

# POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL  
OFICINA ASESORA JURÍDICA  
BOGOTÁ, D.C., 2019



Código GP 006-1

**Supervisión para el crecimiento social  
y económico del sector solidario**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 511737  
[www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co) Correo electrónico: [cau@supersolidaria.gov.co](mailto:cau@supersolidaria.gov.co)  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



## CONTENIDO

### 1. ASPECTOS GENERALES

- 1.1. Objetivo
- 1.2. Alcance
- 1.3. Definiciones

### 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD

### 3. LINEAMIENTOS PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

- 3.1. Normatividad aplicable
- 3.2. Comité de conciliación y defensa jurídica
- 3.3. Responsables

### 4. POLÍTICA DE DAÑO ANTIJURÍDICO PARA LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

#### 4.1 EXAMEN DE LOS ASPECTOS QUE HAN GENERADO PRINCIPALES PROBLEMAS DE LITIGIOSIDAD EN LA ENTIDAD

### 5. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

- 5.1 identificación de la actividad litigiosa - identificar y enlistar las causas primarias del problema - Paso 1
- 5.2 Análisis de las causas primarias o subcausas- Paso 2
- 5.3 Plan de acción - propuestas a las políticas de prevención - Paso 3
- 5.4 Efectuar seguimiento y evaluación - Paso 4

## 6. INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICA Y SUS MEDIDAS

### 1. ASPECTOS GENERALES

#### 1.1. OBJETIVO

La Política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la Superintendencia de la Economía Solidaria, busca establecer las causas determinantes del daño antijurídico que ha culminado en condenas en contra de la Entidad y por ende del erario público, que permita definir políticas y lineamientos de orden preventivo para evitar que las decisiones administrativas, así como hechos y omisiones por parte de las distintas dependencias de esta Superintendencia, vulneren la Constitución Política y el orden normativo, generando consecuencias adversas a los intereses institucionales ante la jurisdicción competente.

#### 1.2. ALCANCE

La Política de Prevención del Daño Antijurídico aplica a todas las dependencias de la Superintendencia de la Economía Solidaria, con especial énfasis a los procesos que han generado sentencias en contra de la Entidad, constituyendo un plan de acción integral para solucionar, mitigar y controlar la problemática generadora del daño, que conlleve a la reducción de sentencias judiciales adversas por demandas y por ende, a la disminución de pagos realizados por tal concepto.

#### 1.3. DEFINICIONES

a) **DAÑO ANTIJURÍDICO.** El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. No basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado<sup>1</sup>.

b) **POLÍTICA PÚBLICA.** Es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio<sup>2</sup>.

c) **POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.**

Es un plan de acción integral a llevar a cabo por parte de la entidad para solucionar, mitigar o controlar la problemática generadora del daño.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333/96. MP. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

<sup>2</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico N° 11. 2014., pag.11.

<sup>3</sup> Ibídem. Pág. 12.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD

La Superintendencia de la Economía Solidaria se crea mediante la Ley 454 de 1998, definida por el Legislador como un “organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera (...)”<sup>4</sup>.

El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado, dentro de las cuales se encuentran las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas<sup>5</sup>.

## 3. LINEAMIENTOS PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

### 3.1. NORMATIVIDAD APLICABLE

✓ **Decreto 1069 de 2015**

El Decreto 1069 de 2015 en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, dispone que el Comité de Conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Así mismo, el citado decreto en su artículo 2.2.4.3.1.5, establece entre las funciones del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades.

Respecto de la Superintendencia de la Economía Solidaria, dadas las funciones de control, inspección y vigilancia que le confiere la Ley 454 de 1998 y el Decreto 186 de 2004, se hace necesario fijar políticas para la defensa jurídica y la prevención del daño antijurídico con el fin de prevenir en lo posible la presentación de demandas que puedan culminar en la

<sup>4</sup> Ley 454 de 1998, art. 33.

<sup>5</sup> Constitución Política. Artículo 189: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) “24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles” (Subrayado fuera de texto)

declaración de responsabilidad por parte de autoridad competente, en contra de la Entidad, afectándose así sus intereses de orden patrimonial.

✓ **Decreto 1716 de 2009**

El Decreto 1716 de 2009, por medio del 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, cuyo artículo 19, numerales 1, 2 y 3 señalan funciones del comité de conciliación relacionadas con la prevención del daño antijurídico.

✓ **Resolución N° 20091120009515 de 2009**

Por la cual se reglamenta el comité de conciliación de la Superintendencia de la Economía Solidaria que en su artículo 3 señala como función del comité de conciliación formular, ejecutar y diseñar las políticas de prevención del daño antijurídico al interior de la entidad.

### Documentos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Relacionados con la Política de Prevención del Daño Antijurídico para las entidades del Orden Nacional, así:

### Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico - Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Dirección de Políticas y Estrategias presenta una guía general para que cada comité genere su propia política de prevención, de manera estandarizada y comparable, para realizar seguimiento a su propia actividad administrativa bajo los siguientes herramientas:

- a) Competencia de los comités de conciliación en materia de prevención del daño antijurídico.
- b) El litigio en nombre de entidades estatales: precedentes a nombre del interés público
- c) La necesidad de una estrategia de prevención del daño antijurídico
- d) La política de prevención del daño antijurídico como responsabilidad de cada entidad pública.
- e) La política de prevención del daño antijurídico como herramienta de administración

pública.

f) Recomendaciones para la formulación de política de prevención del daño antijurídico.

✓ **Manual de políticas de prevención junio 2014 ANDJE**

El manual complementa la “Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico”, en el cual expone el procedimiento sugerido por la Agencia para identificar los hechos generadores de daño antijurídico; además, sugiere un proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

El desarrollo de este proceso busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades del orden nacional en el mediano plazo, mediante la determinación de los siguientes pasos:

- a) Definición de política de prevención del daño antijurídico.
- b) Metodología propuesta: Administración de la calidad total.
- c) Desarrollo de la metodología.

✓ **Circular 06 de 06 de julio 2016 – Lineamientos**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en cumplimiento de su objetivo de formular, evaluar, difundir y hacer seguimiento a las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de los servidores y entidades públicas, formula los siguientes lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional:

- a) Lineamientos para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- b) Lineamientos para el seguimiento a las políticas de prevención del daño antijurídico.
- c) Lineamientos de gestión para la formulación y seguimiento a las políticas de prevención del daño antijurídico
- d) Obligatoriedad: Todas las entidades del orden nacional que contenga litigiosidad.

e) Periodicidad: Cada Año (Plazo máximo entre Noviembre y Diciembre)

### 3.2. COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JURÍDICA

El Decreto 1716 de 2009, en el artículo 16 define al 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.”

La citada norma, en el artículo 19, numerales 1, 2 y 3 señala como funciones del comité de conciliación:

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 (...)

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto en mención, el Comité de Conciliación de la Superintendencia de la Economía Solidaria formula, orienta, coordina, define adopta y ejecuta las políticas en materia de gestión judicial y de prevención del daño antijurídico en la Entidad.

### 3.3. RESPONSABLES

Las políticas de prevención del daño antijurídico de la Superintendencia de la Economía Solidaria, deberán ser implementadas por parte de cada jefe de área responsable, mediante un plan de acción, para que posterior a ello, el Comité de Conciliación y dependencias competentes evidencien la ejecución de las actividades aprobadas.

El Comité de Conciliación a través de su Secretaría, es la instancia encargada de la actualización de este manual.

#### 4. POLÍTICA DE DAÑO ANTIJURÍDICO PARA LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

##### 4.1 EXAMEN DE LOS ASPECTOS QUE HAN GENERADO PRINCIPALES PROBLEMAS DE LITIGIOSIDAD EN LA ENTIDAD

Para este análisis se tuvieron en cuenta:

A. **Las demandas** contra la Entidad en el año 2017:

1. Nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por LUIS FELIPE CASTRO ARCINIEGAS, identificado con C.C. 6.311.528 , contra la SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA, auto admisorio del 20 de febrero de 2017 por una cuantía de \$ 143.016.000 por concepto de la decisión de la Supersolidaria de imponer una sanción a la cooperativa Coopcastilla por presuntas inconsistencias en la contabilización de algunos créditos desembolsados, según el demandante la sanción es contraria a la ley, toda vez que en el trámite del proceso administrativo sancionatorio se violó el debido proceso, porque la superintendencia negó la práctica de pruebas por considerarlas no necesarias y superfluas.

Causa de la demanda: VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

2. Nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por CONVERGENTES COOPERATIVA MULTIACTIVA, con NIT 830.015.137-7, contra la SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, auto admisorio del 27 de febrero de 2017, por una cuantía de \$222.571.700, por concepto de nulidad de las resoluciones 2014330013285, por medio de las cuales se ordenó tomar posesión de los bienes, haberes y negocios de la organización CONVERGENTES y 2015110007815, por la cual se resuelve recurso de reposición y en subsidio apelación. Según el demandante, se profirió la resolución 2014330013285 sin realizar un procedimiento adecuado que le permitiera a la cooperativa defenderse y pronunciarse sobre los hechos.

Causa de la demanda: VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

3. Nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por JOSÉ EBERARDO ROJAS GONZÁLEZ, identificado con C.C. 4.450.671, contra la SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, auto admisorio del 17 de julio de 2017, por una cuantía de \$



5.412.000, por concepto de nulidad de las resoluciones 2015220002835, mediante la cual se impuso sanción de multa a favor del Tesoro Nacional y 2016110002955, mediante la cual se confirmó la decisión sancionatoria.

Causa de la demanda: ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCIÓN.

4. Reparación Directa interpuesta por JACIDES JIMENEZ ORTEGA, identificado con c.c. 5.093.554, contra la SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, auto admisorio del 06 de julio de 2017, por una cuantía de \$ 341.413.728, por concepto de los presuntos perjuicios sufridos por la falta de inspección, vigilancia y control de la Supersolidaria, sobre la actividad ejercida a la Cooperativa Coopprofesionales, que según el demandante, dieron lugar a la liquidación y terminación de la persona jurídica de esa entidad, sin que se le reconociera el pago de las acreencias laborales.

Causa de la demanda: OMISIÓN EN LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

5. Reparación Directa interpuesta por SAMUEL PESTANA identificado con C.C. 73.141.386, contra la SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, auto admisorio del 13 de junio de 2017, por una cuantía de \$ 194.895.945, por la omisión al deber de inspección, vigilancia y control de la Supersolidaria, sobre la actividad ejercida por la cooperativa Coopprofesionales, que según el demandante, dieron lugar a la liquidación y terminación de personería jurídica de Coopprofesionales sin que se le reconociera el pago de las acreencias laborales debidamente reconocidas mediante sentencia judicial al señor Samuel Pestana Almarío.

Causa de la demanda: OMISIÓN EN LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

## B. Las condenas contra la Entidad en el año 2017:

1. HECTOR ALFONSO HERNANDEZ JUNCA  
Medio de Control: Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho  
Cuantía: \$ 8.359.235

Causa de la demanda: ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NOTIFICA LA TERMINACIÓN DE UN NOMBRAMIENTO PROVISIONAL

Fallo:

*“2. DECLARESE la nulidad parcial de la Resolución No 20124100016455 de fecha 28 de agosto de 2012, de conformidad a las consideración que vienen expuestas....*

*4. A título de restablecimiento del derecho se ordena a la Superintendencia de la Economía Solidaria reconocer y pagarle al señor HECTOR ALFONSO HERNANDEZ JUNCA, los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir a partir 03 de octubre de 2012 al 08 de noviembre del mismo año, con las respectivas incidencias en las cotizaciones en el Régimen de Seguridad Social Integral, conforme se explicó en la parte motiva...”*

*6. ORDENASE la actualización o ajuste al valor de las condenas económicas dejadas de cancelar, en los términos del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. La entidad pagará intereses en cuanto se den los supuestos de hecho del artículo 195 del C.P.A.C.A.*

*7. Ordenase el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A....”*

## 5. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

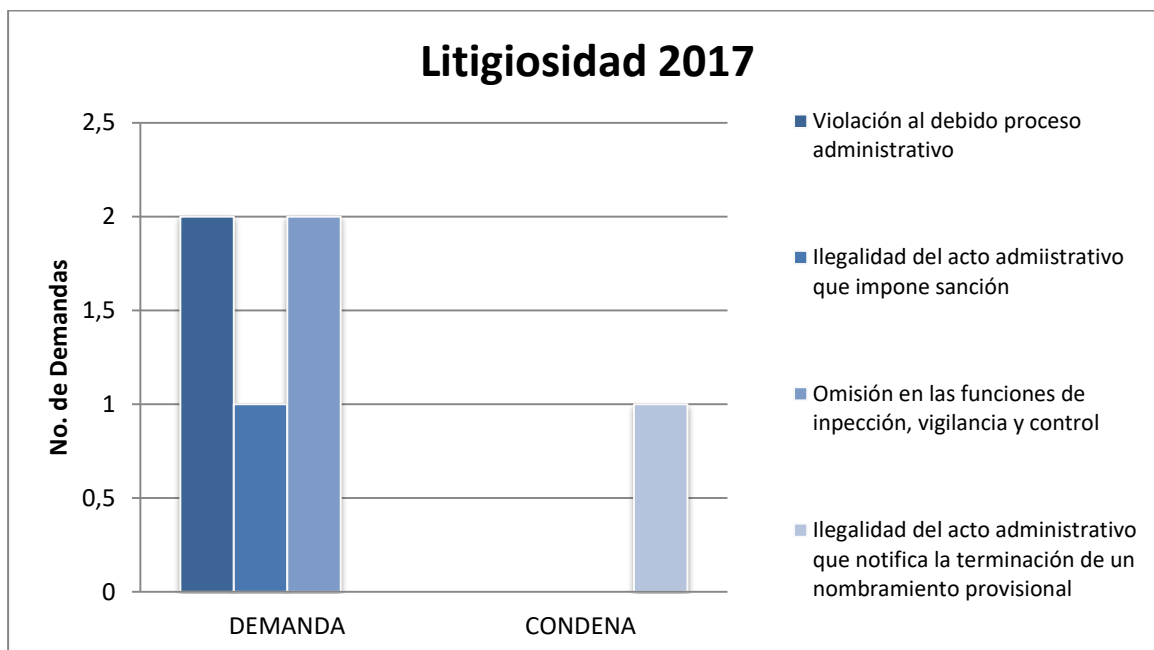
De acuerdo con el manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica - ANDJE, la Superintendencia de la Economía Solidaria posee un nivel de litigiosidad bajo, toda vez que cuenta con menos de 1000 procesos<sup>6</sup>; así pues, se tendrá para la formulación el estudio y análisis de la actividad litigiosa demandas y fallos en contra de la entidad en el periodo comprendido entre el primero (1°) de enero de 2017 hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2017.

### 1.1 PASO 1 - IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA - IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA

<sup>6</sup> Baja litigiosidad: Si tiene menos de 1000 procesos o menos de 1 billón en pretensiones

Así pues, en la primera matriz tendremos la identificación de la actividad litigiosa, su medio de control, priorizando las causas generales que produjeron el daño antijurídico, según la clasificación de eKOGUI y el valor de las condenas según la clasificación de las causas y la frecuencia con que se presentaron dichas causas generales, así:

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA		NIVEL DE LITIGIOSIDAD: BAJO		
PASO UNO: IDENTIFICACION DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA				
PERIODO ANALIZADO: DESDE 01-01-2017 HASTA 31-01-2017				
TIPO DE INSUMO	TIPO DE ACCIÓN	CAUSA GENERAL EKOGUI	VALOR	FRECUENCIA
DEMANDA	Nulidad y restablecimiento del derecho	Violación al debido proceso administrativo	\$ 365.587.700	2
DEMANDA	Nulidad y restablecimiento del derecho	Ilegalidad del acto administrativo que impone sanción.	\$ 5.412.000	1
DEMANDA	Reparación Directa	Omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control	\$ 536.309.670	2
CONDENA	Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho	Ilegalidad del acto administrativo que notifica la terminación de un nombramiento provisional	\$ 4.205.217	1



En el gráfico anterior, se puede observar que la causa en el año 2017 por la que se recibió condena en contra de la entidad, corresponde a la de “Ilegalidad del acto administrativo que notifica la terminación de un nombramiento provisional” la cual conlleva un fallo patrimonial de \$ 4.205.217 mcte, concluyendo así que el daño antijurídico se encuentra configurado por el tipo de acción o medio de control de “Nulidad y Restablecimiento del Derecho”.

## 5.1 IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA

Con base en la información anterior, el Comité de Conciliación define los asuntos que se desarrollarán en una política de prevención del daño antijurídico y que proporcione una solución para reducir o mitigar los riesgos que conlleven a futuras demandas en contra de la entidad.

La identificación de las causas de estas fallas administrativas, nos permiten determinar si son prevenibles o no, si se originan por fallas internas de la entidad en cualquiera de sus

procesos, o si por el contrario son ajenas a la entidad y de ahí partir el diseño de la política a ejecutar.

Cada una de las causas primarias estudiadas y analizadas por el Comité de Conciliación, se establecieron teniendo en cuenta el desarrollo de alternativas tendientes a reducirlas para con ello generar una política sólida implementando e involucrando a los responsables de los procesos misionales y de apoyo.

Las causas que acogen a esta entidad en relación a los fallos condenatorios se consideran como de prioridad alta porque el medio de control utilizado por el demandante proviene de una actividad propia de la entidad, es decir; “Nulidad y Restablecimiento del Derecho” que surge a partir de un acto administrativo expedido por la Superintendencia.

A partir de la expedición de actos administrativos que dieron lugar a la liquidación y terminación de la persona jurídica de dos organizaciones solidarias se presentaron demandas en ejercicio del medio de control de reparación directa atribuyendo la causa de “omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control”, situación que fue analizada y se tomó como prioridad alta.

## 1.2 PASO 2 - ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS

La siguiente matriz, señala de manera clara y precisa el análisis realizado a las causas primarias (falencias o fallas administrativas) que originaron el daño antijurídico, basándonos en el estudio de los hechos que soportaron las demandas instauradas y la condena en contra de la Superintendencia de la Economía Solidaria para la vigencia del año 2017, así:



CAUSA GENERAL PRIORIZADA	HECHOS	CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	FRECUENCIA	VALOR	MEDIO DE CONTROL	AREA GENERAL LA CONDUCTA	PREVENIBLE	PRIORIDAD <sup>7</sup>
ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	Falta de motivación de acto administrativo de desvinculación laboral de funcionario en provisionalidad sin mediar motivación.	Falla administrativa que condujo a emitir acto administrativo que resuelve terminar nombramiento provisional a funcionario de la entidad, desconociendo los derechos al pensionado	1	\$ 4.205.217	Nulidad y restablecimiento del derecho	Despacho del Superintendente y Secretaría General	SI	1
	Vulneración al núcleo esencial del Derecho Fundamental al debido proceso al no aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio	Falta de unidad de criterio en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio	1	\$ 5.412.000		Delegatura Financiera		
OMISION EN LAS FUNCIONES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL	Perjuicios sufridos por la falta de vigilancia, inspección y control, sobre las actividades ejercidas por la Cooperativa, que dieron lugar a la liquidación y terminación de la persona jurídica, sin que se reconociera el pago de las acreencias laborales	Falla administrativa por omisión en el deber de inspección, vigilancia y control sobre la actividad desarrollada por las vigiladas	2	\$ 536.309.673	Reparación Directa	Delegatura Asociativa	SI	1
VIOLACION AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	Se violó el debido proceso, porque la superintendencia negó la práctica de una prueba	Falla administrativa para la aplicación de las etapas procesales del procedimiento administrativo sancionatorio	2	\$ 365.587.700	Nulidad y restablecimiento del derecho	Delegatura Financiera	SI	1
	Se profirió toma de posesión sin realizar un procedimiento adecuado que le permitiera a la cooperativa defenderse y pronunciarse sobre los hechos	Falta de seguimiento a los instrumentos de salvamento y protección en la etapa de prevención antes de la toma de posesión de la entidad vigilada.				Delegaturas Asociativa y Financiera		



Código GP 006-1

Factor de Priorización: IMPACTO: ALTO :1

Supervisión para el crecimiento social  
y económico del sector solidario

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 01800  
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: cau@supersolidaria.gov.co  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



### 5.3 PROPUESTAS A LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN – PASO 3 PLAN DE ACCIÓN

Las medidas a implementar por parte de esta Superintendencia se constituyen en una política pública cuyo fin es la prevención del daño antijurídico generado por las causas encontradas y que una vez analizadas son prevenibles, por tanto se deben instruir en un plan de acción que incluya alternativas concretas que tiendan a solucionar o mitigar la causa primaria del problema.

Dentro de la formulación de las políticas de prevención fue necesario tener en cuenta a las partes que puedan estar involucradas en los hechos u omisiones generadores del daño antijurídico, en razón a que ello constituye un proceso transversal que requiere la coordinación de las distintas áreas de la entidad.

Es necesario priorizar las causas primarias que han generado mayor riesgo de daño antijurídico por el impacto que genera una acción judicial, toda vez que la Superintendencia conlleva una baja litigiosidad.

Frente a la condena interpuesta a la Superintendencia de la Economía Solidaria, se clasifica como prioridad alta a la causa primaria generadora del fallo en contra de la entidad. Aquella deficiencia administrativa que se materializó en un acto administrativo mediante el cual se resolvió terminar el nombramiento provisional a un funcionario de la entidad desconociendo unos derechos especiales, ha llevado a la entidad a establecer medidas de prevención y control en favor de los funcionarios provisionales que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad.

Ahora bien, frente a las demandas instauradas ante la entidad, se identificó como causa primaria falla en la unidad de criterios en la aplicación del procedimiento administrativo



Código GP 006-1

Supervisión para el crecimiento social  
y económico del sector solidario

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 511737  
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: cau@supersolidaria.gov.co  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



sancionatorio y la ejecución de cada una sus etapas procesales, lo que implica la revisión y ajuste por parte de las áreas misionales y transversales, para posteriormente socializar a los funcionarios y contratistas el manual de procedimiento administrativo sancionatorio elaborado por la Oficina Asesora Jurídica, como un mecanismo que permita superar la falla identificada.

Se identificaron demandas cuya causa primaria se origina en una falla administrativa por omisión en el deber de vigilancia, inspección y control sobre la actividad desarrollada por las supervisadas, que dio lugar a la liquidación y terminación a la personería jurídica de las organizaciones solidarias. Para el efecto analizamos que para administrar este riesgo es importante hacer el seguimiento a las quejas reiteradas instauradas por los asociados, sobre las irregularidades cometidas al interior de las cooperativas por los organismos de control, con la finalidad de conocer su universo y así ejercer la supervisión de manera oportuna.

Respecto a la causa primaria de falta de seguimiento a los instrumentos de salvamento y protección en la etapa de prevención antes de la toma de posesión de la entidad vigilada, una vez identificada esta falta se propuso que las áreas misionales adviertan a los responsables de los procesos para que se interiorice a través de la exposición de casos reales superados, con el fin de hacer una retroalimentación de la norma que permite esta actuación administrativa.

A continuación se observa la siguiente matriz, con la propuesta de política que busca resolver o minimizar las causas primarias que identificamos y analizamos anteriormente y que ocasionan o podrían ocasionar daño antijurídico en la Entidad. Así:





PRIORIDAD	CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MEDIDA - ¿QUÉ HACER?	MECANISMO ¿CÓMO HACERLO?	CRONOGRAMA - ¿CUÁNDO HACERLO?	RESPONSABLE - ¿QUIÉN LO HACE?	RECURSOS	DIVULGACIÓN
1	Falla administrativa que condujo a emitir acto administrativo que resuelve terminar nombramiento provisional a funcionario de la entidad, desconociendo los derechos al pre-pensionados	Prevenir la terminación de nombramientos provisionales adecuando un mecanismo que detalle una estadística de los funcionarios de la entidad en etapa de pre-pensionados	Revisión y actualización de base de datos que identifique los funcionarios provisionales que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad en la Entidad.	Primer y segundo semestre de 2019	Secretaria General	Humano (funcionarios o contratistas de las dependencias responsables)	Base de datos funcionarios
1	Falta de unidad de criterio en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio	Hacer revisión y ajuste al manual de procedimiento administrativo sancionatorio	Reactivar Comité Jurídico para realiza la revisión y ajuste al manual de procedimiento administrativo sancionatorio, para su estandarización en la aplicabilidad.	Primer y segundo semestre de 2019	Comité Jurídico	Humano (funcionarios o contratistas de las dependencias responsables)	Manual y política Intranet Página Web de la Entidad
1	Falla administrativa por omisión en el deber de inspección, vigilancia y control sobre la actividad desarrollada por las vigiladas	Hacer seguimiento a las quejas instauradas por los asociados, sobre las irregularidades cometidas al interior de las cooperativas por los organismos de control de las mismas.	Realizar revisión y presentar ante el Comité Jurídico informe con los datos estadísticos de las cooperativas que presentan quejas e irregularidades reiteradas.	Primer y segundo semestre de 2019	Delegatura Asociativa. Delegatura Financiera.	Humano (funcionarios o contratistas de las dependencias responsables)	Informe
1	Falla administrativa para la aplicación de las etapas procesales del procedimiento administrativo sancionatorio	Difundir y capacitar el ajuste al manual de procedimiento administrativo sancionatorio y su política.	Una (1) Socialización a cargo de cada área misional dirigida a funcionarios y contratistas sobre la aplicabilidad del manual de procedimiento administrativo sancionatorio, principalmente en las etapas procesales y realizar evaluación virtual en retroalimentación del manual y el procedimiento	Segundo semestre de 2019	Delegatura Asociativa. Delegatura Financiera. Oficina Asesora Jurídica.	Humano (funcionarios o contratistas de las dependencias responsables)	Memorando Medios audiovisuales Evaluación virtual
1	Falta de seguimiento a los instrumentos de salvamento y protección en la etapa de prevención antes de la toma de posesión de la entidad vigilada.	Dar a conocer la normatividad: Decreto 663 de 1993 Art. 113 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Una (1) Exposición de casos ejemplo en donde se desarrolle el artículo 113 del Decreto 663 de 1993 (prevención)	Segundo semestre de 2019	Delegatura Asociativa. Delegatura Financiera.	Humano (funcionarios o contratistas de las dependencias responsables) Sala, equipos multimedia.	Memorando Medios audiovisuales



Código GP 006-1

**Supervisión para el crecimiento social y económico del sector solidario**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 01800  
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: cau@supersolidaria.gov.co  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1





## 5.5 EFECTUAR SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN - PASO 4

La siguiente matriz, hace referencia a la construcción de indicadores que, permitan a la entidad medir el grado de cumplimiento de los mecanismos propuestos en la política y si los mismos resultan efectivos para abordar las causas primarias identificadas y así lograr disminuir los niveles de litigiosidad

Insumos del plan de acción		Evaluación		
Causa primarias o secundarias	Mecanismo	Indicador de Gestión	Indicador de Resultado	Indicador de Impacto
Falla administrativa que condujo a emitir acto administrativo que resuelve terminar nombramiento provisional a funcionario de la entidad sin motivación y desconociendo los derechos al pre-pensionado	Revisión y actualización de base de datos que identifique los funcionarios provisionales que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad en la Entidad	# de revisiones y actualizaciones a la base de datos en el año 2019 realizadas	# de actos administrativos expedidos que resuelven la terminación de un nombramiento en provisionalidad	[(# de demandas por la causa primaria en 2019 - # de demandas por la causa primaria en 2018) / # de demandas por la causa primaria en 2018]*100
		# total de revisiones establecidas por la política en el año 2019	# total de actos administrativos expedidos con motivación que resuelven la terminación de un nombramiento en provisionalidad	
Falta de unidad de criterio en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio	Reactivar Comité Jurídico para realiza la revisión y ajuste al manual de procedimiento administrativo sancionatorio, para su estandarización en la aplicabilidad.	# de revisiones al manual de procedimiento administrativo sancionatorio	Manual de procedimiento administrativo sancionatorio actualizado	[(# de demandas por la causa primaria en 2019 - # de demandas por la causa primaria en 2018) / # de demandas por la causas primaria en 2018]*100
		Ajuste al manual de procedimiento administrativo sancionatorio		
Falla administrativa por omisión en el deber de inspección, vigilancia y control sobre la actividad desarrollada por las vigiladas	Realizar revisión y presentar ante el Comité Jurídico informe con los datos estadísticos de las cooperativas que presentan quejas e irregularidades reiteradas.	# de revisiones a las cooperativas que presentan quejas e irregularidades reiteradas	# de comités donde se identificaron cooperativas que dan lugar a las medidas de vigilancia	[(# de demandas por la causa primaria en 2019 - # de demandas por la causa primaria en 2018) / # de demandas por la causas primaria en 2018]*100
		# Total de quejas recibidas en el primer y segundo semestre de 2019	# total de actos administrativos expedidos que dieron lugar a la liquidación y terminación de la persona jurídica	
Falla administrativa para la aplicación de las etapas procesales del procedimiento administrativo sancionatorio	Una (1) Socialización a cargo de cada área misional dirigida a funcionarios y contratistas sobre la aplicabilidad del manual de procedimiento administrativo sancionatorio, principalmente en las etapas procesales y realizar evaluación virtual en retroalimentación del manual y el procedimiento	# de socializaciones realizadas en el segundo semestre de 2019	# de personas que aprobaron la evaluación virtual de retroalimentación	[(# de demandas por la causa primaria en 2019 - # de demandas por la causa primaria en 2018) / # de demandas por la causas primaria en 2018]*100
		# socializaciones propuestas en el segundo semestre de 2019	# total de personas que asistieron a la socialización	
Falta de seguimiento a los instrumentos de salvamento y protección en la etapa de prevención antes de la toma de posesión de la entidad vigilada	Una (1) Exposición de casos ejemplo en donde se desarrolle el artículo 113 del Decreto 663 de 1993 (prevención)	# exposición de casos ejemplo en donde se desarrolle el artículo 113 del Decreto 663 de 1993 (prevención)	# de cooperativas que resultaron en intervención forzosa administrativa	[(# de demandas por la causa primaria en 2019 - # de demandas por la causa primaria en 2018) / # de demandas por la causas primaria en 2018]*100
		# exposiciones propuestas en el segundo semestre de 2019	# total de cooperativas a las cuales se les realizo actividades de prevención	



Código GP 006-1

### Supervisión para el crecimiento social y económico del sector solidario

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 511737  
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: cau@supersolidaria.gov.co  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



## 6. INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICA Y SUS MEDIDAS

Con el fin de alcanzar los resultados propuestos, la Superintendencia de Economía Solidaria institucionaliza la política de prevención del daño antijurídico para que esta se convierta en una más de las políticas que la entidad aplica en su quehacer misional y administrativo.

<p><b>ELABORADO POR:</b> MARIA VICTORIA CASTILLO CAMPI <b>Profesional Especializado</b> LORENA CARDENAS GALLEGO <b>Técnico Administrativo</b></p>	<p><b>REVISADO POR:</b> LUZ JIMENA DUQUE BOTERO <b>JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA</b></p>	<p><b>APROBADO POR:</b> COMITÉ DE CONCILIACIÓN No 13 del 21 de diciembre de 2018 (version1)</p>
<p><b>REVISION POR:</b> JOAN MANOEL ALVAREZ RUEDA <b>Profesional Especializado</b> LORENA CARDENAS GALLEGO <b>Técnico Administrativo</b></p>	<p><b>REVISADO POR:</b> JUAN CARLOS LÓPEZ GÓMEZ <b>JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA</b></p>	<p><b>APROBADO POR:</b> COMITÉ DE CONCILIACIÓN No 07 del 11 de junio de 2019 (versión final)</p>