



IDEAM

**Instituto de Hidrología,
Meteorología y
Estudios Ambientales**

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

2019



**GOBIERNO
DE COLOMBIA**



MINAMBIENTE



IDEAM

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. Código Postal 110911
PBX (571) 3527160 Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc. 2
Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180
Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070
www.ideam.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. OBJETIVO

1.1 GENERALES

1.2 ESPECÍFICOS

2. ALCANCE

3. MARCO NORMATIVO

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

4.1 BUSCAR E IDENTIFICAR LAS CAUSAS QUE GENERAN DEMANDAS CONTRA EL IDEAM

4.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA DEL IDEAM 2017

4.2 IDENTIFICAR Y ENLISTAR LAS CAUSAS PRIMARIAS DEL PROBLEMA

4.3 DISEÑAR E IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO

4.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5. ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL IDEAM

Graficas

Gráfica 1 - Análisis de las causas generales

Gráfica 2 - Análisis de la frecuencia según el medio de control

Tablas

Tabla 1 - Demandas en contra del IDEAM 2017

Tabla 2 - Causas primarias del problema

Tabla 3 - Políticas de prevención, según causa primaria y tipo de acción

Tabla 4 - Seguimiento y evaluación de la política

INTRODUCCIÓN:

En virtud de lo señalado en el artículo 2.2.4.3.1.2.1. y siguientes del Decreto 1069 de 2015, que recoge el anterior Decreto 1716 de 2009¹, el Comité de Conciliación se encuentra establecido 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 cada entidad, cuya conformación es obligatoria para las entidades de derecho público, y los organismos públicos del orden nacional como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM.

En el IDEAM, mediante la Resolución interna No. 0451 del 06 de marzo de 2017, se encuentra creado y reglamentado el Comité de Conciliación de la entidad, asignándosele entre otras, la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, en desarrollo de las funciones asignadas en la Ley 1444 de 2011 y reguladas por el Decreto Ley 4085 de 2011, específicamente las enfocadas en materia de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, formuló el *“Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”*, el cual contiene los pasos que las entidades públicas deben seguir para la elaboración, la formulación y la extensión de sus efectos, complementando de esta forma la *“Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico”*, con lo cual se busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades públicas del orden nacional en el mediano plazo, así como a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones².

De esta manera el Comité de Conciliación del IDEAM, formulará y ejecutará las políticas de prevención de los daños que pudieran causarse, de conformidad con los lineamientos y el proceso sugerido en los documentos señalados, así como en el *“Paso a paso para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”*, todos formulados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para dichos efectos.

En consecuencia, el presente documento se pone a disposición de los funcionarios -de todos los niveles - así como de las personas naturales y jurídicas que prestan sus servicios al Instituto, con el fin de ser un medio de consulta e información en caso de enfrentarse a situaciones que generen riesgo de daño antijurídico para la entidad, y de esta forma conocer cuál es la línea general de acción que el comité ha planteado para las diferentes situaciones donde esto se presenta.

¹ *“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”*

² De conformidad con las funciones asignadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, es la competente para expedir lineamientos con carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional dirigidos a fortalecer la defensa jurídica del Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico, tal y como lo indica la Circular Externa No. 03 del 20 de junio de 2014, expedida por esta Agencia.



1. OBJETIVOS

GENERALES

Señalar las pautas para la elaboración y ejecución de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.

ESPECÍFICOS

Contribuir a la reducción de demandas en contra de la entidad en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones.

Fortalecer la defensa jurídica de la Entidad y apoyar la de Estado en sus diversos componentes.

2. ALCANCE

La política de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, es aplicable a todas las áreas y dependencias de la entidad, quienes quedan vinculadas al compromiso de aplicarla y velar por estricto su cumplimiento.

Teniendo en cuenta los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Comité de Conciliación procede a analizar la actividad litigiosa de la entidad en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política
- Decreto 1069 de 2015 (Recoge el Decreto 1716 de 2009)
- Ley 1444 de 2011
- Decreto 4085 de 2011
- Circular No. 3 de 20 de junio de 2014 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico del año 2013 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico del año 2014 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

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

La presente política de prevención del daño antijurídico será elaborada con base en la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual implica seguir la técnica y metodología propia de una pregunta de investigación, con la participación de todas las dependencias de la entidad que se encuentren involucradas, en un ejercicio coordinado por la secretaría técnica del comité de conciliación del instituto, en virtud de las funciones que le asisten al comité respecto de la formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

El periodo analizado corresponde al comprendido entre el mes de enero a diciembre de 2017.

A continuación, se detallan los pasos:

4.1. BUSCAR E IDENTIFICAR LAS CAUSAS QUE GENERAN CONDENAS Y DEMANDAS CONTRA EL IDEAM.

Bajo las anteriores consideraciones, la entidad ha identificado posibles causas generadoras del daño antijurídico, y es de su interés la formulación de una política en ese sentido, permitiendo la mitigación de posibles demandas y riesgos para el instituto.

El insumo está compuesto por las demandas notificadas en contra de la entidad, excluyéndose las condenas y las acciones de tutela, debido a que en el periodo estudiado no existen condenas impuestas en contra de la entidad, así como tampoco fallos de tutela desfavorables a los intereses de la misma.

Sobre las acciones de tutela es válido mencionar, que de 12 acciones de tutela en donde fue vinculado el IDEAM en el año 2017, ninguna registra un fallo en contra o condena impuesta a cargo de la entidad, la mayoría de los casos corresponden a hechos en donde el IDEAM no participa de manera directa, sin embargo por desconocimiento del accionante se procedió a vincular a varias entidades del sector.

4.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA DEL IDEAM 2017:

Se efectuó por parte de la Oficina Asesora Jurídica, la revisión de las demandas nuevas promovidas en contra de la entidad en el período señalado, identificando los hechos y argumentos expuestos por los demandantes, con el fin de establecer las causas que generaron ese tipo de acciones.

Se evidencia que en el periodo comprendido entre el 1 enero al 31 de diciembre de 2017, el IDEAM fue notificado de un total de seis (6) procesos judiciales nuevos o en curso por diferentes causas generales, esto en calidad demandado.



Esta información nos permite precisar, que el nivel de litigiosidad de la entidad es bajo en razón a que tiene menos de 1000 procesos activos en contra, o menos de 1 billón de pesos en pretensiones.

Con base en los hechos se clasificaron y agruparon las demandas por tipo de acción, priorizando principalmente la frecuencia y el monto de las pretensiones.

A continuación, en la siguiente tabla se describen los aspectos generales de la actividad litigiosa de la entidad en el año 2017.

Tabla 1. Demandas en contra del IDEAM, 2017

NOMBRE DE LA ENTIDAD		INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. IDEAM	NIVEL DE LITIGIOSIDAD	BAJO
PASO UNO: IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA / DEMANDAS EN CONTRA DEL IDEAM				
PERÍODO ANALIZADO		DESDE 01/01/2017	HASTA	31/12/2017
TIPO DE INSUMO	TIPO DE ACCIÓN O MEDIO DE CONTROL	CAUSA GENERAL SEGÚN e-KOGUI	FRECUENCIA	VALOR O SUMA DE LOS MONTOS POR LA MISMA CAUSA
DEMANDA	Nulidad y restablecimiento del derecho	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONVOCA A CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA PROVEER CARGOS PÚBLICOS	1	\$ 95.831.400,00
DEMANDA	Acción de Grupo Reparación de los perjuicios causados a un grupo	DAÑO O AMENAZA AMBIENTAL POR EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	1	\$ 0
DEMANDA	Nulidad y restablecimiento del derecho	VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	2	\$640.000.000,00
DEMANDA	Acción de Grupo Reparación de los perjuicios causados a un grupo	INCUMPLIMIENTO EN EL DEBER DE SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES	1	\$1.813.000.000.000,00
DEMANDA	Nulidad y restablecimiento del derecho	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE FUNCIONARIO EN PROVISIONALIDAD	1	\$ 73.771.700,00
TOTAL			6	\$1.813.809.603,100,00

Conforme a la parametrización que proporciona el sistema e-KOGUI, las causas generales identificadas en esos 6 procesos fueron las siguientes:



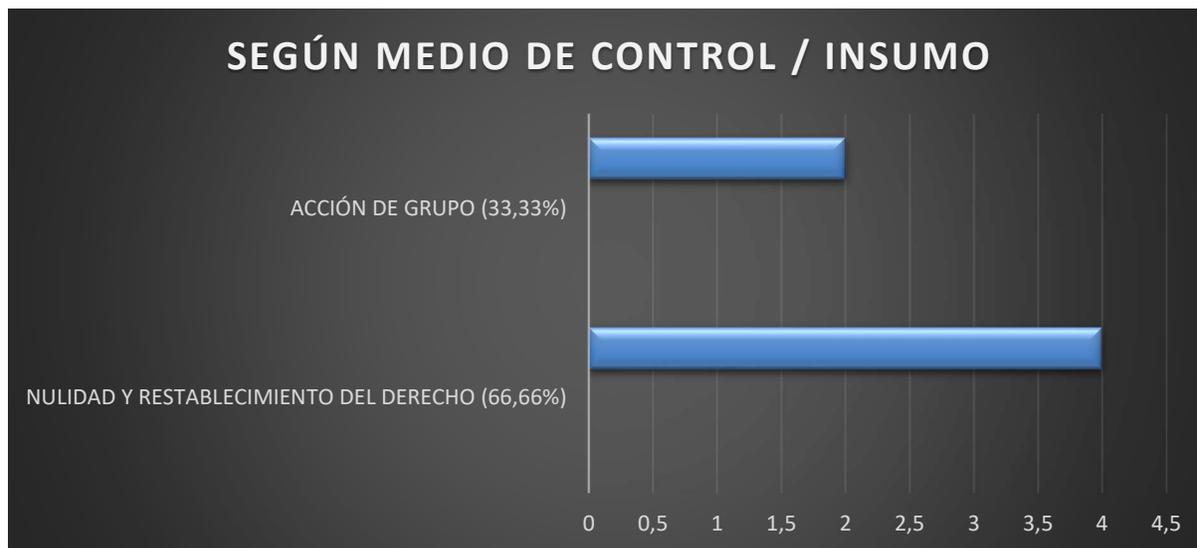
- (i) Ilegalidad del acto administrativo que convoca a concurso publico de méritos para proveer cargos públicos;
- (ii) Daño o amenaza ambiental por ejecución de obra pública;
- (iii) Violación al debido proceso administrativo;
- (iv) Incumplimiento en el deber de seguridad y prevención de desastres;
- (v) Ilegalidad del acto administrativo que declara la insubsistencia de funcionario en provisionalidad.

Como complemento de la información presentada, es pertinente resaltar la frecuencia porcentual respecto de las causas generales, mediante las siguientes gráficas:

Grafica 1. Análisis de las causas generales, 2017



Grafica 2. Análisis de la frecuencia según el medio de control, 2017



Con base en los insumos enunciados en este paso, se concluye que la presente política debe estructurarse a partir de la causa general “*VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO*”, la cual representa el 33,33% de frecuencia respecto del total de 6 eventos, es decir, el mayor nivel porcentual.

En lo referente a las demás causas generales, es preciso señalar que el IDEAM considera relevante profundizar y estructurar su política de prevención respecto de otra de ellas, puntalmente la relativa a la “*ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE FUNCIONARIO EN PROVISIONALIDAD*”, esto debido a que la entidad cuenta con un número importante de funcionarios nombrados en provisionalidad, los cuales eventualmente se pueden hallar en algunos de los supuestos de hecho que se indican en dicha demanda.

A continuación, se ahondará sobre cada una de las causas:

- **“*VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO*”.**

El debido proceso se encuentra definido por la Corte Constitucional como el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo principal es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso o procedimiento, de manera que durante el trámite pueda hacer valer sus derechos sustanciales y se le garantice el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia³.

³ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por su parte respecto de sus elementos, el Consejo de Estado ha precisado que la observancia del debido proceso en las actuaciones administrativas⁴, es trascendental en la obtención de decisiones verdaderamente justas y adecuadas al derecho material, y cuenta con los siguientes alcances: i) *ser oído antes de que se tome la decisión*; ii) *participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación*; iii) *ofrecer y producir pruebas*; iv) *obtener decisiones fundadas o motivadas*; v) *recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley*; vi) *tener acceso a la información y documentación sobre la actuación*; vii) *controvertir los elementos probatorios antes de la decisión*; viii) *obtener asesoría legal*, y ix) *tener la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas*⁵.

En consecuencia, se debe resaltar la importancia del respeto al procedimiento establecido para la creación de cada acto administrativo proferido por la entidad en el marco de sus funciones, permitiendo el equilibrio de la relación entre la administración y los destinatarios de sus decisiones.

El IDEAM, en calidad de entidad de derecho público y del orden nacional, es natural que reciba demandas con ocasión de sus decisiones, las cuales son materializadas a través de los diferentes actos administrativos, ya sea que respecto de ellos se considere que existe una vulneración de los procedimientos regulados en la norma específica sobre la materia, que son expedidos con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, o incluso mediante falsa motivación, entre otras.

Teniendo claro que el desconocimiento en cualquier forma al debido proceso en un trámite administrativo, permite un impacto negativo o “daño antijurídico” en la entidad, e implican eventuales condenas en su contra, el IDEAM considera necesario estructurar una política de prevención del daño antijurídico que le permita mitigar o reducir demandas similares en cuanto a reclamaciones por esta causa general.

- **“ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE FUNCIONARIO EN PROVISIONALIDAD”**

El IDEAM, cuenta con una planta de personal que asciende a 470 empleos, de los cuales actualmente 411 se encuentran provistos, grupo en el cual un total de 63 funcionarios ostentan nombramiento en provisionalidad.

En consecuencia, en calidad de entidad de derecho público y del orden nacional, se encuentra expuesto a recibir solicitudes o eventuales demandas con ocasión de conflictos de índole laboral, puntualmente, relacionadas con los actos administrativos de declaratoria de insubsistencia de sus

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 10 de marzo de 2011, exp. 15666, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵ SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando, “*Tratado de derecho administrativo*”. Págs. 80 a 82.



funcionarios, porque consideran los demandantes se enmarcan en alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos establecidas puntualmente en la ley.

Por ello, es necesario reforzar y fortalecer los procedimientos internos de desvinculación de personal en los cuales impere el acatamiento a lo dispuesto en las leyes especiales sobre la materia, así como en la jurisprudencia decantada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional al respecto.

Es fundamental que el área encargada de la proyección de los actos administrativos a través de los cuales se declaran las insubsistencia de los funcionarios vinculados en provisionalidad, tenga en cuenta que la provisionalidad involucra una estabilidad laboral intermedia o relativa, y una serie de derechos y garantías que tienen su origen en la misma Constitución Nacional y que de allí se deriva a las normas sustanciales, y en especial considere que el respeto de dichas garantías debe quedar de manera suficiente consignada en la motivación de cada acto administrativo.

Respecto de la estabilidad laboral reforzada de los funcionarios vinculados en provisionalidad la Corte Constitucional ha señalado en sentencia SU- 556 de 2014 lo siguiente:

“A los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera no les asiste el derecho de estabilidad típico de quien accede a la función pública por medio del concurso de méritos, pero de ello no se desprende una equivalencia a un cargo de libre nombramiento y remoción, pues la vacancia no cambia la naturaleza del cargo. De allí que, en concordancia con el precedente de la Corporación, al declarar insubsistente a uno de dichos funcionarios, deben darse a conocer las razones específicas que lleven a su desvinculación, las cuales han de responder a situaciones relacionadas con el servicio prestado o al nombramiento en propiedad del cargo, de manera que no se incurra en una violación del derecho a la estabilidad laboral del servidor público en provisionalidad y, en consecuencia, de su derecho al debido proceso.”

En virtud de lo anterior, cuando se decida retirar del servicio a un empleado que se encuentra nombrado en provisionalidad, es necesario una adecuada motivación del acto administrativo de desvinculación en ese sentido, so pena de asumirse las consecuencias que se desprenden del hecho de omitir dicho requisito, las cuales consisten en el reintegro al cargo del trabajador despedido y el pago de una indemnización.

De esta manera la entidad considera necesario estructurar una política de prevención del daño antijurídico que le permita mitigar o reducir demandas similares en cuanto a reclamaciones de índole laboral por declaratorias de insubsistencia de funcionarios en provisionalidad.

Lo anterior se fundamenta en el potencial impacto negativo que implicaría una condena en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa actualmente en contra del IDEAM

por esta causa, y que serviría como insumo para futuras demandas de otros funcionarios que consideren encontrarse en situaciones similares.

4.2. BUSCAR E IDENTIFICAR LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS DEL PROBLEMA

En este aspecto, se verificaron las falencias administrativas o misionales que generaron las demandas, y se procedió a identificar los actos, contratos, hechos, omisiones u operaciones de la entidad que originaron la controversia o litigio.

Un análisis de la causa ya reseñada *“ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE FUNCIONARIO EN PROVISIONALIDAD”* en el único proceso en el cual el IDEAM fue notificado de una demanda en el año 2017 por esta causa, permite establecer lo siguiente:

Debe motivarse con mayor detalle el acto administrativo de declaratoria de insubsistencia de un funcionario en provisionalidad, e incluso advertirse en el cuerpo del mismo, que de manera previa al retiro del servicio del funcionario, se adelantó una evaluación de la eventual estabilidad laboral reforzada devenida de una condición especial del funcionario, como una discapacidad, o cualquier otra situación de debilidad manifiesta.

Esto debido a que en caso de hallarse presente una condición o fuero de estabilidad, la entidad se encuentra en la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar la transgresión de los derechos fundamentales del servidor, y omitir este tipo de situaciones configuraría posiblemente una ilegalidad del acto administrativo de declaratoria de insubsistencia.

Al ahondarse en las posibles falencias administrativas que generaron la demanda por esa causa general en contra del IDEAM, se determina que si bien es cierto se atendió la normatividad vigente sobre la materia, así como los procedimientos internos establecidos para el retiro de los funcionarios de la entidad, en especial las disposiciones contenidas en los artículos 41 y siguientes de la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015, además de los pronunciamientos jurisprudenciales sobre dicha protección especial, en la argumentación del instituto, la cual constituye el soporte del acto administrativo de retiro del servicio del demandante, concretamente en los antecedentes del caso, no se consignaron de manera suficiente y clara, las actuaciones administrativas que fueron desplegadas por la entidad, de manera previa a la expedición del mismo.

Por otra parte, sobre la causa *“VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO”* en los dos procesos en los cuales el IDEAM fue notificado de demandas por esta causa en el año 2017, se tiene lo siguiente:



El primer caso corresponde a un acto administrativo mediante el cual el IDEAM se negó a otorgar la renovación de una acreditación de un laboratorio ambiental, debido a la presentación de resultados alterados por parte del laboratorio.

Allí el accionante consideró que existía una vulneración al debido proceso, dado que el instituto no le permitió ejercer su derecho de defensa, y de esta manera acreditar que siguió el procedimiento adecuado o que la información no correspondía a una falsedad. Expone el desconocimiento de la presentación de resultados alterados por parte del laboratorio, dado que estas actuaciones fueron ejecutadas por un agente que no estaba bajo su vigilancia y cuidado, es decir, expone el fraude por parte de sus empleados, como argumento justificante de la alteración de los resultados.

Entre tanto, en el segundo caso, se acusó al instituto de actuar con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, en el marco de un concurso de méritos adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Aquí el demandante fundamenta sus pretensiones, en su participación en la convocatoria 319 de 2014 - IDEAM, de conformidad con lo establecido en el acuerdo 520 del 10 de junio de 2014 proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, toda vez que superó el proceso de selección dentro del concurso de méritos surtido con ocasión de dicha convocatoria, sin embargo, posteriormente se profirió un acto administrativo por parte de la Comisión, referente a su exclusión por falta de requisitos.

Ahora bien, retomando el caso de la negativa a la renovación de la acreditación del laboratorio ambiental, revisados los antecedentes administrativos, al analizar los desaciertos de la entidad en la proyección del acto administrativo que materializó dicha decisión, se evidencia que existe una falta de claridad en los señalamientos de falsedad. Si bien es cierto se hizo referencia al conocimiento de la entidad respecto de las actuaciones del laboratorio en los resultados alterados, y de los antecedentes consultados se permiten concluir que desde la fase de formación de la voluntad de la administración, se indicaron cuáles eran los hechos que originaban las “no conformidades” para la renovación, en algunos apartes del documento se señaló que existía una “presunta falsedad”, dando paso a la duda sobre la presunción de inocencia y el ejercicio del derecho de defensa de la sociedad.

A continuación, en la siguiente tabla se describirán las subcausas encontradas, partiendo de las causas primarias así:

Tabla 2. Causas primarias del problema

NOMBRE DE LA ENTIDAD		INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. IDEAM					
PASO DOS: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS							
CAUSA GENERAL PRIORIZADA	HECHOS	CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	FRECUENCIA	VALOR O MONTOS	ÁREA GENERADORA DE LA CONDUCTA	¿PREVENIBLE?	PRIORIDAD
"ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE FUNCIONARIO EN PROVISIONALIDAD"	El funcionario en provisionalidad fue desvinculado teniendo en cuenta que en el cargo que ocupaba debía ser posesionado el titular de los derechos de carrera de dicho empleo, la entidad de manera previa a su retiro, indagó por las posibles condiciones especiales que le otorgaran al funcionario un eventual fuero de estabilidad.	Desconocimiento por parte del funcionario y/o contratista encargado de la elaboración y/o revisión del acto administrativo, de la estructura integral del mismo, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la entidad de manera previa a su expedición.	1	\$73.995.500	Secretaria General. Grupo de Administración y Desarrollo del Talento Humano	SI	ALTA
"VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO"	El IDEAM se negó a otorgar la renovación de la acreditación a un laboratorio ambiental, teniendo en cuenta la presentación de resultados alterados por parte del mismo, situación que es aceptada y conocida por el mismo representante legal del laboratorio, quien señala desconocimiento de las actuaciones de sus trabajadores respecto de los resultados falseados.	Desconocimiento por parte del funcionario y/o contratista encargado de la elaboración y/o revisión del acto administrativo, de la estructura integral del mismo, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la entidad de manera previa a su expedición.	1	\$600.000.000	Subdirección de Estudios Ambientales Grupo de Acreditaciones	SI	ALTA
"VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO"	En el concurso de méritos suscitado dentro de la convocatoria 520 de 2014 IDEAM, adelantado por la Comisión Nacional	Desconocimiento por parte del demandante respecto de las funciones y objetivos del	1	\$40.000.000	NA	NO	NA



	del Servicio Civil, el demandante fue admitido en la etapa de verificación de requisitos, sin embargo, posteriormente fue descartado ya que se evidenció que no cumplía con los requisitos mínimos para el empleo al cual aspiraba.	instituto, y su diferenciación con las de la CNSC.				
--	---	--	--	--	--	--

Al IDEAM, respecto de la causa “*VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO*”, le resulta importante priorizar sobre la subcausa derivada de la negativa a la acreditación del laboratorio ambiental, debido a que toca directamente con los objetivos y la parte misional del instituto, por lo que este tipo de actos administrativos se generan de manera constante en la entidad.

Al contrario, en el caso de la convocatoria 319 de 2014 – IDEAM, donde también fue demandada la Comisión Nacional del Servicio Civil, toda vez que el agotamiento del proceso de selección dentro del concurso de méritos surtido con ocasión de dicha convocatoria, además los actos administrativos y actuaciones administrativas de la Comisión referentes a la exclusión del demandante de dicho concurso, son actuaciones que escapan la órbita de competencia del instituto, la subcausa no resulta prevenible, y en consecuencia no se le asignará prioridad.

Sobre la subcausa a priorizar es importante mencionar que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, según lo establecido en la Ley 99 del 22 de 1993, y en su condición de Entidad Estatal, en el desarrollo de sus funciones debe dar plena aplicación al debido proceso, en especial en lo concerniente al procedimiento para la acreditación de los laboratorios ambientales, el cual se encuentra reglamentado mediante Resolución interna No. 0176 de 2003⁶.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.8.9.1.5 del Decreto 1076 de 2015, el IDEAM es la única entidad competente para establecer los sistemas de referencia para la acreditación e inter calibración analítica de los laboratorios cuya actividad esté relacionada con la producción de datos e información de carácter físico, químico y biótico de la calidad del medio ambiente del país.

Esto lo ubica en una posición de garante, como representante del Estado que certifica que los laboratorios que produzcan información cuantitativa, física y biótica para los estudios o análisis ambientales requeridos por las autoridades ambientales competentes, y los demás que produzcan información de carácter oficial relacionada con la calidad del medio ambiente y de los recursos

⁶ “Por la cual se derogan las resoluciones 0059 de 2000 y 0079 de 2002 y se establece el nuevo procedimiento de acreditación de laboratorios ambientales en Colombia”



naturales renovables, son técnicamente idóneos, razón por la cual se expide el certificado de acreditación para un laboratorio, el cual se otorga mediante acto administrativo.

De esta manera la entidad debe ser en extremo rigurosa en la aplicación de los procedimientos establecidos para la acreditación de los laboratorios ambientales, tomando las medidas correspondientes ante los hallazgos de situaciones que permitan evidenciar la existencia de resultados que podrían afectar la información sobre la calidad de nuestro medio ambiente.

Considerando que también se evidencia que el área encargada de la proyección de los actos administrativos a través de los cuales se acreditan y/renuevan las acreditaciones de los laboratorios ambientales es de carácter técnico, con mayor razón se debe profundizar en la argumentación de los actos administrativos de manera suficiente y clara, con apoyo en las normas aplicables de acuerdo a la decisión de la administración en cada caso.

De esta manera se atiende al respeto de las garantías fundamentales en especial al debido proceso, en el sentido de permitirle a los laboratorios que pretendan la acreditación y/o renovación, cuando sea del caso, la oportunidad de ejercer contradicción a través de su participación en el proceso, ofrecimiento de pruebas, recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley, además tener acceso a la información y documentación sobre la actuación desplegada por la entidad, y en general todos los aspectos que permitan el debate sobre los motivos de la administración para proceder con la decisión, garantizándose no solo la legalidad de los actos administrativos, sino también la conformidad de los destinatarios de los mismos, y el respeto de los procedimientos establecidos para la acreditación de los laboratorios ambientales en el país.

4.3. DISEÑAR E IMPLEMENTAR MEDIDAS PARA PREVENIR EL DAÑO ANTIJURÍDICO – PLAN DE ACCIÓN

Este punto es la formulación de la política como tal, toda vez que consiste en un plan de acción que busca prevenir la ocurrencia de las causas generadoras del daño antijurídico de la entidad, el cual se realizó tomando en cuenta aspectos como los recursos para implementar la medida, el cronograma para el desarrollo de la misma, los resultados que se esperan obtener y los indicadores para su medición, involucrando el área responsable de cada medida.

En consecuencia, se revisaron las demandas instauradas contra el IDEAM, relacionando tipo de acción, dependencia responsable de la política, monto de las pretensiones, causa primaria del problema y política de prevención formulada.

Con fundamento en lo anterior, se concluye sobre las políticas que formulará la entidad para prevenir el daño antijurídico, y los elementos propios de la estrategia o medida para atacar las causas primarias o subcausas se describen a continuación respecto del segundo grupo, así:

Tabla 3 - Política de prevención, según causas primarias

NOMBRE DE LA ENTIDAD	INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. IDEAM					
PASO TRES: PLAN DE ACCIÓN						
CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MEDIDA ¿QUÉ HACER?	MECANISMO ¿CÓMO HACERLO?	CRONOGRAMA ¿CUÁNDO HACERLO?	RESPONSABLE ¿QUIEN LO VA A HACER?	RECURSOS ¿CON QUÉ LO VAN A HACER?	DIVULGACIÓN
Desconocimiento por parte del funcionario y/o contratista encargado de la elaboración y/o revisión del acto administrativo, de la estructura integral del mismo, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la entidad de manera previa a su expedición.	Conseguir que los actos administrativos expedidos por la entidad contengan en sus antecedentes, todas las actuaciones administrativas previas a la expedición del mismo.	4 Capacitaciones del personal de planta y/o contratistas encargados de proyectar y/o revisar actos administrativos. Creación del procedimiento interno para la elaboración de actos administrativos.	Dos veces por semestre. Una vez en el 2019	Coordinadora de Grupo de Administración y Desarrollo del Talento Humano / Jefe de Oficina Asesora Jurídica. Jefe de Oficina Asesora Jurídica.	RECURSOS HUMANOS: Capacitaciones dictadas por parte del personal del área responsable. RECURSOS HUMANOS: Abogado Oficina Asesora Jurídica.	Memorando institucional del Jefe de Oficina Asesora Jurídica (Secretario Técnico del Comité) dirigido a la Coordinadora de Grupo de Administración y Desarrollo del Talento Humano sobre las capacitaciones que se deben realizar en el marco del cumplimiento a la Política de Prevención del daño antijurídico. Solicitud formal del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica a su grupo de trabajo y a quien se designe como encargado de la elaboración del procedimiento.
Desconocimiento por parte del funcionario y/o contratista encargado de la elaboración y/o revisión del acto administrativo, de la estructura integral del mismo, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la entidad de manera previa a su expedición.	Conseguir que los actos administrativos expedidos por la entidad contengan en sus antecedentes, todas las actuaciones administrativas previas a la expedición del mismo.	4 Capacitaciones del personal de planta y/o contratistas encargados de proyectar y/o revisar actos administrativos. Creación del procedimiento interno para la elaboración de	Dos veces por semestre. Una vez en el 2019	Coordinadora de Grupo de Administración y Desarrollo del Talento Humano / Coordinador de Grupo de Acreditaciones. Jefe de Oficina Asesora Jurídica.	RECURSOS HUMANOS: Capacitaciones dictadas por parte del personal del área responsable. RECURSOS HUMANOS: Abogado Oficina Asesora Jurídica.	Memorando institucional del Jefe de Oficina Asesora Jurídica (Secretario Técnico del Comité) dirigido a la Coordinadora de Grupo de Administración y Desarrollo del Talento Humano sobre las capacitaciones que se deben realizar en el marco del cumplimiento a la Política de Prevención del daño antijurídico. Solicitud formal del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica a su grupo de trabajo y a quien se designe como

		actos administrativos.				encargado de la elaboración del procedimiento.
--	--	------------------------	--	--	--	--

En este punto es importante señalar que la misma subcausa *“DESCONOCIMIENTO POR PARTE DEL FUNCIONARIO Y/O CONTRATISTA ENCARGADO DE LA ELABORACIÓN Y/O REVISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, DE LA ESTRUCTURA INTEGRAL DEL MISMO, RESPECTO DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR PARTE DE LA ENTIDAD DE MANERA PREVIA A SU EXPEDICIÓN”*, se prioriza para ambas causas generales, es decir, por *“VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO”* e *“ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE FUNCIONARIO EN PROVISIONALIDAD”*.

Es así como la entidad estima pertinente capacitar a los funcionarios y/o contratistas que proyectan y/o revisan los actos administrativos de declaratoria de insubsistencia, en especial a los del Grupo de Administración y Desarrollo del Talento Humano, para reforzar su calidad y fortalecer los procedimientos internos de desvinculación de personal, garantizándose que impere el acatamiento de lo dispuesto en la ley sobre la materia, en especial sobre una eventual estabilidad laboral reforzada.

En igual sentido, se deben realizar este tipo de capacitaciones para el personal de planta y/o contratistas que proyecten y/o revisen los actos administrativos de concesión y/o renovación de acreditación de laboratorios ambientales, en búsqueda no solo de reforzar el respeto al debido proceso, sino el acatamiento de las normas especiales y técnicas que regulan el tema, mejorando de esta manera la calidad de los mismos, de manera tal que no queden dudas sobre los fundamentos del acto administrativo por parte de sus destinatarios.

Finalmente resulta también necesaria la creación de un procedimiento interno para la elaboración de actos administrativos, que permita a los funcionarios y/o contratistas que los proyecten y/o revisen, contar con un insumo general, en donde se establezcan los lineamientos y actividades para la elaboración, revisión jurídica y aprobación de los actos administrativos competencia del instituto, asesorando a los responsables de los procesos.

De esta manera se contribuye una adecuada toma de decisiones, y al mantenimiento de unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las disposiciones en el campo de acción de la Entidad.

Todo lo anterior con el objetivo de reducir el número de demandas que por estas causas puedan generarse.



4.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

El comité de conciliación del IDEAM, debe establecer el plazo para evaluar si las medidas se han podido implementar, lo mismo que su eficacia de acuerdo con los resultados esperados, para lo cual se dispuso el seguimiento de los indicadores y avances de la política pública y el estudio de la posibilidad de hacer ajustes y reformas a las estrategias planteadas inicialmente, con el fin de conseguir el objetivo propuesto.

De esta manera se elaboró la siguiente matriz con el propósito de hacer el seguimiento al cumplimiento de las políticas aquí formuladas:

Tabla 4. Seguimiento y evaluación

NOMBRE DE LA ENTIDAD		INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. IDEAM		
PASO CUATRO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN				
INSUMO DEL PLAN DE ACCIÓN:		EVALUACIÓN		
CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MECANISMO	INDICADOR DE GESTIÓN -SUGERIDO ANDEJE (mide mecanismo)	INDICADOR DE RESULTADO (mide la medida)	INDICADOR DE IMPACTO -SUGERIDO ANDEJE
Desconocimiento por parte del funcionario y/o contratista encargado de la elaboración y/o revisión del acto administrativo, de la estructura integral del mismo, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la entidad de manera previa a su expedición.	4 Capacitaciones del personal de planta y/o contratistas encargados de proyectar y/o revisar actos administrativos.	Número de capacitaciones realizadas / Número de capacitaciones programadas	Numero de funcionarios y/o contratistas que aprobaron la evaluación de la capacitación con un porcentaje superior al 80% / Número de funcionarios y/o contratistas capacitados.	[(No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2019 - No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2018)
	Creación del procedimiento interno para la elaboración de actos administrativos.	Procedimiento creado / procedimiento a crear	Número de actos administrativos expedidos que incluyan el procedimiento interno diseñado / Número total de actos administrativos expedidos en el 2019, referentes a las causas generales a partir de la primera capacitación /	[(No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2019 / No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2018) *100
Desconocimiento por parte del funcionario y/o contratista encargado de la elaboración y/o revisión del acto administrativo, de la estructura integral del mismo, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por parte de la entidad de manera previa a su expedición.	4 Capacitaciones del personal de planta y/o contratistas encargados de proyectar y/o revisar actos administrativos.	Número de capacitaciones realizadas / Número de capacitaciones programadas	Numero de funcionarios y/o contratistas que aprobaron la evaluación de la capacitación con un porcentaje superior al 80% / Número de funcionarios y/o contratistas capacitados.	[(No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2019 - No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2018)
	Creación del procedimiento interno para	Procedimiento creado / procedimiento a crear	Número de actos administrativos expedidos que	[(No. de ddas radicadas por la causa primaria en

	la elaboración de actos administrativos.		incluyan el procedimiento interno diseñado / Número total de actos administrativos expedidos en el 2019, referentes a las causas generales a partir de la primera capacitación	el 2019 / No. de ddas radicadas por la causa primaria en el 2018) *100
--	--	--	--	---