



RESOLUCIÓN No **356** del **30 JUN. 2015**

Por medio de la cual se deroga la Resolución N° 662 de 2014 y se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

EL DIRECTOR NACIONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

En ejercicio de las facultades legales, en especial las que le confieren los numerales 2 y 17 del artículo 7° del Decreto 4122 de 2012, y

CONSIDERANDO:

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia establece que “*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*”.

Mediante el Decreto 4122 de 2011 se transformó el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, DANSOCIAL, en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adscrita al Ministerio de Trabajo, se fija su objetivo y estructura. De igual manera se dispone que “*todas las referencias y/o disposiciones legales vigentes al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria se entenderán hechas a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con excepción de las relacionadas con la formulación de políticas que corresponderán al Ministerio del Trabajo*.”

Que en el Decreto antes citado, en su artículo 18 *idem*, denominado “**Derechos y obligaciones litigiosas**”, se le asignó a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la responsabilidad de continuar con el trámite y representación de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios, ejecutivos y administrativos contra DANCOOP y DANSOCIAL, hasta su culminación y archivo; y asumirá las obligaciones derivadas de los mismos.

Que la Ley 446 de 1998, en su artículo 75, denominado “*Comité de conciliación*”. (...) *determinó 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”*. De igual manera dichos comités tendrán la facultad de “*Dictar su propio reglamento*”.

El artículo 15 del Decreto 1716 de 2009 “*Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001*”, establece que las normas relacionadas con los Comités de Conciliación son obligatorias para las entidades públicas de cualquier orden.

**RESOLUCIÓN No 356 del 30 JUN. 2015*****Por medio de la cual se deroga la Resolución N° 662 de 2014 y se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias***

Que el Decreto antes mencionado, en su artículo 16 dispone que *"El Comité de Conciliación es una instancia administrativa, a la que le corresponde el estudio, análisis y formulación de políticas para la prevención del daño antijurídico, y la defensa de los intereses de la Entidad"*.

La Ley 1444 de 2011, desarrollada por el Decreto 4085 de 2011, estipula las competencias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en materia de defensa judicial, prevención de conductas antijurídicas y del daño antijurídico.

Dentro del marco de competencias, a la "ANDJE" le corresponde expedir lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional dirigidos a fortalecer la defensa jurídica del Estado en sus diversos componentes, para lo cual realizó un manual que contiene los pasos que las entidades públicas deben seguir para la elaboración, formulación y ejecución de su política de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

De conformidad con lo anterior, las entidades públicas del orden nacional debían formular sus políticas de prevención del daño antijurídico siguiendo la metodología y formatos previstos en el *"Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico"*, publicado en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sección publicaciones, el cual de acuerdo a lo dispuesto en la Circular Externa 3 de 2014 de la "ANDJE", debía ser adoptado a más tardar el día 31 de octubre de 2014.

Por medio de la Resolución número 184 del 2 de mayo de 2007, el entonces Departamento Administrativo de la Economía Solidaria "DANSOCIAL", creó su Comité de Conciliación, ajustando la integración y funciones de éste, mediante la Resolución N° 564 del 5 de octubre de 2010.

Que dada la transformación del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria -DANSOCIAL- en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS-, mediante Resolución N° 132 del 17 de marzo de 2015, ajustó la integración y funciones del Comité de Conciliación y de igual manera señaló como funciones del secretario Técnico del Comité de Conciliación de la U.A.E.O.S., que éste someterá a consideración de ese organismo, la información que se requiera para la formulación y diseño de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la Entidad.

Que la Resolución 295 del 2015 *"Por medio del cual se adoptó el reglamento interno del comité de conciliación de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias"*, preceptúa que es una de las funciones del Comité de Conciliación de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, *"formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico"*.

Que la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, a través de la Oficina de Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica, mediante oficio del 2 de junio del 2014, radicado en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el Número 6487 *"Advierte que no se adoptó una política de prevención y*

RESOLUCIÓN No 356 del 30 JUN. 2015

Por medio de la cual se deroga la Resolución N° 662 de 2014 y se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

no se desarrollaron los cuatro ejes esenciales para la elaboración de la política de prevención, por lo que el Comité de Conciliación debe formular su política de prevención de acuerdo a los lineamientos fijados en el "Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico" elaborado por la Agencia". Para dar cumplimiento a lo anterior la ANDJE concede un plazo de dos (2) meses.

En cumplimiento de lo anterior la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica presenta la Propuesta ante el Comité d Conciliaciones de la Entidad, para adoptar la Política de la Prevención del Daño Antijurídico de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la cual fue estudiada y aprobada en las sesiones de los días 3 y 30 del mes de junio del 2015, respectivamente.

Que el Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en ejercicio de las competencias conferidas por los numerales 2 y 17 del artículo 7° del Decreto 4122 de 2011, relativas a "Dirigir la ejecución de las políticas, los planes de acción, programas y proyectos en las materias de su competencia", y "Adoptar los reglamentos, el manual específico de funciones y competencias laborales y los manuales de procedimientos necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Unidad", adopta en la presente Resolución, la Política de Prevención del Daño Antijurídico con base en el documento aprobado por el Comité de Conciliación de la Entidad del día 30 de junio de 2015.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Adóptese la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias aprobada por el Comité de Conciliación de la Entidad, en Acta N° 012 del 30 de junio de 2015, la cual hace parte integral de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Definición. Se entiende por Daño Antijurídico, la lesión a un interés jurídicamente tutelado, que la víctima no está en la obligación de soportar, o como aquel que causa un detrimento patrimonial que carece de título válido y excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo.

ARTÍCULO TERCERO. Políticas. De conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las normas vigentes, las directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el aporte, acompañamiento y retroalimentación frente a las causas generadoras de riesgo en cada una de las dependencias de la Entidad, se indican más adelante las directrices generales y políticas de prevención del daño antijurídico, para su observancia y cumplimiento en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.



RESOLUCIÓN No **356** del **30 JUN. 2015**

Por medio de la cual se deroga la Resolución N° 662 de 2014 y se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

ARTÍCULO CUARTO. La Política de Prevención del Daño Antijurídico y la Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, estará sujeta a modificaciones o actualizaciones necesarias en aplicación a la normatividad vigente que regula la materia.

ARTÍCULO QUINTO. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Resolución N° 662 del 30 de octubre de 2014 y las demás disposiciones que le sean contrarias al presente acto

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los **30 JUN. 2015**


LUIS EDUARDO OTERO CORONADO
Director Nacional

 Genney Jacqueline Olarte C. Jefe Oficina Asesora Jurídica





UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
**ORGANIZACIONES
SOLIDARIAS**



VERSIÓN 01

CODIGO UAEOS-

FECHA EDICIÓN:

MANUAL DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL
OFICINA ASESORA JURÍDICA

BOGOTÁ D.C. 30 DE JUNIO DE 2015





CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO
2. METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO
 - 2.1. Clasificar las causas de las demandas
 - 2.2. Identificar y enlistar las causas primarias del problema.
 - 2.3. Diseñar las medidas para corregir el problema.
 - 2.4. Implementar las medidas correctivas
 - 2.5. Comprobar los resultados
 - 2.6. Institucionalizar las nuevas medidas
 - 2.7. Conclusiones
3. DEFINICIÓN DE LA CAUSA PRIMARIA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.
 - 3.1. Clasificación de las causas de las demandas interpuestas en contra de DANCOOP, DANSOCIAL como obligaciones asumidas por la Unidad.
 - 3.2. Identificación y enlista de las causas primarias del problema planteado en las demandas interpuestas y condenas contra DANCOOP, DANSOCIAL y la Unidad.
 - 3.3. Diseño de las políticas de prevención del daño antijurídico en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.
4. CASOS DONDE SE FORMULAN POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.
 - 4.1. Casos en los que se desvinculan funcionarios nombrados en Provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa en desconocimiento de la normatividad vigente.
 - 4.1.1. Identificación del problema a resolver.
 - 4.1.1.1. Descripción del análisis del Comité de Conciliación.
 - 4.1.1.2. Listado de posibles causas generadoras de la problemática a resolver.
 - 4.1.2. Medidas para corregir el problema.
 - 4.1.2.1. Revisión y análisis del estado del proceso de provisión de cargos de carrera de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.





4.1.2.2. Lineamientos para el cumplimiento del precedente constitucional en relación con la motivación de los actos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera.

4.1.2.3. Por modificación de la planta de personal

4.1.2.4. El abandono del cargo como causal autónoma de retiro del servicio para los empleados de la administración pública.

5. CASOS RELACIONADOS CON SUPUESTO ACOSO LABORAL

5.1. Identificación del problema a resolver

- a) Descripción del análisis del Comité
- b) Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

5.2. Medidas para corregir el problema

6. LINEAMIENTOS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL.

7. POLITICAS DE PREVENIR EL DAÑO ANTIJURIDICO ORIGINADOS POR ACCIONES CONSTITUCIONALES.

8. LINEAMIENTOS PARA PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO ORIGINADOS EN LA DEFENSA JUDICIAL

9. PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

10. POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO DEBERÁN SER ADOPTADOS MEDIANTE RESOLUCIÓN.

11. INDICADORES DE GESTIÓN.

12. CONTROL DE ACTUALIZACIÓN Y MEJORA.

13. ANEXO ÁRBOL DE CLASIFICACIÓN DE DEMANDAS UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.





INTRODUCCIÓN

La fijación de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, tiene fundamento jurídico tanto en la Constitución Política, como en el Decreto 1716 de 2009, así como las Directivas y Circulares dadas por la Presidencia de la República. Decretos, resoluciones, instructivos, manuales, protocolos, reglamentos, cartillas, conceptos, directivas, circulares y lineamientos impartidos por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO “ANDJE” y particularmente lo dispuesto en la Circular No. 3 de 20 de junio de 2014 expedida por ésta, en el marco de las funciones asignadas por la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 y reguladas por el Decreto Ley 4085 del 1° de noviembre de 2011, especialmente las referidas a la prevención de conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos que señaló en los manuales de marzo de 2013 y abril de 2014, donde indicó a las entidades públicas, los criterios que se deben tener en cuenta para la elaboración, formulación y ejecución de su política de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

El Manual señala el procedimiento sugerido por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO para la identificación de los hechos generadores de daño antijurídico y de las deficiencias administrativas o misionales que originan reclamaciones en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, de acuerdo con la metodología propuesta por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO y de esta forma, se establezca el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que debe adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

Lo anterior, para contribuir a la reducción de demandas y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones, lo que redundará en el fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico.

En razón a que la Agencia es competente para expedir lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional dirigidos a fortalecer la defensa jurídica del Estado en sus diversos componentes incluida la política de prevención del daño antijurídico, las entidades del orden nacional deben formular sus políticas siguiendo la metodología y formatos previstos en el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”, publicados en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sección publicaciones.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias asumió la responsabilidad procesal, junto a sus resultados, de las demandas instauradas contra el DANCOOP y DANSOCIAL, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 4122 de 2011, siendo tomadas dichas actuaciones para el presente estudio, con el cual se busca prevenir por parte de los funcionarios y/o contratistas, la comisión de acciones u omisiones que dieran lugar a reclamaciones por hechos iguales o similares.

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS establece los parámetros preventivos a seguir con el fin de evitar que con las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las distintas áreas y dependencias de la





entidad, se puedan generar hechos que vulneren el régimen jurídico aplicable y, como consecuencia, el detrimento del patrimonio público.

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO

El artículo 90¹ 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.

El Estado debe entonces responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables en razón de la acción u omisión de las autoridades públicas.

De lo anterior se infiere que la política de prevención 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 o mitigar y así se generen políticas de prevención en aquellas situaciones generadoras de daño ocurridas en el desarrollo de las funciones de la Unidad y en aquellos casos que generan mayor litigiosidad y pagos en la Entidad por concepto de condenas en su contra.

Es así como la Oficina Asesora Jurídica de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, dependencia con la función de atender la representación judicial y extrajudicial de la entidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que ésta deba promover, conforme lo dispuesto en el Decreto 4122 de 2011², deberá identificar las demandas más recurrentes para que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad, proceda a formular las políticas de prevención del daño, bajo la teoría de administración de la calidad total que está fundamentada en el método científico e implica seguir una serie de pasos similares a los que se siguen para resolver una pregunta de investigación, recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que consiste en:

1. Poner a consideración de toda la estructura directiva de la organización administrativa las causas que originan litigios, analizando dichas causas y el motivo de que sean frecuentes.
2. Buscar solución a la problemática y que dicha propuesta sea implementada en la organización y particularmente por los grupos que conocen la situación que está generando dificultades.
3. La solución propuesta debe ser objeto de discusión y consenso de las partes que puedan estar involucradas en los hechos u omisiones generadoras de daño antijurídico.
4. La solución requiere de la existencia de cambios organizacionales y de la institucionalización de procedimientos que garanticen que no vuelva a repetirse el daño.

¹ "ARTICULO 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."

² Por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria "DANSOCIAL" en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se fija su objetivo y estructura".





Esta teoría requiere de una técnica especial fundamentada en métodos de investigación, como los siguientes:

1. Buscar puntos que generen problemas.
2. Relacionar las posibles causas
3. Identificar las causas
4. Formular medidas para corregir las causas
5. Implementar las medidas
6. Verificar los resultados
7. Institucionalizar las nuevas medidas

La teoría de administración de la calidad total, requiere en estricto sentido que una parte de la administración apruebe las medidas y otra que las desarrolle, es decir, el Comité de Conciliación de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS,³ proceda a formular las políticas de prevención del daño antijurídico y por otro lado, el área de la organización donde se generó el problema, para que desarrollen la medida preventiva, propongan soluciones y las implementen.

2. METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

De conformidad con la teoría de administración de la calidad total, la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, conforme lo dispuesto en el Manual 11, para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, señala que resulta importante: 1) Enlistar las posibles causas de daño antijurídico, 2) Identificar las causas primarias del problema; es decir, se enlistan e Identifican las causas primarias del problema de la siguiente forma:

2.1. Clasificar las causas de las demandas

En esta parte se clasifican las demandas más recurrentes que se han interpuesto contra la Entidad, para establecer cuáles son los hechos de las reclamaciones y los argumentos expuestos por los demandantes para emprenderlas, así como las recientes condenas impuestas al DANCOOP y DANSOCIAL, asumidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 4122 de 2011

Con base en los hechos, se clasifican y agrupan el tipo de acción judicial que pueden emprender los administrados dando cuenta del número de reclamaciones y de los montos solicitados.

Este proceso se realiza clasificando los hechos en distintos tipos de acción judicial, tomando como guía un árbol de clasificación de hechos o de clasificación de las causas de la demanda que contienen los manuales propuestos por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.

³ **Artículo 16. Decreto 1716 de 2009. Comité de Conciliación.** 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.

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité. **Artículo 19. Funciones.** El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. 3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y **las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades,** así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.





El Decreto 4122 de 2011 en su artículo 18 denominado **“Derechos y obligaciones litigiosas”**, le asignó a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la responsabilidad de continuar *“con el trámite y representación de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios, ejecutivos y administrativos contra DANCOOP y DANSOCIAL, hasta su culminación y archivo, y asumirá las obligaciones derivadas de los mismos.”*

Una vez clasificadas las reclamaciones presentadas, deberán establecerse las causas de las demandas más frecuentes y costosas para la Unidad, priorizando los hechos por los que la Entidad ya ha sido condenada, para que con base a esta información el Comité de Conciliación defina los asuntos que serán susceptibles de desarrollar en una política de prevención del daño antijurídico y determinar cómo se deberá estudiar el problema y plantear las posibles soluciones al mismo por parte de la dependencia o grupo que lo generó.

2.2. Identificar y enlistar las causas primarias del problema.

En esta parte, se estudiará el problema y determinará las causas que lo originan, buscando las falencias administrativas o misionales que generan las demandas, identificando el error cometido al interior de la Entidad.

En este análisis se definirán falencias reiteradas que ocasionan riesgo de litigiosidad, organizándolas de tal forma que se prioricen las que resulten o puedan resultar en el mayor número de reclamaciones.

Una vez identificadas las causas más frecuentes de condenas, la entidad deberá analizar esos datos con el fin de explicar las causas de una manera sistemática. Para este ejercicio se debe identificar el área o unidad de la entidad que más presenta actuaciones generadoras de condenas, área que debe conformar un equipo encargado de proponer acciones de mejora al comité de conciliación respecto a los hechos generadores de condenas.

El Comité de Conciliación evaluará las propuestas de solución y recomendará a la Dirección Nacional de la Entidad la implementación de las soluciones que considere pertinentes, adoptándolas como política de prevención del daño antijurídico y demás mecanismos jurídicos y administrativos que considere idóneos para evitar la repetición de las actuaciones que generan condenas, así como su incorporación en los procedimientos y rutinas de la Unidad.

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

Estas causas primarias deben ser revisadas por el Comité de Conciliación de la Entidad, para establecer si se debe desarrollar alguna alternativa para reducirla y así dar una solución.

2.3. Diseñar las medidas para corregir el problema.





Las medidas para corregir el problema se constituye en una política pública cuyo fin es la prevención del daño antijurídico generado por la causa encontrada que, debe consistir en un plan de acción para solucionar un problema que incluya medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria del mismo. Así mismo, incluye el presupuesto estimado que costará la solución, el cronograma para el desarrollo de ésta, los resultados esperados y los indicadores para su medición.

Debe quedar explícito el responsable de la implementación de la política de prevención, medidas que deben ser adoptadas por la entidad a través de resolución.

2.4. Implementar las medidas correctivas.

Lista la política de prevención del daño, el Comité de Conciliación realizará los trámites necesarios para que la entidad disponga los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación, que tal como lo sugiere la ANDJE, ésta sea parte de la planeación operativa anual de la Unidad así como de su planeación estratégica.

La estrategia de implementación de la política de prevención incluye su divulgación a todas aquellas áreas de la Entidad cuya misión esté relacionada con los hechos generadores del daño, donde cada funcionario y/o contratista involucrado en la implementación debe conocerla, así como sus antecedentes, las funciones y/o actividades que debe desempeñar para su cumplimiento y los resultados que ésta espera obtener junto con los indicadores para su medición, que se logra a través de campañas de divulgación y capacitación.

2.5. Comprobar los resultados.

El Comité de Conciliación de la entidad, definirá el plazo para evaluar si la política esbozada ha funcionado y se ha podido implementar, haciendo seguimiento a los indicadores que se proponen como parte de la política; documentándose los avances del mismo, proponiéndose posibles ajustes y reformas a la estrategia planteada inicialmente para que esta sea más útil y coherente con los resultados que se espera obtener de la misma.

2.6. Institucionalizar las nuevas medidas.

Comprobados los resultados y replanteadas las medidas que deban ser corregidas para alcanzar los resultados propuestos, la Unidad institucionalizará la política de prevención del daño de la causa inicialmente analizada para que ésta se convierta en una más de las políticas que la Entidad aplica en su quehacer misional o administrativo, convirtiéndose en parte de las acciones cotidianas de los funcionarios y contratistas de la entidad.

2.7. Conclusiones

Con base en las anteriores indicaciones dadas por la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, se busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico al interior de las entidades del orden nacional, mediante la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de éstas que están generando reclamaciones en su contra y/o que puedan generarse, que debe ser asumido por el Comité de Conciliación a través de la Secretaría Técnica, exponiendo el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.





3. DEFINICIÓN DE LA CAUSA PRIMARIA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

Como ya se mencionó, la Constitución Política de 1991 determinó que *“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”*. (Art. 90).

Es entonces en este contexto normativo que cobra relevancia la prevención del daño antijurídico como política de la administración pública, al punto que su formulación e implementación constituyen un deber funcional asignado fundamentalmente a los órganos directivos de las entidades públicas a través del Comité de Conciliación y Defensa Judicial que, también por mandato legal expreso, deben ser constituidos en tales entidades.

En efecto, el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 ordena que las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles (Art. 15), normas dentro de las cuales se encuentran precisamente la que señala al Comité como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad (Art. 16), correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 num.1).

Las entidades públicas tienen el deber legal de orientar sus esfuerzos en la labor preventiva, puesto que ésta puede contribuir a la reducción del índice de litigiosidad a partir del mejoramiento de la gestión de los intereses y asuntos públicos que puedan llegar a ser generadores de eventos de responsabilidad patrimonial.

No obstante que el Gobierno Nacional se ha ocupado del asunto no sólo desde el punto de vista normativo sino más aún a través de la divulgación, promoción y asesoramiento a las entidades públicas a través de Directivas, Cartillas, Guías, Manuales, etc; lo cierto es que parece que no se ha superado el nivel conceptual del tema por lo que es primordial propender por el aporte de herramientas prácticas en las cuales las Entidades interesadas puedan encontrar el insumo necesario para llevar a la práctica la formulación de una política de prevención de daño antijurídico, ajustada a sus necesidades reales.

A partir de lo anterior y bajo las indicaciones de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado procederemos a elaborar de manera efectiva las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, sobre las causas de litigios recurrentes y las condenas resueltas en contra de DANCOOP y DANSOCIAL, asumidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 4122 de 2011.

3.1. Clasificación de las causas de las demandas interpuestas contra DANCOOP y DANSOCIAL, obligaciones asumidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS conforme a lo dispuesto en el art.18 del Decreto 4122 de 2011.

La naturaleza jurídica de los procesos en contra de DANSOCIAL, corresponde a:





NATURALEZA DE LA ACCIÓN	CAUSA DEL LITIGIO
<u>Acciones de Reparación Directa</u>	Derivadas de situaciones relacionadas con la función del control, inspección y vigilancia que realizaba el entonces DANCOOP.
<u>Acciones Populares y de Grupo</u>	Por acciones u omisiones en el ejercicio de vigilancia y control a organizaciones del sector y por supuesta falta de control de las entidades sobre pago de salud y pensión por parte de los contratistas.
<u>Cobros por Jurisdicción Coactiva.</u>	Cuotas partes pensionales.

En las ciudades de Barranquilla y Armenia se tramitan dos (2) procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurados por la Entidad, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

NATURALEZA DE LA ACCIÓN	CAUSA DEL LITIGIO
<u>Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho</u>	Cobros de cuotas partes pensionales, en procesos de jurisdicción coactiva.

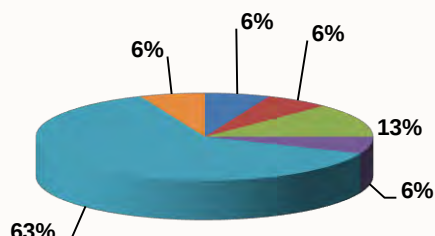
Adicionalmente se adelantan seis (6) procesos de repetición en contra del entonces Director de DANSOCIAL, ante el Consejo de Estado.

NATURALEZA DE LA ACCIÓN	CAUSA DEL LITIGIO
<u>Acciones de Repetición</u>	Pago de condenas proferidas en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, derivadas de declaratorias de insubsistencia de nombramientos en provisionalidad del entonces DANSOCIAL, sin motivación.

Los procesos sobre los cuales se asumió la responsabilidad en su trámite y resultado cursan en los siguientes despachos judiciales:

- Bogotá (Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá y Consejo de Estado, Sección Tercera)
- Cali (Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cali)
- Neiva (Tribunal Administrativo del Huila)
- Florencia (Tribunal Administrativo del Caquetá)
- Tunja (Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Tunja).
- Armenia (Departamento Administrativo de Fortalecimiento Institucional Fondo Territorial de Pensiones – Alcaldía Municipal de Armenia).

VIGENCIA JUNIO DE 2015- 16 PROCESOS



BOYACA-1	VALLE DEL CAUCA-1	HUILA-2
CAQUETA-1	CUNDINAMARCA-10	QUINDIO-1





Para definir las causas de las demandas y de las condenas, objeto de la Política de Prevención, la Oficina Asesora Jurídica, tuvo en cuenta las demandas notificadas y las sentencias desfavorables proferidas en el periodo comprendido entre el segundo semestre de 2014 al primer semestre de 2015, en ese término sólo se ha dictado un (1) fallo desfavorable, el cual fue emitido por el Consejo de Estado en una acción de Reparación Directa, que se relaciona a continuación:

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN DEL ARBOL DE CAUSAS	DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA POLITICA	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN	RESUMEN DE LOS HECHOS
ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA (00098-1999)	División de Vigilancia y Control	\$463.318.961	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia) DEMANDANTE: GUILLERMO PABÓN BARAHONA

Las demandas que en la actualidad cursan en contra de la Unidad, son motivadas por la intervención y posterior liquidación de varias Cooperativas, y sólo una corresponde a la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho por la imposición de una multa a una Cooperativa de Transporte.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos determinar que el origen de las acciones ha correspondido al ejercicio de la facultad de Inspección y Vigilancia, potestad que ya no hace parte de las obligaciones o funciones a cargo de esta Unidad.

El 50% de las cuales corresponde a once (11) Acciones de Reparación Directa, como consecuencia de la presunta omisión en la Inspección y Vigilancia (DANCOOP); 31,8% porcentaje de siete (7) demandas de nulidad y restablecimiento del derecho; 9%, porcentaje que corresponden a dos (2) Acciones de Grupo como consecuencia de la presunta omisión en la Inspección y Vigilancia (DANCOOP) y defensa de intereses colectivos por lesión al patrimonio de los ahorradores de la Caja Popular Cooperativa. Una (1) demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Administrativa, como consecuencia del presunto desconocimiento al debido proceso y al derecho de defensa que corresponde al 4,5%; y el otro porcentaje del 4,5% por una (1) demanda de Reparación Directa por Protección de Derechos Colectivos, debido a que algunos contratistas incumplieron con el pago de aportes parafiscales afectando el Sistema General de Seguridad Social en Salud, es decir la mayoría de las reclamaciones se originaron por estas causas, las cuales representan unas pretensiones por valor de \$76.172.171.522.53.

La información descrita en el párrafo que antecede, se resume en el siguiente cuadro:





VERSIÓN 01

CODIGO UAEOS-

FECHA EDICIÓN:

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN DEL ARBOL DE CAUSAS	DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA POLITICA	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN	RESUMEN DE LOS HECHOS
ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA (09996-1994)	División de Vigilancia y Control	\$224.526.816	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA (02411-1999)	División de Vigilancia y Control	\$600.382.930	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA (02413-1999)	División de Vigilancia y Control	\$209.638.103	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA (00337-2002)	División de Vigilancia y Control	\$394.476.961	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACION DIRECTA (02415-1999)	División de Vigilancia y Control	\$135.838.318	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACION DIRECTA (02378-1999)	División de Vigilancia y Control	\$285.425.529	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACION DIRECTA (02412-1999)	División de Vigilancia y Control	\$477.906.933	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACION DIRECTA (00227-2001)	División de Vigilancia y Control	\$6.196.000.000	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACION DIRECTA (02636-1999)	División de Vigilancia y Control	\$1.144.724.139	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (00659-2001)	División de Vigilancia y Control	\$1.500.000	SE DECRETE LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPUSO UNA MULTA A LA COOPERATIVA COOMOTOR.
ACCION DE REPARACION DIRECTA (00202-2005)	División de Vigilancia y Control	\$24.972.191	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)
ACCION DE REPARACION DIRECTA	División de Vigilancia y Control	\$250.000.000	INTERVENCION DEL DANCOOP Y OMISION DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL (Inspección y Vigilancia)





VERSIÓN 01

CODIGO UAEOS-

FECHA EDICIÓN:

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN DEL ARBOL DE CAUSAS	DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA POLITICA	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN	RESUMEN DE LOS HECHOS
(00507-2001)			
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (2013-00005)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$ 343.717.923	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (2012-00063)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$ 223.509.383	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (201300115)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$ 64.742.811.79	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (201300128)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$ 231.454.742	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (201300151)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$ 107.873.691	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (201400157)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$236.789.229	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL) – (ACCIÓN DE REPETICIÓN) (201300163)	Grupo Gestión Humana y Oficina Asesora Jurídica ,	\$ 370.331.270	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA A UN FUNCIONARIO NOMBRADO EN PROVISIONALIDAD.
ACCION POPULAR 00064-2006	División de Vigilancia y Control	CUANTIA INDETERMINADA	PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS, ALGUNOS CONTRATISTAS INCUMPLEN CON EL PAGO DE APORTES PARAFISCALES AFECTANDO EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
ACCION DE GRUPO 02021-2004	División de Vigilancia y Control	\$62.400.000.000	DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS POR LESIÓN AL PATRIMONIO DE LOS AHORRADORES DE LA CAJA POPULAR COOPERATIVA
ACCION DE GRUPO 00454-2010	División de Vigilancia y Control	\$3.753.977.560	INTERVENCIÓN DEL DANCOOP Y OMISIÓN DEL MISMO EN LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA COOPERATIVA

En la adopción de la política de prevención del daño no se tendrán en cuenta los procesos que tienen como fundamento la omisión en la facultad de inspección y vigilancia, que





fueron ejercidas por el DANCOOP y DANSOCIAL, toda vez que la referenciada función le fue reasignada a la Superintendencia de la Economía Solidaria “SUPERSOLIDARIA”.

3.2. Identificación y enlista de las causas primarias del problema planteado en las demandas interpuestas y condenas contra DANCOOP, DANSOCIAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.

Para efectos de identificar y enlistar las causas primarias del problema planteado en las demandas interpuestas y condenas contra DANCOOP, DANSOCIAL y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, la Oficina Asesora Jurídica elaboró un diagnóstico producto del análisis de aspectos previamente establecidos, como identificar los hechos similares demandados, resumen de los hechos y cuantía de las pretensiones, para efectos de formular la política de prevención, partiendo de las causas que pueden ser prevenibles.

En esta oportunidad elaboramos un diagnóstico que permita poner en conocimiento del Comité de Conciliación, la problemática específica a fin de priorizar la formulación de la política en la atención de las causas determinantes de la misma.

Con este propósito se estudiaron las demandas recurrentes instauradas en contra del DANCOOP y DANSOCIAL, asumidas por la Unidad, a fin de identificar las alertas sobre comportamientos de la Entidad o terceros que hayan y/o estén generando reclamaciones. Los hechos de las demandas contienen información relevante para determinar actuaciones erróneas de los funcionarios de la entidad.

Esto no implica que los hechos relatados en las demandas sean ciertos, se entiende que durante el proceso estos hechos deberán ser probados y también que la entidad puede ganar el proceso y demostrar que no generó el daño alegado. Sin embargo, las demandas tienen la función de alertar y mostrar a los responsables de los procesos misionales, administrativos o de otro tipo las posibles falencias en su actuación.

Es así como se realizaron las indagaciones pertinentes encontrándose como causas de las demandas y/o sustento para proferir un fallo, las siguientes:

DAÑO DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN DEL ÁRBOL DE CAUSAS (*)	NÚMERO DE RECLAMACIONES CON LA MISMA CLASIFICACIÓN	SUMA DE LOS MONTOS SOLICITADOS POR LA MISMA CAUSA DE ACUERDO A CLASIFICACIÓN	RESUMEN DE LOS HECHOS
Nulidad y Restablecimiento - Administrativas (Laboral)	7	\$1.578.419.049.79	Declaratoria de insubsistencia a un funcionario nombrado en provisionalidad.
Nulidad y Restablecimiento - Administrativas (IVC)	1	\$1.500.000	Declaratoria de insubsistencia a un funcionario nombrado en provisionalidad.
Reparación Directa	10	\$9.918.919.729	Intervención del DANCOOP y omisión del mismo en la Vigilancia y Control.
Acciones de Grupo	2	\$66.153.977.560	Intervención del DANCOOP y omisión del mismo en la Vigilancia y Control.
Acción Popular	1	Cuantía indeterminada	Protección de Derechos Colectivos, algunos contratistas incumplen con el pago de aportes parafiscales afectando el Sistema de Seguridad Social.





(*) *Manual 11, para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico - Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado – Abril De 2014*

En el cuadro anterior, podemos encontrar la relación de la siguiente información:

- Daño o tipo de demanda instaurada, ello de acuerdo con el Manual 11, para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico - Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado – Abril de 2014).
- Número de reclamaciones con la misma clasificación
- Suma de los montos solicitados por la misma causa de acuerdo a clasificación
- Resumen de los hechos – patrón o problemática encontrada.

Del análisis anterior, se puede concluir que las demandas recurrentes para la Entidad respecto de las presentadas en el último año y las resultas con condenas, hacen alusión: i) A la presunta omisión en la intervención de las Cooperativas en desarrollo de la facultad de Inspección y Vigilancia y al supuesto desconocimiento de los asociados y sus intereses económicos en los procesos de liquidación de las mismas. De igual manera, existe una acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con la cual se pretende la nulidad de un acto administrativo por medio de la que se impuso una multa o sanción. ii) De los fallos que se expidieron se toma para el análisis el que fue proferido en contra de la Unidad, en el cual consideramos que el fondo de la sentencia no fue en razón a las pretensiones de la demanda, sino a un descuido de la Oficina Asesora Jurídica y de quien en su momento ostentaba la calidad de apoderado de esta Entidad.

3.3. Diseño de las políticas de prevención del daño antijurídico en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.

En esta oportunidad se establecerán las medidas para corregir el problema y que ésta se constituya en una política para la prevención del daño antijurídico generado por la causa encontrada que, debe consistir en un plan de acción para solucionar un problema que incluya medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria del mismo.

En el establecimiento de dicha política quedará explícito el responsable de la implementación de la política de prevención quien posteriormente definirá el presupuesto y costo de la misma, el cronograma para el desarrollo de ésta, los resultados esperados y los indicadores para su medición.

Estas medidas serán adoptadas por la Entidad a través de Resolución.

Para efectos de este ejercicio, se revisaron las demandas recurrentes instauradas en contra de la Entidad transformada y asumidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, así como las condenas a cargo de dicha Entidad, relacionando:

- a. Daño o tipo de demanda instaurada, ello de acuerdo con el Manual 11, para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico - Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado – Abril De 2014).
- b. Dependencia responsable de la política formulada.
- c. Monto de las pretensiones
- d. Resumen de los hechos – patrón o problemática encontrada.
- e. Política de prevención formulada

Con las anteriores indicaciones, se diseñó un (1) cuadro que hace referencia a los casos en los cuales se formula política de prevención del daño.





El otro cuadro, en efecto señala las políticas que formulará la Entidad para prevenir el daño antijurídico, así como la interposición recurrente de demandas.

4. CASOS DONDE SE FORMULAN POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

La formulación de esta Política es el producto del trabajo del Comité de Conciliación, de la Oficina Asesora Jurídica y del Grupo de Gestión Humana de la Entidad.

Se tomaron a manera de ejemplo, los fallos judiciales en los que el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria “DANSOCIAL”, desvincula funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y al asumir la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias el pago de las condenas proferidas dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho impetrado por los interesados, ésta inicia demanda de acción de repetición en contra del señor Rosemberg Pabón Pabón, quien ostentaba el cargo de Director de DANSOCIAL para la época de los hechos.

Del análisis referido se identificaron las siguientes tipologías de casos, que también podrían generar daño antijurídico en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias:

- Casos en los que se desvinculan funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera administrativa, desconociendo la normatividad vigente en la materia (que dieron origen al mismo número de acción de repetición).
- Casos en los que reclaman circunstancias de acoso laboral.

4.1. CASOS EN LOS QUE SE DESVINCULAN FUNCIONARIOS NOMBRADOS EN PROVISIONALIDAD EN CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN DESCONOCIMIENTO DE LA LEY VIGENTE.

4.1.1. Identificación del problema a resolver

Una vez el Comité de Conciliación analizó la información, concluyó que se requiere desarrollar una Política de Prevención de los hechos clasificados, según el árbol de clasificación de hechos dado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como “LABORAL” – TERMINACIÓN RELACIÓN LABORAL – INSUBSISTENCIA”. Tales hechos que significaron contingencias judiciales para la entidad transformada y asumidas por esta Unidad, y evitar que se incurra en el mismo error.

Sobre el particular, es necesario que la Oficina Asesora Jurídica y el Grupo de Gestión Humana de la Entidad, participen en el correcto planteamiento del problema y en la formulación de las estrategias para evitar el mismo.

a. Descripción del análisis del Comité de Conciliación

Es así como en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria “DANSOCIAL” en el transcurso de la administración del Director Rosemberg Pabón Pabón, éste desvinculó mediante declaratoria de insubsistencia a los empleados que a continuación se relacionan: Ruth Soledad Murillo Sánchez, Profesional Especializado Código 2028 Grado 13; Carmen Julia Lizarazo Mójica, Profesional Especializado 2028-15; Eliana León Vergara, Profesional Especializado, Código 2028, Grado 17; Shidhjmatnj





Pardo Bohorquez, Profesional Especializado, Código 3010, Grado 20; Magda Patricia Estrada Garzón, Profesional Especializado, Código 2028, Grado 15; Lucio Mariano Navarro Troncoso, Profesional Especializado, Código 2028, Grado 17, y Jaqueline Arbeláez Montes, Profesional Especializado Código 3010 Grado 18, los cuales presentaron demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo favorecidos con fallos judiciales a favor de sus intereses.

Los actos administrativos fueron expedidos de forma irregular, con violación del derecho al debido proceso, contradicción y defensa, y a título de restablecimiento del derecho se ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias el reintegro de los extrabajadores, en los cargos de los cuales fueron retirados, ordenándole a su vez reconocer y pagar todos los salarios, primas, bonificaciones y prestaciones sociales dejados de percibir desde el momento del retiro hasta la fecha efectiva de sus reintegros al servicio.

El Consejo de Estado analizó la situación de remoción bajo el imperio de la Ley 443 de 1998 y de la Ley 909 de 2004, considerando que la motivación del acto de retiro del servicio de empleados que desempeñen un cargo en carrera administrativa debe ser motivado, conforme a lo dispuesto en la Ley 909 de 2004, y garantizando los derechos fundamentales del administrado; es decir, debe explicar las razones de hecho, tiempo, lugar y modo, por las cuales la administración decidió retirarlo del servicio, puesto que la motivación del acto es requisito de su esencia, respecto de actos que dispongan el retiro del servicio de los empleos de carrera, incluidos aquellos ocupados por empleados nombrados en provisionalidad, antes de entrar en vigencia dicha normatividad.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, es necesaria *“la obligación de la motivación expresa de los actos de declaratoria de insubsistencia como expresión del principio de publicidad y el respeto al debido proceso, en aras de evitar la arbitrariedad de la administración con dichas actuaciones,”* ya que esos mismos actos sí requieren de la exposición de las razones que llevaron a la administración a tomar tal decisión a efectos de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y la posibilidad de controvertir las razones que llevaron a la entidad a tomar tal decisión.

La misma Corte ha entendido que, si bien este tipo de vinculación no genera estabilidad absoluta en el cargo, sí causa una estabilidad intermedia, de tal forma que la desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera puede ordenarse si se ha producido por parte de la entidad *“la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, la imposición de sanciones disciplinarias, la calificación insatisfactoria “u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto...”*⁴.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que en estos casos es procedente la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los funcionarios desvinculados.

La Corte Constitucional en sentencias calendadas el 23 de septiembre de 2010 dictada dentro del expediente N° 2005-01341-02 (0883-2008) con ponencia del doctor Gerardo Arenas Monsalve; Sentencia SU-917 de 2010, Magistrado Ponente el doctor Jorge Iván Palacio Palacio y Sentencias T-884 de 2000 y T-610 de 2003, ha concedido la protección de los empleados provisionales señalando que la discrecionalidad no exonera a la administración de justificar su actuación y así la motivación del acto administrativo de

⁴ Ver Sentencia de la Corte Constitucional SU-917 de 2010.





desvinculación del servicio se consagra como una garantía para el administrado, manifestando:

- *“En primer lugar, el respeto a los principios constitucionales antes mencionados (Estado de derecho, garantía del derecho fundamental al debido proceso, principios democrático y de publicidad en el ejercicio de la función pública) exige motivar los actos de retiro de los cargos de provisionalidad.*
- *En segundo lugar, no existe ninguna ley o norma con fuerza material de ley que exonere a los nominadores del deber de señalar las razones para el retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad, por lo que debe apelarse a la regla general antes mencionada sobre la motivación de los actos administrativos.*
- *En tercer lugar, el artículo 125 de la Constitución señala que las causales de retiro de los servidores públicos son las contempladas en la propia Carta Política o en la Ley, de manera que el administrado debe tener la posibilidad de conocer cuáles son las razones que se invocan para su retiro cuando ejerce un cargo en provisionalidad. Aquí es importante precisar que las “excepciones a este principio general únicamente pueden ser consignadas por vía legal o constitucional”⁵, de manera que ni los decretos reglamentarios ni los demás actos administrativos pueden servir como sustento normativo para incumplir este mandato. Al respecto, apoyado en el artículo 125 Superior, la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de estado ha considerado que “sólo el Legislador tiene competencia para señalar los motivos y el procedimiento que pueden dar lugar a la separación del cargo, por lo que la administración no puede a su arbitrio disponer el retiro de sus servidores.”⁶*
- *En concordancia con ello, la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público y la carrera administrativa, reconoció expresamente, que la competencia para el retiro de los empleos de carrera es “reglada” y “deberá efectuarse mediante acto motivado”, mientras que para el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción aceptó la competencia “discrecional” mediante “acto no motivado”⁷ Cabe aclarar, en consecuencia, que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 no existe duda alguna respecto al deber de motivación de dichos actos.”⁸.*
- ***En cuarto lugar, el hecho de que un funcionario ejerza un cargo en provisionalidad no lo convierte en uno de libre nombramiento y remoción, por lo que no tiene cabida esa excepción al deber de motivar el acto de insubsistencia. En este sentido la Corte precisa que aún cuando los servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos de carrera no tienen las garantías que de ella se derivan, porque no han superado las etapas para proveer un empleo en forma definitiva (especialmente a través del concurso de méritos), lo cierto es que si tienen el derecho a la motivación del acto de retiro, que constituye una garantía mínima derivada del derecho fundamental al debido proceso, del respeto al estado de derecho y de control a la arbitrariedad de la administración, y no de la circunstancia de pertenecer o no a un cargo de carrera.”***

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-356 de 2008. Cfr, Sentencia C-371 de 1999.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 14 de julio de 2005, Rad. 1652.

⁷ Artículo 41 Ley 909 de 2004, Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos: (...) Parágrafo 2°. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la Ley y deberá efectuarse mediante acto motivado. // La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado”. Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 14 de julio de 2005. Rad. 1652.

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 14 de julio de 2005, Rad. 1652.





En cuanto a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en la medida en que se trata de un riesgo que se puede evitar, se debe tratar con ánimo preventivo, con las herramientas que se describen a continuación.

b) Listado de posibles causas generadoras de la problemática a resolver.

Del análisis de los casos referidos en los que se desvincula a funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera sin que exista motivación del acto relacionada con la realización de un concurso de méritos de provisión del cargo, una calificación insatisfactoria o un proceso disciplinario, se encontró que puede obedecer al desconocimiento de los servidores públicos, de la ley y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

4.1.2. Medidas para corregir el problema

Con base en los motivos que generan las reclamaciones por desvinculación de funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, se formulan como Política de Prevención las siguientes herramientas:

4.1.2.1. Revisión y análisis del estado del proceso de provisión de cargos de carrera de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Adopción de las medidas necesarias ante la Comisión Nacional del Servicio Civil y al interior de la Unidad para que la planta de personal de la entidad sea provista en propiedad a través de la realización de los correspondientes concursos de méritos, de acuerdo con las normas aplicables en la materia.

Para efectos de proveer vacancias definitivas o temporales de los empleos de carrera, se deberán seguir los lineamientos y parámetros establecidos en la normatividad vigente y en las directrices impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

4.1.2.2. Lineamientos para el cumplimiento del precedente constitucional en relación con la motivación de los actos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera. Atendiendo la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia SU-917 de 2010, que reitera es inexcusable el deber de motivación de los actos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, se hace necesario dejar un soporte documental suficiente que permita establecer el fundamento de la decisión administrativa de manera objetiva en cumplimiento del mandato constitucional de garantizar los derechos fundamentales de estos servidores públicos.

4.1.2.3. En el evento de modificación de la planta de personal: Deberá observarse que al suprimirse un cargo no subsistan las funciones del mismo, y/o que sean asignadas a un cargo con diferente denominación, evitando así que se constituya una falsa motivación o desviación de poder al desconocer los fines previstos en la Constitución y la Ley para la realización de las reestructuraciones administrativas, es viable entonces consultar las conclusiones más importantes del Estudio de análisis Jurisprudencial sobre los fallos proferidos respecto de las modificaciones de planta de personal.

Es decir, cuando haya lugar a la desvinculación de funcionarios se seguirán las reglas y procedimientos previstos para el efecto en las disposiciones legales vigentes y la tendencia jurisprudencial al momento de adoptar la decisión.

4.1.2.4. El abandono del cargo como causal autónoma de retiro del servicio para los empleados de la administración pública. Le corresponde al Grupo de Gestión Humana,





antes de expedir el acto administrativo para el retiro de funcionarios por la causal autónoma de abandono del cargo, verificar plenamente, el presupuesto objetivo de no haber concurrido el empleado durante el lapso de tres (3) días continuos a desempeñar sus funciones sin que medie justa causa, mediante un procedimiento administrativo previo donde la actuación iniciada de oficio por la administración debe ser comunicada al interesado para darle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, y de esta forma hacer valer las pruebas que estime pertinentes, teniendo la oportunidad de controvertirlos y con base en ello tomar la decisión, la cual debe ser motivada.

Lo anterior de conformidad con los criterios definidos por la Corte Constitucional en sentencia C-1189 de 2005 y el Consejo de Estado en fallo del 26 de enero de 2006, proferido dentro de la causa identificada con el radicado 2004 – 4196.

Responsable: Grupo de Gestión Humana.

Tipo de acción: Preventiva.

Plazo de implementación: Una vez entrada en vigencia la presente Resolución.

5. CASOS RELACIONADOS CON SUPUESTO ACOSO LABORAL

5.1. Identificación del problema a resolver

A partir de la revisión con las Actas del Comité de Convivencia Laboral de la Entidad, de los cargos relacionados con acoso laboral, se observa que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias ha dado cumplimiento a lo establecido en la Ley 1010 de 2006 y en las Resoluciones expedidas por el Ministerio de la Protección Social en su momento, al igual que por el actual Ministerio del Trabajo.

Dentro de los casos se encuentran los presentados por las funcionarias, Beatriz Garzón Olaya y Magda Patricia Estrada, los cuales generaron espacios de diálogo entre las partes involucradas, promoviendo compromisos, motivos y solución del problema.

a) Descripción del análisis del Comité

En aras de proteger el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental, el legislador colombiano aprobó la Ley 1010 de 2006 *“Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”*.

El objeto principal de la ley es prevenir, corregir y sancionar cualquier tipo de conducta que pueda constituir una forma de acoso laboral, entre ellas agresiones, maltratos, vejámenes y ultrajes. Para la expedición de la ley se tomaron como base los principios y valores que irrigan las relaciones laborales y los derechos de todos los trabajadores, del sector público o privado⁹.

La referenciada ley preceptúa las conductas que podrían ser constitutivas de acoso laboral; el procedimiento que debe surtirse cuando se presente una situación de presunto acoso laboral, así como las sanciones correspondientes.

⁹ “Artículo 1°. Objeto de la ley y bienes protegidos por ella. La presente ley tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública. Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa. PARÁGRAFO: <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación. Tampoco se aplica a la contratación administrativa.” Sentencia C-960 de 2007: “en el entendido de que si en realidad existe una relación laboral, se aplicará la Ley 1010 de 2006.”





La norma prevé que en cada entidad debe existir un Comité de Convivencia Laboral encargado de aplicar el procedimiento interno. El referido procedimiento es confidencial, conciliatorio y efectivo, y debe estar consignado en el Reglamento Interno de Trabajo. Estos comités son de carácter bipartito, es decir, una parte representa al empleador y la otra a los trabajadores.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias mediante Resolución N°. 473 del 24 de agosto de 2012, constituyó el Comité de Convivencia Laboral para el periodo 2012 al 2014, y por Resolución N° 572 del 25 de septiembre de 2014, conformó el Comité de Convivencia Laboral para el periodo 2014 al 2016, estableciendo en esta última el Procedimiento Interno para el trámite de las quejas relacionadas con posibles conductas de acoso laboral, señalando además las acciones preventivas de las mismas, dando así cumplimiento a lo dispuesto por la mencionada Ley 1010 de 2006.

b) Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver

Realizado el anterior estudio y análisis de casos de otras entidades del sector público por presunto acoso laboral, en los que trabajadores así lo alegan, se observa que aquellos pueden tener origen en las siguientes situaciones:

- No aplicación oportuna al procedimiento establecido en la Ley 1010 de 2006 ante casos de posible acoso laboral;
- No se siguen las reglas sobre el funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral;
- No se da trámite y respuesta oportuna por parte del Comité de Convivencia Laboral a las quejas, solicitudes y reclamaciones presentadas por un trabajador, relacionadas con supuestas conductas de acoso laboral;

Por lo anterior, el Comité de Convivencia Laboral juega un papel importante teniendo en cuenta que debe efectuar un adecuado seguimiento a la queja presentada por el interesado, ya que en virtud de la normatividad especial en materia laboral, el Comité tiene como función principal, evitar en sede administrativa una situación, que en caso de desvinculación del funcionario quejoso, puede derivar en un proceso judicial.

El Comité de Conciliación de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias convino revisar y observar las normas y procedimientos contenidos en la Ley 1010 de 2006 en orden a seguir combatiendo el acoso laboral, en razón a que hay actuaciones de ciertos funcionarios que podrían constituirse en un factor de riesgo en este tema en particular, en especial si se tienen en cuenta las consecuencias tanto disciplinarias como indemnizatorias derivadas de conductas acreditadas, aún en el caso de renuncia por acoso laboral.

5.2. Medidas para corregir el problema

Con el propósito de superar las situaciones detectadas en el trámite de los casos por presunto acoso laboral que se han tomado de ejemplo en el *sub-lite*, las cuales han dado origen a las reclamaciones, fue necesario implementar al interior de la Entidad las siguientes medidas:

5.2.1. Observar de forma estricta a lo dispuesto en la Ley 1010 de 2006. Para este efecto, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias ha realizado jornadas de sensibilización en las diferentes dependencias de la entidad, con el fin de que





los funcionarios conozcan los objetivos y alcance de la ley de acoso laboral y las implicaciones de su inobservancia.

Responsable: Presidente y Secretario del Comité de Convivencia Laboral

Tipo de acción: Preventiva.

Implementación: Una vez entrada en vigencia la presente Resolución.

5.2.2. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias mediante Resolución N° 572 del 25 de septiembre de 2014 conformó el Comité de Convivencia Laboral para el periodo 2014 al 2016, que contiene sus funciones, el trámite y procedimiento que deberá darse a las quejas por presuntos casos de acoso laboral y demás aspectos necesarios para su funcionamiento.

Responsable: Comité de Convivencia Laboral

Tipo de acción: Preventiva.

Implementación: Una vez se adoptó el Reglamento Interno del Comité de Convivencia Laboral (25 de septiembre de 2014.)

6. LINEAMIENTOS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

6.1. El cumplimiento de los fines del Estado depende, en gran medida, de la cabal y oportuna ejecución de los contratos que sus entidades y agentes celebran para satisfacer necesidades colectivas y garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos que requieren los administrados. En este orden, la conducta de los servidores públicos que intervienen en la gestión contractual es determinante para el logro de los cometidos estatales y es por esta razón que la Agencia exhorta a la estricta y rigurosa observancia de la normatividad que regula la contratación administrativa y al cumplimiento de las reglas y postulados que presiden la administración de bienes ajenos y gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia, tal como expresamente lo dispone el numeral 4° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

6.2. La prevalencia del interés público involucrado en la contratación administrativa impone deberes de conducta y comportamiento que los contratantes están obligados a acatar durante todas las etapas contractuales. En lo que se refiere a los organismos y agentes estatales, estos deberes se concretan en el cumplimiento de diferentes actuaciones, gestiones y actividades durante las etapas de preparación (precontractual), ejecución (contractual) y liquidación (post contractual) del contrato. Con la finalidad de asegurar resultados óptimos y evitar la improvisación en la gestión pública que, en la generalidad de los casos, acarrea gastos innecesarios, el legislador ha previsto que, desde antes de la celebración del contrato, los servidores públicos involucrados en la gestión contractual adelanten un ejercicio de planeación para identificar y dimensionar la necesidad que se requiere satisfacer, así como las características y las condiciones técnicas, de costo y calidad de los bienes, obras o servicios que van a contratarse.

Entonces, sin importar la envergadura de la necesidad por satisfacer o del bien o servicio que se requiera para solventarla, es imprescindible e ineludible contar con estudios previos serios y completos que justifiquen la conveniencia y oportunidad de la contratación y definan con claridad las especificaciones y condiciones técnicas del bien o servicio que se requiere.





- 6.3. Responsabilidad de velar porque los contratos se ejecuten en las condiciones de tiempo, modo y lugar convenidas, comporta además de la verificación de que el contratista cumpla las prestaciones que le corresponden, impedir, mediante acciones comprobables y ajustadas a derecho, que éste ejecute obras, trabajos o servicios que no estén expresamente previstos en el contrato.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado pudo establecer que en todos aquellos casos en los cuales las entidades estatales frustraron la cumplida ejecución del contrato por falta de planeamiento y/o se abstuvieron o negaron a cumplir previsiones contractuales expresas, sin que concurriera alguna eximente de responsabilidad (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del contratante, según el caso y los términos del contrato), la responsabilidad patrimonial del Estado resultó comprometida.

6.4. Lineamientos para adoptar medidas de Prevención en materia de Contratación Estatal

- 6.4.1. Capacitación y socialización a los jefes de área, supervisores e interventores de los contratos sobre la relación contractual derivada de los contratos de prestación de servicios.

- 6.4.1.1. Para evitar incurrir en demandas por contrato realidad, la entidad toma como medida preventiva, que los jefes de área que tienen asignados contratos, y/o supervisores e interventores de los mismos, no deben implementar acciones que lleven a interpretar la existencia de uno o de todos los elementos esenciales del trabajo (remuneración, subordinación y prestación personal del servicio), Ejemplos: i) cuando se exige el cumplimiento de horario; ii) cuando se exige al contratista para trabajar en la entidad en la temporada en que éstos habían programado estar por fuera de la ciudad, ya que es una exigencia que no corresponde con su forma de vinculación laboral.

- 6.4.2. Efectuar un apoyo por parte del área de Gestión Financiera a los supervisores y/o interventores de los contratos, que garanticen el cumplimiento del pago de los aportes parafiscales por parte de los contratistas y cooperantes, con el fin de evitar la evasión de las contribuciones parafiscales de ley.

- 6.4.3. Efectuar apoyo por parte del área de Gestión Financiera a los supervisores y/o interventores de los contratos para que se efectúe la liquidación de los contratos conforme a lo señalado en la Ley 80 de 1993 y normas concordantes, para garantizar así un balance económico del contrato indicando las sumas pagadas y los saldos a favor de los contratantes, o de los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

- 6.4.4. Actualización permanente del Manual de Contratación adoptado por la Entidad.

- 6.4.5. Realización de charlas de capacitación y actualización a los intervinientes en la actividad contractual.





6.4.6. Se creará un Comité Asesor y Evaluador de Propuestas que estará integrado mínimo por tres (3) funcionarios y/o contratistas que conozcan el tema jurídico, técnico y económico – financiero, quien tendrá la responsabilidad de evaluar las propuestas de acuerdo a la Ley.

6.4.7. Crear el Comité Asesor de Contratación, como una instancia consultora y asesora de la Dirección y de los competentes contractuales, para tomar una determinada decisión en materia contractual.

7. LINEAMIENTOS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO ORIGINADOS POR ACCIONES CONSTITUCIONALES

Los funcionarios y/o contratistas que en cumplimiento de sus obligaciones laborales y/o contractuales, que deban emitir conceptos, dar respuestas a derechos de petición y prestar cualquier asesoría, deberán dar cumplimiento a los tiempos señalados en la constitución nacional, la ley y cualquier otra norma que lo determine, garantizando una óptima atención a los interesados, dando respuesta oportuna y eficaz.

Capacitación y socialización a los funcionarios y/o contratistas de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en especial a aquellos encargados de la atención al ciudadano, y los que en desarrollo de sus obligaciones laborales y/o contractuales deban emitir conceptos, dar respuestas a derechos de petición y prestar cualquier asesoría, con el fin de garantizar una atención oportuna y eficaz a los interesados.

8. LINEAMIENTOS PARA PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO ORIGINADOS EN LA DEFENSA JUDICIAL

La representación judicial de la entidad está a cargo del Director Nacional quien a su vez la delega en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, salvo casos particulares en los que se otorga poder a un abogado del área y/o contratista.

8.1. Con la finalidad de obtener una defensa eficaz de los intereses patrimoniales del Estado en litigios, se debe vincular y/o contratar en la Oficina Asesora Jurídica, Profesionales idóneos para el ejercicio de la defensa judicial, que garanticen una defensa técnica, y una vigilancia y seguimiento oportuno a los procesos judiciales en los cuales sea parte la entidad.

8.2. Capacitar a los funcionarios y/o contratistas que en cumplimiento de sus obligaciones laborales y/o contractuales, ejerzan la defensa judicial de la Unidad.

8.3. Finalmente sobre la Prevención del Daño Antijurídico, se requiere a los funcionarios y/o contratistas de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, cumplir los preceptos constitucionales, legales y aquellos establecidos en los Decretos, resoluciones, instructivos, manuales, protocolos, reglamentos, cartillas, conceptos, directivas, circulares y los lineamientos impartidos por la ANDJE y adoptar las medidas tendientes al cabal cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y/o la





ejecución de obras a su cargo, con miras a la realización de los fines del Estado.

9. PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

9.1. Las anteriores políticas de prevención del daño antijurídico en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, deberá ser implementada por parte de cada área responsable, mediante un plan de acción, para que posterior a ello se comprueben los resultados de tal implementación a través de la Oficina de Control Interno de la Entidad, quien deberá informar de tales resultados al Comité de Conciliación y Defensa de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS.

9.2. La Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se desarrollará en varias etapas, a saber: sensibilización, diagnóstico del comportamiento de la Unidad en materia de responsabilidad por daño antijurídico, inventario de causas de daño antijurídico imputable a la entidad, elaboración de un mapa de fuentes de daño antijurídico, formulación e implementación de estrategias de fortalecimiento, seguimiento y retroalimentación.

9.3. El Comité de Conciliación de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, dará prioridad a las actividades de identificación de riesgos según su nivel de previsibilidad y de cobertura por las garantías y mantendrá actualizado el mapa de riesgos, previa evaluación individual de cada uno de ellos para luego agruparlos con el fin de atenderlos por materias de manera integral.

9.4. De igual manera deberá realizar la Oficina Asesora Jurídica, un informe semestral de las actividades litigiosas de la Unidad, con el fin de hacer seguimiento a los procesos judiciales

10. POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO DEBERÁN SER ADOPTADOS MEDIANTE RESOLUCIÓN.

De conformidad con lo dispuesto por la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, mediante la Circular Externa No. 3 de 20 de junio de 2014, el presente documento fue aprobado por los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, mediante Sesión No.012 del 30 de junio de 2015 y deberá ser adoptado mediante resolución, para posteriormente remitirlo a la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado.

11. INDICADORES DE GESTIÓN.

El artículo 21 del Decreto 1716 de 2009 ordena:

“Artículo 21. Indicador de gestión. La prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.”





Conforme a lo establecido en la norma *ejúsdem*, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, a través del Comité de Conciliaciones realizará la medición de los resultados de la gestión de defensa judicial de la Entidad, con indicadores que permitan la evaluación, seguimiento y control de la ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones relacionados con dicha defensa.

12. CONTROL DE ACTUALIZACIÓN Y MEJORA.

CONTROL DE ACTUALIZACIÓN Y MEJORA			
Fecha de actualización	Descripción del cambio realizado	Nombre y cargo del responsable del último cambio	Versión
			01

AUTORIZACIONES				
	Fecha	Nombre	Firma	Cargo o Perfil
Elaboró		Genney Jacqueline Olarte C.		Jefe Oficina Asesora Jurídica
		Luis Fernando Jiménez		Abogado Contratista, Oficina Asesora Jurídica
Revisó		Genney Jacqueline Olarte C.		Jefe Oficina Asesora Jurídica
Aprobó		Luis Eduardo Otero Coronado		Director Nacional

Aprobado según la instrucción impartida en el Comité de Conciliaciones de fecha 30 de junio de 2015.





UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
**ORGANIZACIONES
SOLIDARIAS**



VERSIÓN 01

CODIGO UAEOS-

FECHA EDICIÓN:

ANEXO
ÁRBOL DE CLASIFICACIÓN DE
DEMANDAS





UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
**ORGANIZACIONES
SOLIDARIAS**



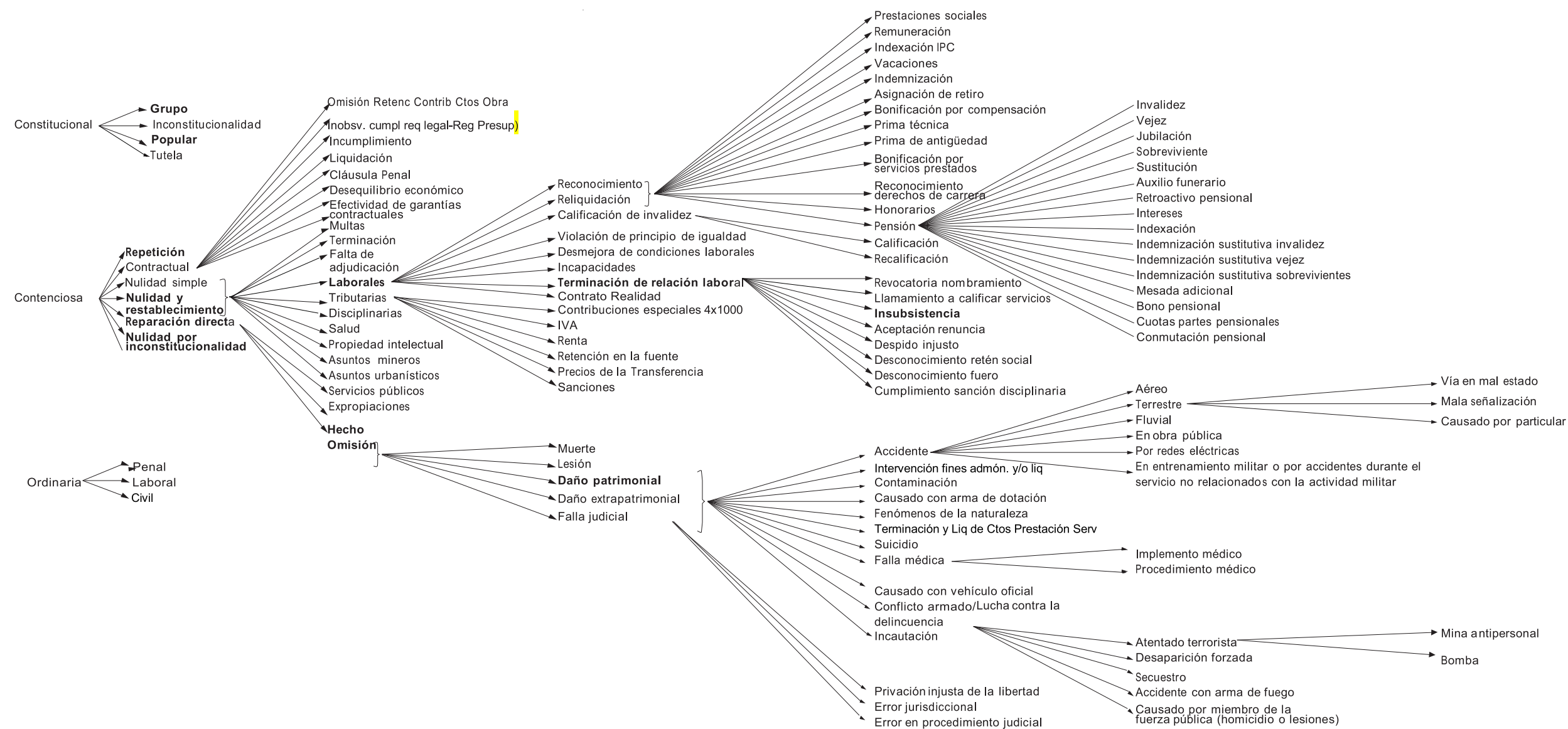
VERSIÓN 01

CODIGO UAEOS-

FECHA EDICIÓN:



13. ARBOL DE CLASIFICACIÓN DE DEMANDAS



Los procesos resaltados en negrillas son los que en la actualidad cursan en diferentes despachos judiciales y la UAEOS es parte en ellos, al asumir los procesos de “DANSOCIAL”, al igual que las funciones de IVC ya no la tenemos asignada, por lo tanto no estaríamos incursos en procesos de Nulidad por Inconstitucionalidad.

Los procesos relacionados con “Daño Patrimonial y Extrapatrimonial” y “Falla Judicial”, aunque el riesgo es bajo, se tienen en cuenta en la Política de Prevención del Daño, toda vez que nos estamos exentos a que éstos ocurran.