

**POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURIDICO DE LA BIBLIOTECA
PÚBLICA PILOTO DE MEDELLÍN PARA AMÉRICA LATINA**

Gestión de Apoyo Jurídico

MEDELLÍN

JULIO DE 2017

	POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO	PT-GJJ-01 Versión 01 01/07/2017
--	--	---------------------------------------

1. INTRODUCCIÓN

El Decreto 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”, en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, establece que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

De conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.5 del citado decreto, 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, corresponden al Comité de Conciliación.

La Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina – BPP – en su condición de Establecimiento Público adscrito al Municipio de Medellín, está comprometido con la modernización, la eficiencia y la transparencia de la administración pública, estableciendo a través de diversas herramientas, criterios claros, precisos y sintetizados que rigen las distintas actividades del proceso jurídico, contractual y financiero, que materializa el proceso de adquisición de bienes y servicios en la Entidad, con plena observancia de las normas vigentes.

Sin embargo, en aras de prevenir en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen para la Entidad futuras condenas, se procede, bajo la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a plasmar en el presente documento, la formulación e implementación una política de prevención del daño antijurídico, enfocada en la observancia permanente de la normatividad vigente y a la realización reglada de cada una de las actuaciones de los funcionarios y contratistas que prestan sus servicios.

La política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico, así lo ha establecido la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a través de su Manual que establece la guía de elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico previsto.

2. GESTION DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA AMÉRICA LATINA PARA LA FORMULACION DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN

El numeral 1 y 3 del artículo 5° de la Resolución 40151 del 31 de octubre de 2016 emitida por la Dirección General de la entidad, por medio de la cual se modificó la conformación del Comité de Conciliación y se dictaron otras disposiciones, establece como funciones para el Comité de Conciliación “formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico” y “Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la Entidad, para determinar las causas generadoras de los conflictos, el índice de condenas, los tipos de daños por los cuales resulta condenada o demandada, y las deficiencias en las actuaciones administrativas de la Entidad, con el objeto de proponer los correctivos”.

Para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, el Comité de Conciliación con el apoyo del área Jurídica de la Entidad, procedió a estudiar y analizar las reclamaciones administrativas, solicitudes de conciliación prejudicial y condenas contra la entidad durante los últimos 2 años. Para dicho estudio, se dio aplicación a la metodología, el procedimiento y los formatos propuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

	POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO	PT-GJJ-01 Versión 01 01/07/2017
--	--	---------------------------------------

Posteriormente, un equipo de evaluación de prevención del daño antijurídico compuesto por: Dirección General, Secretaría General, y Profesional Universitaria Jurídica, procedieron a identificar y evaluar las causas comunes de reclamación, solicitudes de conciliación y posibles condenas, a efectos de proponer medidas correctivas y preventivas que permitan el adecuado ejercicio de las actuaciones de la Entidad en todos sus procesos y procedimientos.

Finalmente, se presentaron dichos resultados a manera de política de prevención del daño antijurídico en la Entidad, ante el Comité de Conciliación para su análisis y aprobación, todo ello encaminado a reducir la litigiosidad y las reclamaciones administrativas generadas con las decisiones adoptadas en ejercicio de sus competencias.

3. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA A RESOLVER

Teniendo en cuenta que las principales causas de litigiosidad de la Entidad se relacionan con la pretensión de declaratoria de existencia de relación laboral en los contratos de prestación de servicios, las cuales, aunque no han generado múltiples reclamaciones que concluyan en demandas judiciales, sí exponen a la Biblioteca ante un número grande de posibles reclamaciones, se describe el problema en los siguientes términos:

a. Descripción del Análisis realizado por el Comité

A continuación, se especifica el número de expedientes analizados, recibidos por la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina en el período comprendido entre el 1º de enero de 2014 y el 31 de octubre de 2016.

La siguiente descripción se realiza de conformidad con el árbol de clasificación de hechos de demandas, establecido en la Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico:

Daño de acuerdo a la clasificación del árbol de causas	Resumen de los hechos	Número de reclamaciones por los mismos hechos o similares	Suma de los montos solicitados por los mismos hechos o similares	Son este tipo de hechos prevenibles por la entidad en el futuro
solicitud de conciliación prejudicial - Acción Contenciosa Administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho por presunto contrato Realidad.	Contratista que prestaba sus servicios para el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín, presenta reclamación administrativa, solicitud de conciliación prejudicial y posible demanda por considerar que su vinculación era realmente laboral y no por orden de prestación de servicios.	1	\$ 60.305.156	SI
Derecho de Petición - posible Acción contenciosa de Reparación Directa por violación a la Propiedad Intelectual (además de las posibles acciones civiles y penales)	Herederero de autor de obras, presenta reclamación y titularidad en manuscritos, fotografías, correspondencia, entre otros, sobre los derechos patrimoniales y conexos del autor fallecido.	2	\$ sin cuantificar	SI

4. IDENTIFICACION DE LAS CAUSAS DE LAS RECLAMACIONES

	POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO	PT-GJJ-01 Versión 01 01/07/2017
--	--	---------------------------------------

Dentro del proceso de análisis general de las situaciones que concluyeron en solicitud de conciliación prejudicial y después de revisar los hechos que originaron los conflictos, se identificaron las siguientes causas:

Contrato Realidad:

- Insuficiencia en la planta de cargos para el desarrollo de actividades misionales que correspondan a otras Secretarías del Municipio de Medellín, como parte de la operación de Proyectos como el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín.
- Fallas en la supervisión de contratos de prestación de servicios, que pueden generar confusión entre esta figura legal y una relación laboral.
- Vocabulario inadecuado en los servidores que realizan las supervisiones a los contratos de prestación de servicios, referentes a una relación laboral.
- Suscripción de contratos de prestación de servicios para desarrollo de actividades permanentes pertenecientes a secretarías del Municipio de Medellín, como parte de la operación de Proyectos como el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín.
- Pese a las retroalimentaciones realizadas en el tema, se sigue presentando desconocimiento de supervisores de su papel como tal en los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, al asumir rol de jefe o comportarse como superior jerárquico, generando subordinación.

Propiedad Intelectual:

- Desconocimiento por parte de los funcionarios y colaboradores en el tema de propiedad intelectual, en relación con los derechos de autor y los conexos, es decir, los morales y patrimoniales que se derivan de toda obra literaria, artística, musical, audiovisual, software, fonograma y similares. Los servidores públicos que cumplen funciones o labores ligadas a este tema, no tienen conocimiento en el tema y no han recibido capacitación al respecto.
- Falta de manual de propiedad intelectual y de protocolos y lineamientos. Pese a que la Entidad ya cuenta con el Manual de propiedad intelectual, falta establecer los procedimientos para su desarrollo y generar apropiación del tema en todos los funcionarios y colaboradores del área patrimonial de la Entidad.
- Ausencia de soporte legal que valide la autenticidad y finalidad de las donaciones realizadas por diferentes autores y que transfieran la titularidad sobre los derechos de autor y conexos.
- La Entidad no contaba con formatos unificados y ajustados a la normatividad vigente

De acuerdo con lo anterior, la problemática a resolver se relaciona, por un lado, con la posible generación de una relación laboral en los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión suscritos por la Entidad, y por otro con la posible vulneración de los derechos ligados a la propiedad intelectual.

Análisis para determinar qué reclamaciones son prevenibles:

En el primer caso se encontró: la figura de los contratos de prestación está autorizada por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y su reciente Decreto Reglamentario 1082 de 20015, por lo tanto, su uso por parte de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina no está en contravía de dichos preceptos normativos.

Sin embargo, la utilización permanente y a largo plazo de esta figura contractual estatal, está poniendo en riesgo los intereses patrimoniales de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina, habida cuenta que, en caso de condenas, la entidad tendría que asumir el pago de una cantidad de obligaciones laborales por este concepto.

	POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO	PT-GJJ-01 Versión 01 01/07/2017
--	--	---------------------------------------

En el segundo caso, la figura de la propiedad intelectual, hace referencia a toda creación del intelecto humano. Las obras literarias, artísticas y científicas; las interpretaciones de los artistas intérpretes y las ejecuciones de los artistas ejecutantes, los fonogramas y las emisiones de radiodifusión; las invenciones en todos los campos de la actividad humana; los descubrimientos científicos; los dibujos y modelos industriales; las marcas de fábrica, de comercio y de servicio, así como los nombres y denominaciones de origen; y todos los demás derechos relativos a la actividad intelectual en los terrenos industrial, científico, literario y artístico.

Los derechos de Propiedad Intelectual se dividen en dos ramas que protegen los intereses de los creadores al ofrecerles ventajas en relación con sus creaciones: la propiedad industrial y la protección a derechos de autor.

Dicha figura tiene en la Entidad, mayor trascendencia, dado el propósito misional que tiene la misma, que no es otro que la conservación, custodia, y promoción del acervo patrimonial de la ciudad, generándose posibles situaciones que pongan en riesgo los intereses patrimoniales de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina, ante una eventual reclamación por posible vulneración al derecho a la propiedad intelectual y sus derechos conexos.

Conclusión:

1. Teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley 617 de 2000 respecto de los topes de los gastos de funcionamiento de los municipios y sus entidades de acuerdo a su presupuesto, la Entidad se encuentra imposibilitada presupuestalmente para ampliar su planta de cargos, así sea de forma temporal, de tal forma que se pueda disminuir significativamente la contratación de prestación de servicios.

Lo anterior, podría conllevar eventualmente a que este riesgo no fuera prevenible, pues la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina para el cumplimiento de su objeto misional requiere necesariamente la contratación de aproximadamente 262 contratistas de prestación de servicios que apoyen la gestión administrativa y de funcionamiento del Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín como Proyecto de la Secretaría de Cultura Ciudadana, sin contar con la contratación de otros proyectos alternos.

Sin embargo, la identificación de las causas generadoras de reclamaciones permitió determinar que las demandas pueden ser prevenibles, teniendo en cuenta que en gran parte son originadas por presuntas situaciones en los procesos y procedimientos internos, razón por la cual serán objeto de la presente política de prevención.

2. La misma ley de racionalización del gasto público nacional, sitúa a la Entidad en condiciones no aptas para afrontar posibles reclamaciones con demanda condenatoria, no solo por demandas contencioso-administrativas por presunto contrato realidad, sino también por reclamaciones presentadas por autores o sus herederos, en materia de posible vulneración al Derecho de Propiedad Intelectual.

5. MEDIDAS CORRECTIVAS A ADOPTAR

Considerando que la efectividad de la política de prevención del daño antijurídico depende en gran medida de su construcción conjunta entre las distintas dependencias de la entidad y el Comité de Conciliación, conviene formular y adoptar los siguientes lineamientos de prevención frente a los riesgos institucionales que generan la litigiosidad:

a. Causa Contrato Realidad

GAJ310.2-MA-GCO-03 Política de Prevención del Daño Antijurídico-bpp

	POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO	PT-GJJ-01 Versión 01 01/07/2017
--	--	---------------------------------------

- La redacción de los contratos de prestación de servicios debe ser inequívoca. Por tanto, en los mismos deben evitarse expresiones ambiguas e imprecisas que puedan generar errores o distorsiones en su interpretación, contraviniendo la intención de la Entidad. El vocabulario contenido en los contratos debe ser el propio del contrato estatal de prestación de servicios, no deben utilizarse palabras alusivas o referentes a un contrato de trabajo o a una relación laboral.
- Los contratos tendrán una redacción puntual y concreta en sus obligaciones, estableciendo productos específicos acorde con las necesidades presentadas durante el año según planeación, para la operación del Sistema de Bibliotecas públicas de Medellín, o cualquier otro proyecto en el que la Entidad deba gestionar su operatividad.
- Debe darse una correcta aplicación de las disposiciones y cláusulas contenidas en los contratos de prestación de servicios, por parte de los supervisores de los mismos.
- Todos los documentos precontractuales y contractuales de prestación de servicios deben fortalecerse en su contenido con elementos inherentes a la naturaleza de este tipo de contratos.
- Debe efectuarse retroalimentación a los servidores que cumplan obligaciones o labores de supervisión de contratos de prestación de servicios, con el fin de fortalecer su conocimiento frente a la forma como deben efectuar el seguimiento y vigilancia de la ejecución técnica, administrativa, financiera y jurídica del objeto contractual.
- Los supervisores de los contratos de prestación de servicios de la Entidad, deben concientizarse sobre la manera como se debe realizar la supervisión de dichos contratos, sin adoptar actitudes o comportamientos que contribuyan a tipificar una subordinación que genere una relación laboral, lo anterior se fomentará mediante capacitaciones
- Debe verificarse que las actividades a realizar por contratistas de prestación de servicios no sean desarrolladas por personal vinculado.
- Centralizar la función administrativa y por ende las respuestas originadas desde el proyecto Sistema de Bibliotecas públicas de Medellín, o cualquier otro proyecto en el que la Entidad, únicamente en personal vinculado.
- Los diversos distintivos facilitados a todo el personal contratado por prestación de servicios, debe incluir la denominación de Contratista.
- En la medida que el presupuesto lo permita, las diferentes Secretarías del municipio de Medellín, deben ampliar su planta de cargos, a efectos de disminuir así sea en un número mínimo, la contratación de prestación de servicios.

b. Causa violación a propiedad intelectual

- Iniciar con plan de capacitación que fortalezca los conocimientos de todos los funcionarios de la Entidad en el tema de propiedad intelectual y que los convierta en promotores y difusores del respeto por el derecho de autor y los derechos conexos, generando retroalimentación a los colaboradores de las áreas.
- Implementar el manual de propiedad intelectual de la Entidad, con sus protocolos, lineamientos y formatos.
- Levantamiento de diagnóstico e inventario de legalidad de las donaciones que ha recibido la Entidad, para determinar su validez.
- Registro de los documentos legales y contratos en la Dirección Nacional de derechos de autor, para proteger la titularidad de la Biblioteca Pública Piloto, del derecho de autor y conexos.
- Registro de las marcas y patentes que posea la Entidad en la Superintendencia de Industria y Comercio.

6. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

GAJ310.2-MA-GCO-03 Política de Prevención del Daño Antijurídico-bpp

Página 5 de 7

 <p>bpp BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO de Medellín para América Latina</p>	<p>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</p>	<p>PT-GJJ-01 Versión 01 01/07/2017</p>
--	---	--

El contenido del presente documento es aprobado por el comité de conciliación de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina y se adopta como política de prevención de daño antijurídico, entendido como aquel que puede ser prevenido por la Entidad. Dicha política será publicada al interior de la Biblioteca para su cumplimiento y desarrollo.

Una vez implementadas las medidas de prevención, se realizará un seguimiento a los resultados y se estudiarán nuevas medidas de ser necesario, de modo que se cumplan las etapas propuestas en el manual que establece la guía de elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico previsto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entendida como el “uso consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales, administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar”:

1. Buscar puntos que generan problemas
2. Identificar y enlistar las causas primarias del problema
3. Diseñar las medidas para corregir el problema
4. Implementar las medidas correctivas
5. Comprobar los resultados
6. Institucionalizar las nuevas medidas

*P. Laura Carolina Pavón Sánchez – Profesional Universitaria Jurídica
R. Karina Rodríguez Agudelo - Secretaría General
A. Comité de Conciliación*