



MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹



MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA

Elaboró ¹⁰:

CLAUDIA PATRICIA ROMERO CASTAÑEDA
Abogada Oficina Asesora Jurídica

Revisó ¹¹:

TE. CARLOS ALBERTO BOLAÑOS ROMERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)


Aprobó ¹²:

CORONEL JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ RAMÍREZ
Director General



TABLA DE CONTENIDO

TEMAS	PÁG
1. PRESENTACIÓN	3
2. OBJETIVO	4
3. COBERTURA	4
4. MARCO LEGAL	4
5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE DAÑO ANTIJURÍDICO	6
6. METODOLOGÍA	7
7. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA	7
7.1 IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES DEL PROBLEMA	7
7.2 IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS PRIMARIAS	9
7.3 PLAN DE ACCIÓN	10
8. HISTÓRICO DE ACTUALIZACIONES	10

<p>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</p>  <p>FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA</p>	<p>MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹</p>	<p>Código²: M-3-3-1V2 Fecha³: 2018-07-12 Página 3 de 10</p>
--	--	---

1. PRESENTACIÓN

El Fondo Rotatorio de la Policía que se identifica también con la sigla FORPO, es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio de conformidad con el decreto 2150 de 1994 y el acuerdo 012 de 2013.

Como misionalidad el Fondo Rotatorio de la Policía garantiza un servicio efectivo y de calidad, soportado en la adquisición de bienes y servicios, venta de bienes, prestación de servicios, nacionalización de bienes y confección de uniformes, para apoyar el funcionamiento de la Policía Nacional, sector defensa y entidades estatales.

Que dentro de sus funciones se encuentran:


Artículo 5º. Funciones. Son funciones del Fondo Rotatorio de la Policía, las siguientes:

1. Contribuir con el Ministerio de Defensa Nacional en la formulación de la política y planes y programas de adquisición de toda clase de bienes y servicios.
2. Cooperar con las demás entidades adscritas y vinculadas con el sector defensa, para la ejecución de planes y programas correspondientes
3. Contratar con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, bienes y servicios y realizar todos aquellos actos de comercialización y negociación acorde con su finalidad.
4. Producir bienes y servicios para la Policía Nacional sector defensa y demás entidades estatales.
5. Administrar y explotar predios, instalaciones, talleres, industrias, maquinarias y equipos.
6. Organizar y ejercer toda clase de actividades tendientes a procurar el bienestar de sus beneficiarios, tales como almacenes y programas de créditos.
7. Financiar por sí o por medio de entidades financieras nacionales o extranjeras, las operaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus finalidades.
8. Actuar ante la autoridad aduanera en calidad de usuario aduanero permanente de acuerdo con lo dispuesto por las leyes vigentes.
9. Ejecutar las funciones de depósito aduanero de acuerdo con lo dispuesto por la ley.
10. Rematar o vender los bienes inservibles o de uso propio de la Policía Nacional y de otras entidades que los soliciten.
11. Informar a los beneficiarios acerca de los programas y servicios desarrollados por la entidad.
12. Las demás que le señale la ley, los estatutos y aquellas que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la entidad

En desarrollo del quehacer misional y funcional de la entidad, se puede presentar actividad litigiosa en contra de la misma; puntualizada en procesos judiciales.

Por lo anterior, se procede a elaborar el manual para la defensa jurídica y prevención del daño antijurídico del Fondo Rotatorio de la Policía; con el objetivo de que las políticas que aquí se señalan, sean tenidas en cuenta en el desarrollo de sus funciones a fin de disminuir el riesgo antijurídico.

Así mismo, se pretende garantizar que los procesos judiciales en los que sea parte el FORPO, se atiendan de manera ágil, cuidadosa frente a los términos legales, orientada a la protección de los

<p>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</p>  <p>FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA</p>	<p>MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹</p>	<p>Código²: M-3-3-1V2</p> <p>Fecha³: 2018-07-12</p> <p>Página 4 de 10</p>
--	--	---

intereses de la entidad. Integra aspectos relevantes, esboza aspectos de naturaleza preventiva, para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos dañinos del debate en sede extrajudicial o judicial.

2. OBJETIVO

Identificar las causas prevenibles del daño antijurídico, hechos u omisiones que vulneren y afecten los intereses del Fondo Rotatorio de la Policía e implementar las medidas correctivas con el fin de establecer las políticas de prevención de daño antijurídico y defensa de la entidad.

3. COBERTURA

La política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del Fondo Rotatorio de la Policía es aplicable a todas las áreas de la Entidad.

4. MARCO LEGAL

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA

La indemnización del daño antijurídico se encuentra contemplada en la Constitución Política, por ello, nos debemos remitir a la norma constitucional que estableció la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado de la siguiente forma:

Artículo. 90. de la Constitución Política. 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, aquel deberá repetir contra éste.


El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

El mandato constitucional del artículo 90, resulta concordante con el artículo 2º del mismo orden normativo que consagra como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la vigencia de un orden justo y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, este último principio como responsabilidad de las autoridades.

El alcance preventivo del artículo 90 constitucional lo constituye la acción de repetición, en la medida en que se configura en forma de "sanción patrimonial" contra el responsable del daño

<p>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</p>  <p>FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA</p>	<p>MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹</p>	<p>Código²: M-3-3-1V2</p> <p>Fecha³: 2018-07-12</p> <p>Página 5 de 10</p>
--	--	---

antijurídico, puesto que éstas sanciones, buscan tácitamente la prevención general de conductas que violan el ordenamiento jurídico

LEY 344 DE 1996

Artículo 29: El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales.

LEY 448 DE 1998

Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

Artículo 1. Manejo presupuestal de las contingencias. De conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, la Nación, las Entidades Territoriales y las Entidades Descentralizadas de cualquier orden deberán incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo.

El Gobierno Nacional reglamentará la metodología sobre los términos para la inclusión de estas obligaciones en los presupuestos de las entidades a que hace referencia el inciso anterior, pudiendo distinguir en su tratamiento las obligaciones contingentes que se hubiesen adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley y las futuras.

LEY 790 DE 2002

Mediante esta ley se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública. En el capítulo IV se precisa la dependencia que se encarga de la Defensa Judicial de la Nación y con relación a la prevención del daño señala: "El Gobierno Nacional fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

DECRETO 1716 DE 2009

Por medio del cual se dictan normas para la aplicación a la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativos, en el artículo 16 del Decreto 1716 de 2009 se define el Comité de Conciliación, como 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 y el artículo 19, establece : son funciones de los Comités de Conciliación de las entidades

<p>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</p>  <p>FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA</p>	<p>MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹</p>	<p>Código²: M-3-3-1V2</p> <p>Fecha³: 2018-07-12</p> <p>Página 6 de 10</p>
--	--	---

públicas: "Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico" y "Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad".

DECRETO 4085 DE 2011

Por medio del cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en su artículo 2°, establece "Objetivo. La Agencia tendrá como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación".

DECRETO 1069 DE 2015

Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho, que en su título 4 regula lo concerniente a métodos alternativos de solución de conflictos, centros de convivencia, centros de conciliación y arbitraje, función social de la conciliación y el arbitraje, régimen tarifario, manejo de información de la conciliación, vigilancia y control del ministerio de justicia y del derecho a los centros de conciliación, conciliación extrajudicial en asunto de lo contencioso administrativo, comités de conciliación, integración y funciones, secretaria técnica, indicador de gestión, apoderados, asesoría, acción de repetición, informes sobre acción de repetición y llamamiento en garantía

DECRETO 1167 DE 2016

Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del decreto 1069 de 2015, decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho.


NORMATIVIDAD INTERNA.

Resolución N° 0617 de 2015 "por medio de la cual se deroga la resolución 0033 del 31 de enero de 2001".

Resolución 00536 de 2016 "por medio de la cual se modifica la resolución 00617 del 31 de agosto de 2015 y se dictan disposiciones sobre el Comité de Defensa Judicial y conciliación del Fondo Rotatorio de la Policía"

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE DAÑO ANTI JURÍDICO

Política pública: "Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 2006: 27).

<p>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</p>  <p>FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA</p>	<p>MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹</p>	<p>Código²: M-3-3-1V2 Fecha³: 2018-07-12</p> <p>Página 7 de 10</p>
--	--	--

Daño: alteración negativa de un estado de cosas existente.¹

Prevención: Es definida como "preparación, disposición que se toma para evitar algún peligro. Preparar con anticipación una cosa" (Larousse, 1950, Pág. 755).

5.1 METODOLOGÍA.

Para la elaboración del Manual de Defensa Jurídica y Prevención del Daño Antijurídico del Fondo Rotatorio de la Policía, se tomó como referencia la Guía para la generación de políticas de prevención del daño antijurídico, el manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico y el Paso a paso para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico.

Para tal efecto, la metodología se desarrollará de la siguiente manera: 1) Buscar puntos que generan problemas (reclamaciones de los administrados como alertas); 2) Identificar y enlistar las causas primarias del problema; 3) Diseñar las medidas para corregir el problema; 4) Implementar las medidas correctivas; 5) Comprobar los resultados; 6) Institucionalizar las nuevas medidas.

5.2 DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA

5.2.1 BÚSQUEDA DE PUNTOS QUE GENEREN PROBLEMAS.

Los hechos generadores de daño antijurídico que se expresan como reclamaciones de los administrados en contra de la entidad a partir de derechos de petición y demandas propiamente dichas versan sobre: sanciones por incumplimientos contractuales, violación al principio de planeación y desequilibrio económico, contrato realidad, pago de salarios y prestaciones sociales, nulidad de la resolución de adjudicación.

5.3 IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES DEL PROBLEMA (PASO 1)

Descripción del análisis realizado por el comité


El Fondo Rotatorio de la Policía tramitó durante el año 2016, cincuenta y siete (57) demandas, las cuales se distribuyen de acuerdo a sus pretensiones, así:

¹ Juan Carlos Henao. *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho Colombiano y Francés*. Universidad Externado de Colombia 2007, p. 84.

Nombre de la entidad		FORPO	Nivel de litigiosidad: BAJO	
Paso uno: identificación de la actividad litigiosa				
Periodo analizado		Desde	01/01/2016	Hasta
				31/12/2016
Demanda	Ordinario laboral	No reconocimiento en derecho de prestaciones sociales	8	289,974,220
Demanda	Controversias contractuales	Ilegalidad del acto administrativo que liquida un contrato	5	1,865,687,775
Demanda	Controversias contractuales	Incumplimiento contractual	24	30,434,559,410
Demanda	Ejecutivo laboral	Mora en el pago de auxilio de cesantías	2	158,181,369
Demanda	Controversias contractuales	Desequilibrio económico del contrato	2	1,048,310,314
Demanda	Controversias contractuales	Enriquecimiento sin causa	2	1,790,342,122
Demanda	Nulidad y restablecimiento del derecho	Ilegalidad del acto administrativo que ordena el retiro forzoso	2	129,584,057
Demanda	Controversias contractuales	Ilegalidad del acto administrativo que declara la caducidad contractual	1	1,378,088,257
Demanda	Reparación directa	Desequilibrio económico del contrato	1	1,143,439,345
Demanda	Controversias contractuales	Incumplimiento en la liquidación del contrato	1	586,471,239
Demanda	Ordinario laboral	Muerte de operador por ejecución de obra pública	1	645,209,315
Demanda	Ordinario laboral	No pago de salarios	1	20,640,784
Demanda	Reparación directa	Lesión de operador por ejecución de obra pública	1	251,327,684
Demanda	Reparación directa	Ilegalidad del acto administrativo que decreta medidas cautelares	1	135,095,858
Demanda	Nulidad y restablecimiento del derecho	Ilegalidad del acto administrativo que niega reintegro de funcionario público	1	104,767,771
Demanda	Ordinario laboral	Configuración contrato realidad	1	14,347,584
Demanda	Extensión de jurisprudencia	No reconocimiento de retroactivo pensional	1	41,746,285
Demanda	Nulidad y restablecimiento del derecho	Violación al debido proceso administrativo	1	271,511,108
Demanda	Ordinario laboral	No reconocimiento en derecho de indemnización por muerte en accidente de trabajo	1	1,775,635,730

De lo anterior se precisa lo siguiente:

Treinta y cinco (35) de las demandas incoadas en contra de la entidad por el medio de control de controversias contractuales, su pretensión radica en la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se declaró el incumplimiento del contrato, que se declare que la entidad demandada violó el principio de planeación y equilibrio económico, que se declare la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se impuso una multa al contratista, nulidad del acto administrativo por medio del cual se liquidó unilateralmente el contrato, entre otros.

 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA	MANUAL DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA ¹	Código ² : M-3-3-1V2
		Fecha ³ : 2018-07-12
		Página 9 de 10

Así mismo, se evidencia la existencia de doce (12) demandas ordinarias laborales cuya pretensión radica en que se renueve la vinculación a un supernumerario, que se declare la existencia del contrato de trabajo y solidaridad en el pago de prestaciones a trabajadores subcontratistas de obra, que se paguen cesantías.

Dos (2) demandas ejecutivas laborales.

Cuatro (4) demandas de nulidad y restablecimiento del derecho cuyas pretensiones fueron nulidad de los actos administrativos por los cuales se terminó la relación laboral.

Cuatro (3) demandas de reparación directa cuyas pretensiones fueron, ilegalidad del acto administrativo que decreta medidas cautelares, lesión de operador por ejecución de obra pública, entre otras.

Una (1) demanda de extensión de jurisprudencia cuya pretensión es el no reconocimiento de retroactivo pensional.

Ahora bien, analizada la anterior información, el FORPO decide priorizar la causa general "ilegalidad del acto administrativo que ordena el retiro forzoso", teniendo en cuenta que las causas con mayor frecuencia no son previsibles por la entidad, teniendo en cuenta que son generadas por agentes externos al Fondo Rotatorio de la Policía.

a. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA (PASO 2)

Nombre de la entidad	FORPO				Nivel de litigiosidad: BAJO	
Paso dos: análisis de las causas primarias o subcausas						
Causa general priorizada	Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	Previsible	Prioridad
ilegalidad del acto administrativo que ordena el retiro forzoso	Vinculación de funcionarios supernumerarios sin solución de continuidad, teniendo en cuenta que esta relación laboral a traído consecuencias a la entidad como demandas en contra, tutelas y fallos en los cuales que se declara el contrato realidad y se ordena el reintegro; e igualmente la mayoría del Funcionarios que laboran en el Fondo Rotatorio se encuentran vinculados bajo esta modalidad.	2	\$ 158.181.369	Talento Humano	SI	Alta

Ahora bien, analizada la anterior información, el Fondo Rotatorio de la Policía decide priorizar la subcausa general "continuación de vinculación de funcionarios supernumerarios sin solución de continuidad", teniendo en cuenta que esta subcausa directamente la entidad llegando a que se generen más demandas en contra.

5.3 PLAN DE ACCIÓN (PASO 3)

Nombre de la entidad		FORPO				
Paso tres: plan de acción						
Subcausa priorizada	Medida ¿Qué hacer?	Mecanismo ¿Cómo hacerlo?	Cronograma ¿Cuándo hacerlo?	Responsable ¿Quién lo va a hacer?	Recursos ¿Con qué lo va hacer?	Divulgación
Vinculación de funcionarios supernumerarios sin solución de continuidad, teniendo en cuenta que esta relación laboral a traído consecuencias a la entidad como demandas en contra, tutelas y fallos en los cuales que se declara el contrato realidad y se ordena el reintegro; e igualmente la mayoría del Funcionarios que laboran en el Fondo Rotatorio se encuentran vinculados bajo esta modalidad.	Que se realice la vinculación a los supernumerarios debidamente y con el propósito que la ley lo establece.	2 Capacitaciones	Julio Septiembre	Talento Humano Oficina Asesora Jurídica - Asesor Externo	Recurso Administrativo y Recurso Humano	Correo electrónico y notificar directamente a la dependencia afectada

6. HISTÓRICO DE ACTUALIZACIONES

VERSIÓN	FECHA	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO
2	2018-07-12	N/A

