera favorable a los intereses de la Empresa y del Distrito.

### **Aspectos finales**

El análisis de cada uno de los seis criterios no son excluyentes de otras metodologías o elementos que puedan considerarse dentro de la dinámica judicial o extrajudicial. Es importante que las decisiones que se tomen en la materia también tengan en cuenta:

## ACUERDO No. 02 DE 2024

*“Por el cual se adopta la Guía Metodológica para el Análisis Costo -Beneficio para la Protección y Recuperación del Patrimonio Público en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”*

1. Los resultados de la valoración de obligaciones contingentes realizada por los representantes judiciales, conforme a los establecido en los artículos 10, 11 y 12 del Decreto Distrital 356 de 2022, *“Por medio del cual modifica y adiciona el Decreto 192 de 2021, ‘Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones’*.

Conforme con el numeral 32.4 de la Resolución 104 de 2018 expedida por la Secretaría Jurídica Distrital, la metodología para la valoración de obligaciones contingentes por actividad litigiosa, permite establecer el nivel de riesgo asociado a este tipo de obligaciones, para valorar y estimar con anterioridad las eventuales condenas que puedan resultar de fallos adversos al Distrito Capital.

2. Los cambios jurisprudenciales y sentencias de unificación que expidan las altas cortes, que desarrollen aspectos relevantes en materia de la protección del patrimonio público.
3. Compartir las experiencias relacionadas con la recuperación del patrimonio público, así como el desempeño de las entidades en la determinación de las pruebas del daño y el fortalecimiento de las tesis jurídicas que permitan compilar buenas prácticas susceptibles de ser replicadas.
4. Efectuar un exhaustivo análisis de la situación patrimonial de los posibles demandados, con el propósito de analizar la perspectiva de efectividad de una eventual condena favorable al interés público, así como la posibilidad de practicar medidas cautelares para materializar dicha finalidad.