República de Colombia
Ministerio de Educación Nacional

INSOR
Instituto Nacional para Sordos

ACTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR

COMITÉ DE CONCILIACIÓN
NOVIEMBRE DE 2018

Carrera 89A # 64C - 30 Álamos zona industrial
www.insor.gov.co /contacto@insor.gov.co
Tel. (57-1) 4391221

GOBIERNO DE COLOMBIA MINEDUCACIÓN INSOR

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional para Sordos – INSOR, se ha caracterizado por ser una Entidad Pública respetuosa de las normas que rigen su actuar, lo que a la postre se ha visto reflejado en una baja litigiosidad en su contra, que se ha mantenido durante los últimos años, habiendo adoptado sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en estricta observancia de las directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

No obstante lo anterior, se han presentado conciliaciones y procesos judiciales durante el periodo objeto de análisis que hacen necesario efectuar una actualización de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, con el fin de lograr una mejora continua en los procesos que son desarrollados al interior de la Entidad, evitando al máximo la causación de daños que podrían devenir en condenas con efectos patrimoniales y reputacionales desfavorables.

Para realizar la actualización propuesta, el presente documento incorpora las acciones que en ejercicio de sus funciones realizan las diferentes dependencias de la Entidad implicadas en la toma de decisiones y en la expedición de actos administrativos.

Con este propósito y en ejercicio de sus obligaciones legales, el Comité de Conciliación del Instituto Nacional para Sordos INSOR se ha reunido y ha realizado el análisis de las solicitudes de conciliación y de las demandas que fueron recibidas durante las vigencias 2016 y 2017, para así formular las medidas correctivas y preventivas que permitan lograr el adecuado ejercicio de la función pública en cada uno de los procesos y procedimientos que realiza la Entidad.

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

La Constitución Política de Colombia precisa en su Artículo 2 que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por su parte el artículo 90 señala que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El artículo 90 constitucional, establece la cláusula general de responsabilidad del Estado, conforme a la cual debe responder frente a los administrados siempre que se les cause un daño y el mismo le sea imputable.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que las autoridades públicas y sus agentes deben precaver la causación de daños antijurídicos con su actuar, activo u omisivo, en aras de no comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así las cosas y con el objetivo de que las Entidades Públicas efectúen un autoanálisis que les permita identificar las causas de generación de daño antijurídico así como formular y poner en práctica los correctivos necesarios para evitar su producción, se ha asignado al Comité de Conciliación esta labor.

En este sentido, el artículo 2.2.4.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, "*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*", establece que las normas relacionadas con los comités de conciliación son obligatorias 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.

Igualmente, el artículo 2.2.4.3.1.2.2 de este mismo Decreto dispone que el comité de conciliación es una instancia administrativa, que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas para la prevención del daño antijurídico, y la defensa de los intereses de la entidad.

Asimismo, los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto en mención establecen que son funciones del comité de conciliación "*Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico*", y "*Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad*", respectivamente.

II. PRESENTACIÓN Y DESARROLLO

Como quiera que se trata de una actualización de la política de prevención del daño antijurídico, la información con la cual se trabaja el presente documento comprende el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 31 diciembre de 2017, y se desarrolla mediante un estudio integral de las solicitudes de conciliación y demandas en las que la Entidad fue vinculada durante dicho lapso de tiempo.

Durante el periodo objeto de análisis, el Instituto Nacional para Sordos INSOR, recibió 1 demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y 2 solicitudes de Conciliación, sin que se hayan impuesto condenas a la Entidad.

Si bien el número de demandas y de solicitudes de conciliación en contra de la entidad no es muy alto, se estudió detalladamente cada caso que se ha presentado con el objetivo de identificar las posibles causas que generaron estas acciones y proceder a aplicar las acciones correctivas y preventivas pertinentes.

Del anterior estudio, se encuentra que han existido fallas al interior de la entidad, que deben ser revisadas y corregidas para evitar la reiteración de demandas y demás reclamaciones por hechos similares en el futuro. Por esto, se propone la siguiente política de prevención, siguiendo las directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

2.1. IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA

Se realizó un estudio de las solicitudes de conciliación y demandas recibidas durante el periodo objeto de análisis, agrupándose por clase de medio de control y seleccionando del árbol de causas aquella que les dio origen, en atención al fundamento factico de las mismas, identificando finalmente el o las áreas generadoras del daño:

Nombre de la entidad	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS INSOR			Nivel de litigiosidad:	BAJO	
Paso uno: Identificación de la actividad litigiosa						
Periodo analizado	Desde		01/01/2016	Hasta	31/12/2017	
Tipo de litigio	Tipo de acción	Hechos	Causa general	Frecuencia	Valor	Área que genera el daño
Solicitudes de conciliación	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	LA SOCIEDAD TABORDA MAYA Y CÍA S. EN C. ADECUO Y ENTREGO AL INSOR UN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DE SU SEDE ADMINISTRATIVA DE FORMA TEMPORAL Y UNAS BODEGAS PARA EL ARCHIVO, SIN LA SUSCRIPCIÓN DE NINGÚN CONTRATO Y RECLAMA EL PAGO DE LOS CÁNONES DE ARRENDAMIENTO Y LAS OBRAS DE ADECUACIÓN	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL	1	$754,307,313	SECRETARIA GENERAL
Solicitudes de conciliación	REPARACIÓN DIRECTA	EL INSOR NO RENOVO EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UNA CONTRATISTA EN ESTADO DE EMBARAZO Y EXIGIO EL PAGO DE LOS APORTES AL SGSS DURANTE 6 MESES EN LOS QUE EL CONTRATO ESTUVO SUSPENDIDO	DESCONOCIMIENTO FUERO	1	$379,457,399	SECRETARIA GENERAL
Demandas	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	EL INSOR ACEPTO LA RENUNCIA DE UNA FUNCIONARIA A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2009, PERO QUEDO ADEUDANDO LOS SALARIOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES CAUSADAS ENTRE EL 1° DE MAYO Y EL 19 DE JUNIO DE 2009, DEBIDO A QUE LA PENSIÓN DE VEJEZ DE LA FUNCIONARIA FUE RECONOCIDA POR EL ISS A PARTIR DEL 1° DE MAYO DE 2009	RECONOCIMIENTO PRESTACIONES SOCIALES	1	$57,000,000	SECRETARIA GENERAL - GRUPO DE TALENTO HUMANO

2.2. ANALISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS

Para efecto de identificar las causas primarias generadoras del daño antijurídico, se indagó sobre el origen de cada una de las causas generales antes descritas, teniendo en cuenta que las subcausas corresponden a las falencias o fallas administrativas identificadas con base en el estudio de los hechos que soportan las solicitudes de conciliación y las demandas.

Nombre de la entidad	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS INSOR				
Paso dos: análisis de las causas primarias o subcausas					
Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Area Responsable	¿Es prevenible?	Prioridad
CELEBRACIÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE MANERA VERBAL Y SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES	1	$ 754,307,313.00	SECRETARIA GENERAL	SI	ALTA
POSIBLE INOBSERVANCIA DEL FUERO DE MATERNIDAD DE CONTRATISTA // EXIGENCIA INJUSTIFICADA DE PAGO DE APORTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A CONTRATO SUSPENDIDO	1	$ 379,457,399.00	SECRETARIA GENERAL	SI	ALTA
NO PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A UN EXFUNCIONARIO	1	$ 57,000,000.00	SECRETARIA GENERAL - GRUPO DE TALENTO HUMANO	SI	ALTA

Al efectuar el estudio de las demandas y la identificación de las causas primarias, se observa que se siguen identificando falencias en la actividad contractual de años anteriores las cuales se vieron reflejadas en el periodo bajo estudio.

Este es un punto de vital importancia para la Entidad, pues afecta tanto la actividad contractual y la posible satisfacción de sus necesidades como su integridad patrimonial en las demandas que surgen como consecuencia de estas falencias.

Para mitigar el riesgo identificado, se requiere de una mayor preparación y cuidado por parte de los profesionales encargados de la contratación, con el fin de obtener contratos celebrados en observancia de los requisitos legales.

Por otra parte, se ha identificado una nueva subcausa relativa a la posible inobservancia del fuero de maternidad de las contratistas de desarrollo jurisprudencial y a la exigencia de pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social de contratos que se encuentran suspendidos.

Frente a esta subcausa, se considera de suma fortalecer los conocimientos sobre estos temas de los servidores encargados de la actividad contractual de la entidad, con el fin de respetar las normas sobre fuero aplicable a los contratistas y de no imponer pagos que no son exigibles.

Finalmente, se identificó una última subcausa relacionada con el no pago de salarios y prestaciones sociales a un exfuncionario de la Entidad que fue pensionado por el ISS, tema sobre el cual los funcionarios del Grupo de Talento Humano deben tener total claridad para evitar nuevos litigios.

2.3. PLAN DE ACCION

En esta etapa, el Comité de Conciliación procedió a formular las medidas concretas que deberán ser implementadas al interior de la Entidad para mitigar o corregir cada una de las causas primarias o subcausas identificadas, observando siempre las funciones establecidas en el Decreto 2106 de 2013 y en el Manual de Funciones vigente, estableciendo con claridad los diferentes instrumentos o actividades mediante las cuales se

pondrá en práctica la medida diseñada para mitigar o corregir el problema encontrado, especificando los plazos en los que se ejecutarán las medidas, asignado un responsable y determinando los recursos necesarios y las estrategias de divulgación.

Nombre de la entidad	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS INSOR					
Paso tres: Prototipo de política de Prevención						
Causas primarias o subcausas	**Medida**	**Mecanismo**	**Cronograma**	**Responsable**	**Recursos**	**Divulgación**
CELEBRACIÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE MANERA VERBAL Y SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES	INSTRUIR A LOS SERVIDORES ENCARGADOS DE LA CONTRATACIÓN PARA QUE SE CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY	CAPACITACIÓN A LOS SERVIDORES DE LA SECRETARIA GENERAL ENCARGADOS DE LA CONTRATACIÓN POR UN EXPERTO EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	SE EFECTUARA UNA CAPACITACIÓN ANUAL, LA CUAL SE REALIZARÁ EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO.	LA SECRETARIA GENERAL	SE CUENTA CON SALAS DE JUNTAS APROPIADAS PARA LLEVAR A CABO LA CAPACITACIÓN Y SE REQUIERE CONTRATAR A UN EXPERTO EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	SE EXPEDIRA UNA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE INCLUYEN LAS MEDIDAS A IMPLEMENTAR PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURIDICO.
POSIBLE INOBSERVANCIA DEL FUERO DE MATERNIDAD DE CONTRATISTA // EXIGENCIA INJUSTIFICADA DE PAGO DE APORTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A CONTRATO SUSPENDIDO	INSTRUIR A LOS SERVIDORES ENCARGADOS DE LA CONTRATACIÓN, A LOS DIRECTIVOS Y A LOS ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL SOBRE EL FUERO DE MATERNIDAD DE LAS CONTRATISTAS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA SUSPENSIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	CAPACITACIÓN A LOS SERVIDORES DE LA SECRETARIA GENERAL ENCARGADOS DE LA CONTRATACIÓN, A LOS DIRECTIVOS Y A LOS ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL, POR UN EXPERTO EN LABORAL ADMINISTRATIVO Y EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	SE EFECTUARA UNA CAPACITACIÓN ANUAL, LA CUAL SE REALIZARÁ EL SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO.	LA SECRETARIA GENERAL	SE CUENTA CON SALAS DE JUNTAS APROPIADAS PARA LLEVAR A CABO LA CAPACITACIÓN Y SE REQUIERE CONTRATAR A UN EXPERTO EN LABORAL ADMINISTRATIVO Y OTRO EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	SE EXPEDIRA UNA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE INCLUYEN LAS MEDIDAS A IMPLEMENTAR PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURIDICO.
NO PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A UN EXFUNCIONARIO	INSTRUIR A LOS SERVIDORES DEL GRUPO DE TALENTO HUMANO SOBRE EL PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A FUNCIONARIOS A QUIENES SE LES RECONOCE LA PENSION DE VEJEZ	CAPACITACIÓN AL GRUPO DE TALENTO HUMANO DE LA SECRETARIA GENERAL POR UN EXPERTO EN DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL	SE EFECTUARA UNA CAPACITACIÓN ANUAL, LA CUAL SE REALIZARÁ EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO.	LA SECRETARIA GENERAL	SE CUENTA CON SALAS DE JUNTAS APROPIADAS PARA LLEVAR A CABO LA CAPACITACIÓN Y SE REQUIERE CONTRATAR A UN EXPERTO EN DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL	SE EXPEDIRA UNA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE INCLUYEN LAS MEDIDAS A IMPLEMENTAR PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURIDICO.

2.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Finalmente, el Comité de Conciliación ha definido los indicadores que permitirán medir el cumplimiento de las medidas propuestas y la eficacia de las mismas para atacar las causas primarias identificadas, en aras de disminuir los niveles de litigiosidad. En este sentido, el responsable de cada mecanismo debe implementar las hojas de vida de los indicadores de gestión para medirlos según la periodicidad establecida.

Nombre de la entidad	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS INSOR			
Periodicidad para el seguimiento y evaluación del plan de acción				
Causas primarias o subcausas	**Mecanismo**	**Indicador de gestión**	**Indicador de resultado**	**Indicador de impacto**
CELEBRACIÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE MANERA VERBAL Y SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES	CAPACITACIÓN A LOS SERVIDORES DE LA SECRETARIA GENERAL ENCARGADOS DE LA CONTRATACIÓN POR UN EXPERTO EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	NUMERO DE CAPACITACIONES REALIZADAS EN EL AÑO / NUMERO DE CAPACITACIONES PROGRAMADAS	PORCENTAJE DE CONTRATOS CELEBRADOS EN CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES	PORCENTAJE DE REDUCCION EN LAS SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN Y DEMANDAS PRESENTADAS EN CONTRA DEL INSOR POR CELEBRACIÓN DE CONTRATOS SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES
POSIBLE INOBSERVANCIA DEL FUERO DE MATERNIDAD DE CONTRATISTA // EXIGENCIA INJUSTIFICADA DE PAGO DE APORTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A CONTRATO SUSPENDIDO	CAPACITACIÓN A LOS SERVIDORES DE LA SECRETARIA GENERAL ENCARGADOS DE LA CONTRATACIÓN, A LOS DIRECTIVOS Y A LOS ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL, POR UN EXPERTO EN LABORAL ADMINISTRATIVO Y EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	NUMERO DE CAPACITACIONES REALIZADAS EN EL AÑO / NUMERO DE CAPACITACIONES PROGRAMADAS	PORCENTAJE DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS TERMINADOS SIN VIOLAR EL FUERO DE MATERNIDAD	PORCENTAJE DE REDUCCION EN LAS SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN Y DEMANDAS PRESENTADAS EN CONTRA DEL INSOR POR VIOLACIÓN DEL FUERO DE MATERNIDAD
NO PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A UN EXFUNCIONARIO	CAPACITACIÓN AL GRUPO DE TALENTO HUMANO DE LA SECRETARIA GENERAL POR UN EXPERTO EN DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL	NUMERO DE CAPACITACIONES REALIZADAS EN EL AÑO / NUMERO DE CAPACITACIONES PROGRAMADAS	PORCENTAJE DE LIQUIDACIONES PAGADAS CORRECTAMENTE A EXFUNCIONARIOS RETIRADOS CON OCASIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ	PORCENTAJE DE REDUCCION EN LAS SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN Y DEMANDAS PRESENTADAS EN CONTRA DEL INSOR POR EL NO PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A EXFUNCIONARIOS PENSIONADOS

III. PUBLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS FORMULADAS

El comité de conciliación del Instituto Nacional para Sordos INSOR, ha decido aprobar las medidas contenidas en el presente documento y adoptarlas como sus políticas de prevención del daño antijurídico, para lo cual se expedirá el acto administrativo respectivo y se dará la publicidad necesaria al interior de la entidad y ante las autoridades que lo requieran.

A partir de la expedición del acto administrativo que adopta las políticas de prevención del daño antijurídico, dará inicio la etapa de implementación y seguimiento de las mismas, para lo cual todas las áreas responsables cumplirán juiciosamente con las medidas establecidas, destinando los recursos y las herramientas necesarias para este fin.