

## RESOLUCIÓN 298 DE 2015

(octubre 28)

Diario Oficial No. 49.772 de 31 de enero de 2016

### FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO

Por la cual se adopta la política para la prevención del daño antijurídico del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade).

EL GERENTE GENERAL DEL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (FONADE),

en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de las otorgadas por el numeral 8.11 del artículo 8o del Decreto 288 de 2004, el artículo [75](#) de la Ley 446 de 1998, y en los numerales 1, 2 y 3 del artículo [19](#) del Decreto 1716 de 2009 del 16 de mayo de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo [75](#) de la Ley 446 de 1998 establece 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.

Que mediante Decreto [1716](#) del 14 de mayo de 2009 se reglamentó el artículo [13](#) de la Ley 1285 de 2009, el artículo [75](#) de la Ley 446 de 1998 y el Capítulo V de la Ley [640](#) de 2001, estableciendo las funciones que deben cumplir dichos Comités.

Que son funciones del Comité de Conciliación, según lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del Decreto 1716 de 2009, las siguientes:

- “1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
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”.

Que la formulación de la política de prevención del daño antijurídico del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) tiene como sustento jurídico la Constitución Política, el Decreto [1716](#) de 2009, así como así lo dispuesto en la Circular número [03](#) de 20 de junio de 2014 y las sugerencias establecidas en el “Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico”, ambos documentos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Que la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) fue formulada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en sesión

del 7 de octubre de 2015.

Que según el numeral 8.11 del artículo 8o del Decreto 288 de 2004, son funciones de la Gerencia General del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) adoptar los reglamentos, el manual específico de funciones y requisitos, y los manuales de procedimiento, necesarios para el cumplimiento de las funciones del Fondo.

En virtud de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. Adoptar la Política para la Prevención del Daño Antijurídico del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), la cual fue formulada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial en sesión del 7 de octubre de 2015 y que hace parte integrante de esta Resolución.



ARTÍCULO 2o. La presente resolución rige y cobra vigencia a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 28 de octubre de 2015.

El Gerente General,

ALFREDO RAMÓN BULA DUMAR.

POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (FONADE).

INTRODUCCIÓN.

Mediante Decreto [1716](#) del 14 de mayo de 2009 se reglamentó el artículo [13](#) de la Ley 1285 de 2009, el artículo [75](#) de la Ley 446 de 1998 y el Capítulo V de la Ley [640](#) de 2001, estableciéndose las funciones que deben cumplir los Comités de Conciliación. Según lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo [19](#) del mencionado Decreto, son funciones del Comité de Conciliación las siguientes: “1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y “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”.

La fijación de la política para la prevención del daño antijurídico del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) tiene como sustento jurídico la Constitución Política, el Decreto [1716](#) de 2009, así como lo dispuesto en la Circular número [03](#) de 20 de junio de 2014 y las sugerencias establecidas en el “Manual para la Elaboración para la Política de Prevención del Daño Antijurídico”, ambos documentos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La elaboración de la política para la Prevención del Daño Antijurídico corresponde a una política pública como alternativa de solución a un problema planteado que implica, si es necesario, el uso

de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio. Esta política pretende mitigar los riesgos administrativos que generan la litigiosidad y reducir el gasto de los recursos públicos para enfrentar los eventos generadores del daño antijurídico. Por ende, con la formulación de la Política, se busca fomentar una cultura de prevención del daño antijurídico al interior de la Entidad.

La Política para la Prevención del Daño Antijurídico del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) fue estudiada y formulada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico en el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) se contó con la participación de las distintas Áreas de la Entidad, ejercicio que se convirtió en un proceso transversal, aplicando los parámetros de la teoría d administración de la calidad total, sugerida en el “Manual para la Elaboración de la Política de Prevención del Daño Antijurídico”.

El Comité de Conciliación en sesión del 7 de octubre de 2015, formuló el Proyecto de la Política, en pro de mitigar las posibilidades que generen daños que le pueden significar reclamaciones de carácter extrajudicial y judicial y que pueden llegar a constituir un detrimento del patrimonio público.

#### 1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A RESOLVER.

Según la información suministrada al Comité de Conciliación y Defensa Judicial por su Secretario Técnico y el Asesor Jurídico, se identificaron las siguientes causas de litigiosidad en contra de Fonade, en el periodo comprendido entre los años 2012 a 2014:

CAUSA DEL LITIGIO (2012-2014)	TIPO DE ACCIÓN - MEDIO DE CONTROL	NÚMERO DE DEMANDAS
Responsabilidad solidaria laboral - Falta de claridad en las estipulaciones contractuales en lo que respecta al pago de salarios y prestaciones sociales de los contratistas de Fonade para con sus trabajadores	Ordinaria laboral	37
Incumplimiento contractual – Deficiente supervisión contractual	Contenciosa administrativa	33
CAUSA DEL LITIGIO (2012-2014)	TIPO DE ACCIÓN - MEDIO DE CONTROL	NÚMERO DE DEMANDAS
Contrato realidad - Indebida supervisión a los contratistas de prestación de servicios	Ordinaria laboral	16
Presunto daño antijurídico causado por la acción u omisión de la entidad – Responsabilidad extracontractual de la Entidad por perjuicios causados a terceros en la ejecución de obras, por falta de cuidado de los contratistas	Reparación directa	13
Presunta afectación de derechos colectivos – Vulneración a distintos derechos colectivos	Popular	11
Declaración de nulidad de actos contractuales -	Nulidad y	5

Violación al debido proceso	restablecimiento del derecho de actos administrativos contractuales	
Incumplimiento de las obligaciones que constan en un título ejecutivo	Ejecutiva	1
TOTAL		116

Según la información suministrada al Comité de Conciliación y Defensa Judicial por su Secretario Técnico y el Asesor Jurídico, se identificaron las siguientes causas de las sentencias pagadas por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) durante el periodo de 2012 al 2014:

CAUSAS DE CONDENAS	TIPO DE ACCIÓN	FRECUENCIA
Incumplimiento del Contrato	Controversia contractual	5
Restablecimiento del equilibrio económico del Contrato	Controversia contractual	2
Liquidación del Contrato	Controversia contractual	2
Contrato realidad	Jurisdicción ordinaria laboral y nulidad y restablecimiento de carácter laboral	2
Nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos contractuales	Controversia contractual	1
Protección de los derechos e intereses colectivos	Acción popular	1
Título ejecutivo	Proceso ejecutivo	1
TOTAL		14

Como quiera que Fonade tiene como objeto principal ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo y en tal sentido promueve, estructura, gerencia, ejecuta, evalúa proyectos de desarrollo contando con diferentes unidades para hacer frente al tipo de proyectos que puedan requerirse, la principal herramienta usada por Fonade para desarrollar su actividad misional es el acuerdo de voluntades, de tal suerte que gran parte de las causas de litigiosidad tienen como origen un contrato o convenio, pues es el instrumento usado por antonomasia para desarrollar el objeto misional a cargo de la Entidad, así como para asegurar su normal y continuo funcionamiento.

Funge también como causa de generación de conflictos la reclamación de relación laboral que hacen los contratistas de prestación de servicios, alegando la configuración de un contrato realidad. Asimismo, en materia laboral, se evidenció un gran número de procesos por trabajadores de contratistas de la Entidad, quienes pretenden se declare la responsabilidad solidaria de esta en el pago de sus acreencias laborales.

## 2. MEDIDAS PARA CORREGIR LOS PROBLEMAS.

En atención a las causas de litigiosidad anteriormente identificadas, se formula las siguientes medidas como un plan de acción para mitigar la reiteración de las mismas:

2.1. Causa identificada: Reclamaciones laborales de trabajadores de contratistas de Fonade.

2.1.1. Medida a ejecutar: Inclusión de cláusula de indemnidad

Al momento de suscribir un Contrato de Obra en el que se requiera contratar personal por parte del contratista de Fonade, se deberá pactar una cláusula en la que el contratista se obligue a mantener indemne a Fonade de cualquier tipo de reclamación, judicial o extrajudicial, que el personal contratado formule contra la Entidad por cualquier causa.

**Líder de la actividad:** Subgerencia de Contratación -Área de Gestión Contractual.

2.2. Causa identificada: Incumplimiento contractual - Deficiente supervisión contractual

2.2.1. Medida a ejecutar: Capacitaciones

-- Capacitaciones en las sesiones de orientación al nuevo servidor

Con una periodicidad de un (1) mes, en el desarrollo de las sesiones de orientación al nuevo servidor, la Asesoría Jurídica expondrá los lineamientos jurídicos básicos relacionados con la prevención del daño antijurídico, la supervisión contractual y las responsabilidades penales, fiscales, patrimoniales y disciplinarias que se deriven de la deficiente supervisión contractual.

**Líder de la actividad:** Asesoría Jurídica, Área de Talento Humano y/o consultores externos.

-- Capacitaciones a supervisores

Con una periodicidad de seis (6) meses, se realizarán capacitaciones a los supervisores de contratos y/o convenios, con el objetivo de concientizarlos sobre el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo y las responsabilidades penales, fiscales, patrimoniales y disciplinarias que se deriven de la deficiente supervisión de los contratos a su cargo. Las Áreas de la Entidad deberán asegurar la comparecencia de los supervisores a las capacitaciones.

**Líder de la actividad:** Asesoría Jurídica, Área de Talento Humano y/o consultores externos.

2.3. Causa identificada: Reclamaciones relacionadas con la configuración de un contrato realidad

2.3.1. Medidas a ejecutar: Información y capacitaciones a supervisores de contratistas de prestación de servicios

-- Información a supervisores de contratistas de prestación de servicios

Con una periodicidad de seis (6) meses, se enviará un memorando a los funcionarios pertenecientes a la planta de personal de Fonade sobre la forma en que deben tratar a sus contratistas, las exigencias que pueden hacerles durante la ejecución de contratos de prestación de servicios con personas naturales, con el fin de evitar la configuración de un contrato realidad.

**Líder de la actividad:** Asesoría Jurídica, Área de Talento Humano y/o consultores externos.

-- Capacitaciones a supervisores de contratistas de prestación de servicios

Con una periodicidad de seis (6) meses, se capacitará a los funcionarios pertenecientes a la planta de personal de Fonade, sobre la forma de ejercer la supervisión en los contratos de prestación de servicios con personas naturales.

El expositor desarrollará la capacitación en la que se darán recomendaciones sobre la adecuada forma de ejercer la supervisión en este tipo de contratos y los riesgos que implica la inadecuada supervisión.

**Líder de la actividad:** Asesoría Jurídica, Área de Talento Humano y/o consultores externos.

2.4. Elaboración y socialización de un documento pedagógico que contenga recomendaciones, sugerencias o tips para la prevención del daño antijurídico.

### 3. INDICADORES.

Con el fin de realizar la cuantificación de las actividades antes mencionadas, los indicadores serán los siguientes:

Para la actividad: Reclamaciones laborales de trabajadores de contratistas de Fonade (indicador de gestión)

Número de contratos durante el semestre  
cuyo objeto sea la ejecución de una obra  
con la cláusula de indemnidad X100 %

Número de contratos durante el semestre  
cuyo objeto sea la ejecución de una obra

Nota: Este indicador abarcará el período comprendido entre el 1o de enero de 2016 al 30 de junio de ese mismo año y sucesivamente.

Para la actividad: Reclamaciones laborales de trabajadores de contratistas de Fonade (indicador de resultado)

Número de reclamaciones administrativas  
laborales que soliciten responsabilidad

solidaria de Fonade X100 %

Total de reclamaciones administrativas

Laborales en contra de Fonade

Nota: Este indicador comenzará su medición desde el 1o de julio de 2016 al 31 de diciembre del mismo año y sucesivamente.

Para la actividad: Reclamaciones laborales de trabajadores de contratistas de Fonade (indicador de impacto)

1. Número de condenas contra Fonade  
por responsabilidad solidaria en materia

laboral X100 %

2. Número de demandas laborales

notificadas a Fonade con pretensión de responsabilidad solidaria en materia laboral

Notas:

1. Para la variable de medición 1 “Número de condenas contra Fonade por responsabilidad solidaria en materia laboral”, su medición comprenderá las sentencias ejecutoriadas de los procesos medidos en la variable 2, iniciando su medición desde 1o de enero de 2018 hasta el 30 de junio de ese mismo año. Lo anterior teniendo en cuenta que los procesos laborales tardan un tiempo aproximado de dos años para su resolución.

2. Para la variable de medición 2 “Número de demandas laborales notificadas a Fonade con pretensión de responsabilidad solidaria en materia laboral”, su medición iniciará desde el 1o de julio de 2016 hasta 31 de diciembre de 2016.

Para la actividad: Incumplimiento contractual - Deficiente supervisión contractual (indicador de gestión)

$$\frac{\text{Número de capacitaciones realizadas}}{\text{Número de capacitaciones programadas}} \times 100 \%$$

Nota: Este indicador abarcará el periodo comprendido entre el 1o de enero de 2016 al 31 de diciembre de ese mismo año y sucesivamente.

$$\frac{\text{Número de supervisores evaluados satisfactoriamente}}{\text{Número de supervisores capacitados}} \times 100 \%$$

Nota: Este indicador abarcará el periodo comprendido entre el 1o de enero de 2016 al 31 de diciembre de ese mismo año y sucesivamente. El indicador se medirá con una periodicidad de 6 meses.

Para la actividad: Incumplimiento contractual - Deficiente supervisión contractual (indicador de impacto)

1. Número de condenas contra Fonade por incumplimiento contractual cuya causa

$$\times 100 \%$$

sea la deficiente supervisión del contrato

2. Número de demandas notificadas a Fonade con pretensión de incumplimiento

contractual

Notas:

1. Para la variable de medición 1 “Número de condenas contra Fonade por incumplimiento contractual cuya causa sea la deficiente supervisión del contrato”, su medición comprenderá las sentencias ejecutoriadas de los procesos medidos en la variable 2, iniciando su medición desde 1o de enero de 2020 hasta el 30 de junio de ese mismo año. Lo anterior teniendo en cuenta que

los procesos contencioso administrativos tardan un tiempo aproximado de cuatro años para su resolución.

2. Para la variable de medición 2 “Número de demandas notificadas a Fonade con pretensión de incumplimiento contractual”, su medición iniciará desde el 1o de julio de 2016 hasta 31 de diciembre de ese mismo año.

Para la actividad: Reclamaciones relacionadas con la configuración de un contrato realidad (indicador de gestión)

Número de capacitaciones realizadas X100 %  
Número de capacitaciones programadas

Nota: Este indicador abarcará el periodo comprendido entre el 1o de enero de 2016 al 30 de junio de ese mismo año y sucesivamente. El indicador se medirá con una periodicidad de 6 meses.

Para la actividad: Reclamaciones relacionadas con la configuración de un contrato realidad (Indicador de resultado)

Número de reclamaciones administrativas laborales que soliciten la configuración de

un contrato realidad X100 %

Total de reclamaciones administrativas

laborales en contra de Fonade

Nota: Este indicador comenzará su medición desde el 1o de julio de 2016 al 31 de diciembre del mismo año y sucesivamente.

Para la actividad: Reclamaciones relacionadas con la configuración de un contrato realidad (Indicador de impacto)

1. Número de condenas contra Fonade Relacionadas con la configuración de un

Contrato realidad X100 %

2. Número de demandas laborales notificadas a Fonade con pretensión configuración de un contrato realidad

Notas:

1. Para la variable de medición 1 “Número de condenas contra Fonade relacionadas con la configuración de un contrato realidad”, su medición comprenderá las sentencias ejecutoriadas de los procesos medidos en la variable 2, iniciando su medición desde 1o de enero de 2018 hasta el 30 de junio de ese mismo año. Lo anterior teniendo en cuenta que los procesos laborales tardan un tiempo aproximado de dos años para su resolución.

2. Para la variable de medición 2 “Número de demandas laborales notificadas a Fonade con

pretensión configuración de un contrato realidad”, su medición iniciará desde el 1o de julio del 2016 hasta 31 de diciembre de 2016.

#### 4. IMPLEMENTACIÓN, SOCIALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO.

Una vez aprobada la presente política, se deberá socializar a través de los canales de comunicación que la Entidad disponga y el Comité de Conciliación deberá analizar el resultado de los indicadores con el fin de evaluar si la política planteada ha funcionado o deberá ser objeto de modificaciones.

#### 5. PRESUPUESTO.

Los recursos para la implementación de las actividades señaladas en la presente política están contemplados en el presupuesto de la Entidad. En caso de requerirse recursos adicionales, deberán realizarse las gestiones pertinentes ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, para que sus integrantes autoricen la consecución de tales recursos.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones  
ISSN 2256-1633  
Última actualización: 31 de marzo de 2018

