



MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 6002439 DE 2019

(- 6 SEP 2019)

"Por la cual se adopta la Política de Prevención de Daño Antijurídico del Ministerio de Salud y Protección Social".

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por el artículo 6° del Decreto Ley 4107 de 2011 y,

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto 1716 de 2009, se reglamentaron las Leyes 1285 de 2009, 446 de 1998 y 640 de 2001, en materia de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo y en especial lo relacionado con el funcionamiento del Comité de Conciliación.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"* establece que las normas relacionadas con los comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas de cualquier orden.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.2 del mismo decreto dispone que el comité de conciliación *"es una instancia administrativa, que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas para la prevención del daño antijurídico, y la defensa de los intereses de la entidad."*

Que los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del decreto en mención establecen que son funciones del comité de conciliación *"Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico"*, y *"Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad"*, respectivamente.

Que, con base en lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante radicado No. 201911500852291 remitió a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, la Política de Prevención de Daño Antijurídico conforme a la metodología diseñada para el efecto.

Que mediante comunicación No. 20193010170211-SA del 12 de agosto de 2019, suscrita por el Subdirector de Acompañamiento a los Servicios Jurídicos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, allegada al Ministerio de Salud y Protección Social con radicado No. 201942301303472 del 14 de agosto de 2019, la ANDJE indicó *"el comité de conciliación formuló una política de acuerdo con los lineamientos y metodología elaborados por esta entidad."*

Que en sesión de fecha 16 de agosto de 2019, según obra en el acta No. 19, el Comité de Conciliación del Ministerio de Salud y Protección Social aprobó el texto definitivo de la Política de Prevención de Daño Antijurídico de la Entidad.

Continuación de la resolución: "Por la cual se adopta la Política de Prevención de Daño Antijurídico del Ministerio de Salud y Protección Social".

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1.- Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, contenida en el documento evaluado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y aprobado por el Comité de Conciliación de ésta entidad, en sesión ordinaria del 16 de agosto de 2019.

ARTÍCULO 2.- La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, realizará la evaluación y seguimiento del mecanismo establecido en el plan de acción de la Política de Prevención de Daño Antijurídico.

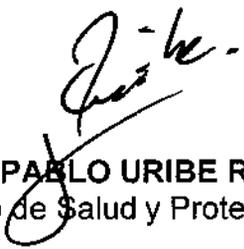
ARTÍCULO 3.- El documento anexo al presente acto administrativo que contiene la Política de Prevención de Daño Antijurídico, deberá ser actualizado anualmente de acuerdo con los lineamientos vigentes expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

ARTÍCULO 4.- La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

ARTÍCULO 5.- Comuníquese a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Comité de Conciliación de la Entidad.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los - 6 SEP 2019


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

Revisó: ahurtadon
Proyecto: alopezpthernandez



**La salud
es de todos**

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
BOGOTÁ, JULIO DE 2019**

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL

INTRODUCCIÓN

En virtud a las estrategias eficaces para la prevención de condenas, el Estado colombiano creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), como una Unidad Administrativa Especial, cuyo objetivo principal es el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidas a fortalecer y dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y el Estado en sus diversos componentes, incluida la política de prevención del daño antijurídico, para enfrentar las debilidades estructurales de defensa de la Nación, permitiendo un adecuado manejo de la gestión jurídica estatal.

Siguiendo las recomendaciones dadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de sus publicaciones oficiales, mediante el presente documento se pretende establecer la base para la adopción de la política de prevención del daño antijurídico en el Ministerio de Salud y Protección Social, establecer las causas generadoras del daño antijurídico en la Entidad y los parámetros preventivos para, de esta manera, evitar actuaciones de las distintas áreas, que puedan generar vulneración de bienes jurídicamente tutelados, con afectación de los intereses del Ministerio.

De conformidad con lo anterior, resulta fundamental determinar en qué áreas se origina el riesgo según la información que reposa en el Sistema de Información Litigiosa del Estado, y a partir de ello establecer las causas primarias que podrían generar el daño antijurídico, lo que contribuirá en la reducción de procesos judiciales en que sea parte el Ministerio de Salud y Protección Social y permitirá atender, de manera cuidadosa, los intereses de la Entidad.

En este sentido y teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social tiene un índice de alta litigiosidad toda vez que, según ponderación establecida por la ANDJE, la entidad cuenta con más cuatro mil procesos activos en su contra se hace indispensable establecer una política de prevención del daño, en el entendido que es un tema de vital importancia, debido a sus importantes implicaciones tanto jurídicas como patrimoniales.

El presente documento busca el establecimiento de estrategias eficaces para la prevención del daño antijurídico o aumento de los índices de litigio al interior del Ministerio de Salud y Protección Social según el análisis efectuado.

1. OBJETIVO

Determinar los parámetros preventivos que se deben seguir con el fin de evitar que las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las distintas áreas y dependencias del Ministerio de Salud y Protección Social, según las causas identificadas, generen hechos u omisiones que ocasionen un daño antijurídico al Estado.

Adicionalmente con estos lineamientos se pretende propender porque los procesos judiciales en los que sea parte el Ministerio de Salud y Protección Social, sean resueltos en beneficio de los intereses de la entidad, integrando aspectos relevantes de naturaleza preventiva, para evitar la ocurrencia o disminuir los efectos dañinos del debate extrajudicial o judicial.

2. DEFINICIONES

ANDJE: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Daño Antijurídico: El artículo 90 de la constitución Política de Colombia establece *"El estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste"*.

El daño antijurídico puede definirse como el daño injustificado que el Estado le causa a un particular que no está obligado a soportarlo de lo cual surge la responsabilidad de la administración la cual conlleva a un resarcimiento de los perjuicios causados.

Caducidad: Institución jurídico procesal a través de la cual se limita en el tiempo, el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia.

Causa primaria del daño antijurídico: Falencia administrativa o misional que dan origen a los diferentes medios de control y que generan para el Ministerio un riesgo de litigiosidad.

Comité de Conciliación: 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. Igualmente decide, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. (Artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto 1069 de 2015).

Funciones de la Dirección Jurídica del Ministerio: La Dirección Jurídica tiene como función asesorar y desarrollar la revisión de los proyectos de ley, decretos, consultas al Consejo de Estado y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias. Igualmente, representa judicial y extrajudicialmente al Ministerio en los procesos y actuaciones que se instaren en su contra o que éste deba promover, mediante poder o delegación recibida del Ministro.

Frente a la Política de Prevención del Daño Antijurídico identifica las demandas, solicitudes de conciliación y condenas más recurrentes para proceder a formular las pertinentes estrategias de prevención del daño.

Insumo: Materia prima que sirve para un determinado fin, en el presente caso corresponde a las demandas, acciones o medios de control tramitados en contra de la entidad, según el objeto del litigio, que permite analizar el nivel de litigiosidad del Ministerio.

Medio de control: Mecanismos judiciales diseñados para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controlar las actividades del Estado.

Nivel de litigiosidad: Medida de los medios de control en los cuales es parte el Ministerio según los criterios identificados por la ANDJE.

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.

Política de prevención del daño antijurídico: 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.

Prevención: Medida o disposición que se toma de manera anticipada para evitar que suceda una situación considerada negativa.

Proceso Judicial: Es la sucesión de fases jurídicas concatenadas realizadas conforme al orden trazado por la ley, el juez, las partes y los terceros en ejercicio de los poderes, derechos, facultades y cargas que les atribuye la ley procesal o en cumplimiento de los deberes y obligaciones que la misma les impone, cursadas ante órgano jurisdiccional.

3. NORMATIVA

Constitución Política de Colombia. Justificado mediante el artículo 2 de la Carta donde establece los fines esenciales del Estado Colombiano, así como el artículo 90 Superior donde se enmarca la responsabilidad patrimonial del Estado en la reparación aquellos daños antijurídicos ocasionados por la administración derivados de la acción u omisión de las autoridades públicas.

Decreto 111 de 1996. Este decreto compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que, entre otros, conforman el estatuto orgánico del presupuesto que en su artículo 45 establece: *"ARTÍCULO 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales, y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos. Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes. (...)"*

Ley 446 de 1998: El artículo 75 dispuso que las entidades y organismos del orden nacional deberán integrar un Comité de Conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se les señalen, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, compilado en el Decreto 1069 de 2015, que regula lo pertinente a la conciliación extrajudicial y a los Comités de Conciliación para lo cual establece las reglas para su integración y funcionamiento.

Ley 1444 de 2011: Crea la Agencia Nacional de Defensa Antijurídica del Estado, la cual es regulada por el Decreto 4085 de 2011, entidad que tiene entre sus objetivos *"(...) la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación"*.

Decreto 4085 de 2011: Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; y se establecen los lineamientos que esta Agencia propondrá a las entidades estatales en materia de defensa jurídica de la Nación y del Estado y de formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuya vigencia inicio el 02 de julio de 2012. Tiene por objeto, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares; Este Código estableció que, las entidades en sus actuaciones deben atender los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad; señaló a su vez las formas en que se inician las actuaciones administrativas, advirtiendo que las mismas tienen como fuente por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general, por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, por las autoridades, oficiosamente.

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción. Establece las normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en esta disposición se fijan aspectos relevantes a tener en cuenta por parte de la administración en el ejercicio de sus funciones, en especial en los relacionado con la contratación estatal que dio origen a la expedición del Decreto 734 de 2012.

Decreto Ley 019 de 2012. Este Decreto señaló que los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, como también facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley.

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Circular No. 03 de 20 de junio de 2014. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, establece que las entidades públicas del orden nacional deben formular su política de prevención del daño antijurídico de acuerdo con la metodología elaborada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Decreto 1069 de 2015 Mediante el cual se expidió el Decreto Único reglamentario del sector Justicia y del derecho. Es deber de todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y de los entes descentralizados de los mismos niveles conformar los comités de conciliación con el fin de 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.” (Artículo 2.2.4.3.1.2.5.)

Decreto 1499 de 2017, “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.

4. ACCIONES OBJETO DE ESTUDIO

4.1. MEDIOS DE CONTROL Y/O CLASES DE PROCESOS:

Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho: Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, particular, expreso o presunto y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por éste al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los 4 meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de él.

Acción de Reparación Directa: En los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del estado. De conformidad con lo anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a la entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades

públicas en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada uno de ellos, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

Acción de Nulidad Simple: Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los proferió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Proceso Ordinario Laboral: Es aquel que permite la resolución de conflictos de orden laboral, siempre que no se haya iniciado un tratamiento especial, en este sentido la norma procesal laboral dispone de acciones diferentes cuando se trate de procesos ejecutivos, de fuero sindical y el sumario, por lo que en los demás casos deberá adelantarse la diligencia del proceso ordinario que pueden ser de dos tipos: de única instancia y de primera instancia, los cuales se identificarán y clasificarán por el valor objetivo que tiene el proceso.

Controversias Contractuales: Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Acciones Civiles: Es la facultad que posee cualquier persona natural o jurídica, de reclamar a otra persona mediante un proceso contradictorio o voluntario, según el caso. Las acciones civiles pueden ser de dos clases; personales o reales, los derechos y las acciones aplicables a las relaciones entre particulares, se desarrollan a lo largo del Código Civil, y sus aspectos procesales en el Código General del Proceso.

Acciones Penales: Su titularidad se encuentra en cabeza del Estado, por intermedio de la Fiscalía General de la Nación, quien está obligado a ejercer la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, de oficio o que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio, salvo las excepciones contempladas en la Constitución Política y la ley.

No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para aplicar el principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez de control de garantías.

Proceso Ejecutivo: Es una demanda que inicia un acreedor o beneficiario cambiario de un título valor o ejecutivo que, de manera coactiva a través de la solicitud de medidas cautelares, inicia en contra de una persona denominada deudora u obligada cambiario, para exigir su cumplimiento con respecto a obligaciones de dar, hacer o no hacer o de contenido claro, expreso y exigible; que provenga del deudor y que preste mérito ejecutivo. Lo encontramos regulado de manera general, en el artículo 422 del Código General del Proceso. Si la obligación es cumplida dentro del término establecido en el mandamiento ejecutivo se procede a condenar en costas el

ejecutado, pero si no se cumple con la orden del mandamiento ejecutivo y no se propusieren excepciones en el tiempo estipulado para proponerlas, por medio de auto se ordenara seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito, el avalúo y remate de los bienes embargados y condenar en costas al ejecutado.

5. POLÍTICA

5.1 NATURALEZA Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL.

El Ministerio de Salud y Protección Social es un organismo del Sector Central de la Administración pública nacional, pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional. Su estructura orgánica y funciones se encuentran contempladas en el Decreto Ley 4107 de 2011, modificado por los Decretos 2562 de 2012 y 1432 de 2016, según los artículos 1 y 2 le corresponde:

Artículo 1. Objetivos. *El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo. El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.*

Artículo 2. Funciones. *El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: 1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social. 2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social. 3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades. 4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. 5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública. 6. Formular, adoptar y coordinar las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud en situaciones de emergencia o desastres naturales. 7. Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades. 8. Formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de protección de los usuarios, de promoción y prevención, de aseguramiento en salud y riesgos profesionales, de prestación de servicios y atención primaria, de financiamiento y de sistemas de información, así como los demás componentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud. 9. Formular, adoptar y evaluar la política farmacéutica, de medicamentos, de dispositivos, de insumos y tecnología biomédica, y establecer y desarrollar mecanismos y estrategias dirigidas a optimizar la utilización de los mismos. 10. Establecer los mecanismos para adelantar negociaciones de precios de medicamentos, insumos y dispositivos médicos. 11. Formular y evaluar la política de talento humano en salud, en coordinación con las entidades competentes, que oriente la formación, ejercicio y gestión de las profesiones y ocupaciones en salud. 12. Dirigir, organizar, coordinar y evaluar el servicio social obligatorio de los profesionales y ocupaciones del área de la salud. 13. Definir los requisitos que deben cumplir las entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de servicios de salud para obtener la habilitación y acreditación. 14. Regular la oferta pública y privada de servicios de salud, la organización de redes de*

prestación de servicios y establecer las normas para la prestación de servicios y de la garantía de la calidad de los mismos, de conformidad con la ley. 15. Participar en la formulación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos en materia de pensiones, beneficios económicos y otras prestaciones. 16. Participar en la formulación y evaluación de la política para la definición de los sistemas de afiliación, protección al usuario, aseguramiento y sistemas de información en pensiones. 17. Formular la política de salud relacionada con el aseguramiento en riesgos profesionales y coordinar con el Ministerio de Trabajo su aplicación. 18. Formular y evaluar la política para la definición de los sistemas de afiliación, garantía de la prestación de los servicios de salud y sistemas de información en Riesgos Profesionales. 19. Formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de promoción social a cargo del Ministerio. 20. Realizar los estudios y el análisis de viabilidad, estabilidad y equilibrio financiero de los recursos asignados a la salud y promoción social a cargo del Ministerio. 21. Administrar los recursos que destine el Gobierno Nacional para promover la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando quiera que no exista norma especial que los regule o reglamente, ni la administración se encuentre asignada a otra entidad. 22. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades que apoyen o promuevan el cumplimiento de las funciones o fines inherentes al Ministerio de Salud y Protección Social, así mismo, destinar recursos de su presupuesto para la creación, funcionamiento e inversión del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud de que trata el Artículo 92 de la Ley 1438 de 2011 o al de las asociaciones, fundaciones o entidades que constituya. 23. Definir y reglamentar los sistemas de información del Sistema de Protección Social que comprende afiliación, recaudo, y aportes parafiscales. La administración de los sistemas de información de salud se hará en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 24. Promover acciones para la divulgación del reconocimiento y goce de los derechos de las personas en materia de salud, promoción social, y en el cuidado, protección y mejoramiento de la calidad de vida. 25. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de las organizaciones comunitarias, las entidades no gubernamentales, las instituciones asociativas, solidarias, mutuales y demás participantes en el desarrollo de las acciones de salud. 26. Promover la articulación de las acciones del Estado, la sociedad, la familia, el individuo y los demás responsables de la ejecución de las actividades de salud, riesgos profesionales y promoción social a cargo del Ministerio. 27. Promover el estudio, elaboración, seguimiento, firma, aprobación, revisión jurídica y la ratificación de los tratados o convenios internacionales relacionados con salud, y promoción social a cargo del Ministerio, en coordinación con las entidades competentes en la materia. 28. Proponer y desarrollar, en el marco de sus competencias, estudios técnicos e investigaciones para la formulación, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de salud y promoción social a cargo del Ministerio. 29. Asistir técnicamente en materia de salud, y promoción social a cargo del Ministerio, a las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios. 30. Preparar las normas, regulaciones y reglamentos de salud y promoción social en salud, aseguramiento en salud y riesgos profesionales, en el marco de sus competencias. 31. Administrar los fondos, cuentas y recursos de administración especial de protección social a cargo del Ministerio. 32. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la Ley."

5.2 METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA

Teniendo en cuenta la metodología establecida en el Instructivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con una **alta litigiosidad** según el número de procesos en su contra, razón por la cual para el estudio y formulación de la política de prevención del daño antijurídico, se tendrá en cuenta la consolidación de la información obtenida mediante la herramienta informativa Ekogui, como fuente oficial de información, de las demandas o procesos activos en el periodo comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2017, para así identificar las causas generadoras, concertación de soluciones y formulación de las medidas y mecanismos preventivos que permitan además del adecuado funcionamiento de la entidad, reducir la actividad litigiosa en su contra, lo anterior de acuerdo con lo presentado en las siguientes matrices:

Tabla 1. Identificación de la actividad litigiosa.

Nombre de la Entidad		MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL		
PERIODO ANALIZADO		DESDE: 1 DE ENERO DE 2017	HASTA: 31 DE DICIEMBRE DE 2017	
NIVEL DE LITIGIOSIDAD		ALTO		
TIPO DE INSUMO	TIPO DE ACCION	CAUSA GENERAL	FRECUENCIA	VALOR
DEMANDA	ORDINARIO LABORAL	INCUMPLIMIENTO EN EL RECONOCIMIENTO DE MEDICAMENTOS Y SERVICIOS INCLUIDOS O NO EN EL POS	954	\$2.342.356.889.325
DEMANDA	REPARACION DIRECTA	FALLA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD	850	\$815.904.196.906
DEMANDA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O ORDINARIO LABORAL	CONFIGURACION DEL CONTRATO REALIDAD	420	\$52.899.429.235
DEMANDA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O ORDINARIO LABORAL	NO RECONOCIMIENTO EN DERECHO DE PRESTACIONES SOCIALES	382	\$417.140.589.048
DEMANDA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O REPARACION DIRECTA	PERJUICIOS OCASIONADOS CON OCASION A LA EXPEDICION DEL DEC. 1750 DE 2003	265	\$148.756.086.385
DEMANDA	REPARACION DIRECTA	OMISION EN LAS FUNCIONES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL	119	\$847.593.464.813

DEMANDA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O ORDINARIO LABORAL	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NO RECONOCE LA INDEXACION Y REAJUSTE DE LA PENSION	111	\$19.337.746.214
DEMANDA	NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD O SIMPLE NULIDAD	INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	73	\$78.314.937.190
DEMANDA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO O ORDINARIO LABORAL	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NO RECONOCE LA RELIQUIDACION DE LA PENSION	67	\$26.218.597.595

Teniendo en cuenta la anterior matriz, el equipo de la Dirección Jurídica, del análisis efectuado a las causas generales anotadas, pudo determinar que la litigiosidad de la entidad es alta debido a su carácter de Ente Rector del Sector Administrativo de Salud y Protección Social, razón por la cual es demandado en gran medida como máxima instancia dentro del mismo, al ser la Entidad Pública encargada de emitir los lineamientos, normas y procedimientos a su cargo; no obstante, el número de demandas en su mayoría, no corresponden a causas que puedan ser controladas por esta Cartera Ministerial, pues según las mismas, corresponden a la misionalidad de otras entidades públicas que son autónomas e independientes a este Ministerio. Frente a la actividad litigiosa de la Entidad se evidencia: a) Las acciones por el presunto incumplimiento en el reconocimiento de medicamentos y servicios incluidos o no en el antiguo POS, se encuentran a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES quien inició su operación a partir del 1 de agosto de 2017 y por tal motivo, dicha Entidad es la encargada de satisfacer los presuntos derechos reclamados. b) frente a la causa de falla en la prestación del servicio de salud se debe indicar, que no le corresponde a esta cartera Ministerial, velar por la prestación de servicios de salud y, por lo tanto, no tiene legitimación en la causa por pasiva para comparecer en los procesos, pues las responsabilidades que de la prestación de servicios de salud se derivan, corresponden a los demás actores del sistema quienes son ejecutores de la normativa legal o la expedida desde el Ente Ministerial. c) Respecto de las demandas por configuración del contrato realidad, en su gran mayoría, corresponden a presuntos hechos u omisiones de entidades públicas liquidadas de las cuales la cartera ministerial, tuvo que asumir la defensa judicial en los procesos vigentes, sin que esto implique la subrogación de obligaciones o la continuidad indefinida de personas jurídicas desaparecidas por completo, frente a lo cual y en caso de configurarse los elemento del contrato de trabajo, será los patrimonios constituidos en el trámite de liquidación u otros organismos quienes deban asumir el pago de obligaciones, las cuales no son imputables al actuar del Ministerio de Salud y Protección Social. d) Frente a las causas de no reconocimiento de prestaciones sociales, ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la indexación y reajuste de la pensión e ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la reliquidación de la pensión se pudo identificar que las mismas corresponden a actuaciones a cargo de las entidades públicas, la gran mayoría hoy liquidadas, que

tenían a su cargo el reconocimiento de pensiones, según el desarrollo jurisprudencial en materia prestacional que se ha forjado en las altas cortes, y en esa medida, según la naturaleza jurídica propia de estos organismos, son otras las entidades las encargadas de reconocer, liquidar o re liquidar tales prestaciones, en el evento de que sean reconocidas por los despachos judiciales. e) Respecto de la causa de omisión en las funciones de inspección, vigilancia y control, las mismas corresponden a presuntas acciones u omisiones a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud o entidades territoriales frente a lo cual esta cartera Ministerial no tiene injerencia alguna según el principio de descentralización administrativa. f) Frente a la causa de supuestos perjuicios ocasionados con ocasión a la expedición del Decreto Ley 1750 de 2003 se identificó, que los procesos corresponden a acciones u omisiones que se pudieron generar con la escisión del Instituto de Seguros Sociales y la creación de Empresas Sociales del Estado del orden nacional, adscritas en su momento al Ministerio de la Protección Social, pese a que las mismas gozaban de plena autonomía administrativa, se resalta que a la fecha se da cuenta de la existencia de contratos de fiducia mercantil a cuyo cargo se encuentran las presuntas obligaciones que puedan emanar de estos procesos judiciales.

Así las cosas y según las causas generales de litigiosidad se pudo determinar que únicamente puede ser controlable la causa de inconstitucionalidad de actos administrativos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector del sector salud, según sus funciones misionales y la normativa vigente, por ser el encargado de la dirección, coordinación y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Sistema General de Riesgos Laborales, en lo de su competencia. Adicionalmente la normativa (Decreto Ley 4107 de 2011, modificado por los Decretos 2562 de 2012 y 1432 de 2016) le asignó lo referente a la formulación, establecimiento y definición de los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

En virtud de lo anterior es preciso indicar que el Ministerio de Salud y Protección Social tiene a su cargo, como Ente Rector, la formulación de políticas que respondan adecuadamente a las necesidades y expectativas de los ciudadanos en materia de salud y protección social, mediante procesos transparentes, armónicos y participativos, que redundan directamente en el bienestar de la población, según los roles y responsabilidades asignados por la legislación y por tal motivo los actos que emita, son susceptibles de control jurisdiccional a través de los diferentes medios de control dispuestos para el efecto.

Tabla 2. Analizar las causas primarias.

CAUSA GENERAL PRIORIZADA	HECHOS	CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	FRECUENCIA	VALOR	AREA GENERADORA DE LA CONDUCTA	PREVENCIBLE	PRIORIDAD
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD O SIMPLE NULIDAD	Para los demandantes el Ministerio de Salud y Protección Social en cumplimiento de sus funciones, expide actos administrativos que no están	Inaplicación de los lineamientos para la elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos por parte de las Dependencias del Ministerio de Salud y Protección Social.	73	\$78.314.937.190	Todas las Dependencias.	SI	Alta.

conformes a las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico.							
---	--	--	--	--	--	--	--

En la matriz número 2, se prioriza como causa primaria la de inconstitucionalidad del acto administrativo, atendiendo a que las restantes causas, no se enmarcan dentro de la misionalidad de esta entidad o que responden a la adscripción que tuvieron entidades hoy liquidadas que contaban con autonomía administrativa, a la cual de conformidad con el Decreto 4107 de 2011, modificado por los Decretos 2562 de 2012 y 1432 de 2016, le corresponde formular las políticas públicas en salud, salud pública y promoción social en salud. No obstante, y pese a la claridad de sus funciones es accionada, llamada o vinculada en los procesos con las causas relacionadas en la matriz número 1.

Frente a la causa primaria identificada en la matriz número 2 se debe indicar en primer término, que es entendida como el ejercicio de los diferentes medios de control de los actos administrativos: nulidad por inconstitucionalidad, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, de controversias contractuales, de los medios de control de amparo de derechos colectivos y acciones ordinarias laborales, y en segundo término, que aun cuando el Ministerio de Salud y Protección Social de manera interna ha establecido el procedimiento y directrices para la elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos (Resoluciones Nos. 5594 de 2015, 1133 de 2017 y 1998 de 2017) surge la necesidad de fortalecer tal procedimiento, con el propósito de prevenir la configuración de daños antijurídicos en desarrollo de la actividad como ente rector del sector salud.

Tabla 3: Plan de Acción.

CAUSA PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MEDIDA	MECANISMO	CRONOGRAMA	RESPONSABLE	RECURSOS	DIVULGACIÓN
Inaplicación de los lineamientos para la elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos por parte de las Dependencias del Ministerio de Salud y Protección Social.	Socializar los lineamientos en materia de elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos contemplados en las Resoluciones Nos. 5594 de 2015, 1133 de 2017 y 1998 de 2017.	Expedición de una circular dirigida a todas las Dependencias y Funcionarios del Ministerio para la aplicación de los lineamientos vigentes.	Septiembre de 2019.	Dirección Jurídica .	Humano	Correo Institucional - memorando interno.

Para la matriz número 3, denominada plan de acción, se implementan las medidas y mecanismos con el fin de reducir la actividad litigiosa del Ministerio de Salud y Protección Social en la causa priorizada y que es prevenible.

Tabla 4: Seguimiento y evaluación

INSUMO DEL PLAN DE ACCIÓN				EVALUACIÓN	
CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MECANISMO	INDICADOR DE GESTIÓN	MEDIDA	INDICADOR DE RESULTADO	INDICADOR DE IMPACTO
Inaplicación de los lineamientos para la elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos por parte de las Dependencias del Ministerio de Salud y Protección Social	Expedición de una circular dirigida a todas las Dependencias y Funcionarios del Ministerio para la aplicación de los lineamientos vigentes.	Circular expedida / Circular planeada para expedición.	Socializar los lineamientos en materia de elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos contemplados en las Resoluciones Nos. 5594 de 2015, 1133 de 2017 y 1998 de 2017.	Lineamientos socializados / Lineamientos planeados a socializar.	(Número de demandas por la causa primaria en el 2019 - Número de demandas radicadas por la causa primaria en el 2017) / Número de demandas radicas por la causa primaria 2017 * 100.

Para la matriz número 4, de seguimiento y evaluación, se formulan indicadores de gestión, resultado e impacto que permiten medir qué tan eficaces son las medidas adoptadas para la reducción de la actividad litigiosa del Ministerio de Salud y Protección Social.

5.3. CLASIFICACIÓN DE LAS RECLAMACIONES CONTRA EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL:

Para establecer las causas generadoras de las demandas llevadas ante el Comité de Conciliación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Grupo de Defensa Legal, luego de analizar la actividad litigiosa de la cartera Ministerial según las instrucciones de la ANDJE concluyó, que los medios de control más utilizados por los ciudadanos frente a éste son: nulidades simples, nulidades por inconstitucionalidad, nulidades y restablecimiento del derecho, reparaciones directas y acciones ordinarias laborales.

5.4. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS QUE ORIGINAN LAS RECLAMACIONES CONTRA EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

Para efectos de identificar y enlistar las causas primarias del problema planteado en las reclamaciones interpuestas contra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Grupo de Defensa Legal de la Dirección Jurídica elaboró un diagnóstico producto de la matriz de análisis de aspectos previamente establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que permitió identificar los hechos objeto de reclamación, la normativa aplicada y la cuantía de las pretensiones. Se utilizó como insumo de la matriz las demandas presentadas en contra el Ministerio de Salud y Protección Social durante el periodo comprendido entre 01 de enero a 31 de octubre de 2017. Teniendo en cuenta lo anterior, se elaboró un diagnóstico que permitió identificar la problemática específica con el fin de priorizar las medidas a implementar, atendiendo la causa priorizada que corresponde a la INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO, en el entendido antes anotado, ya que como se explicó anteriormente, esta cartera al ser cabeza de sector es

vinculada en diferentes actuaciones prejudiciales y judiciales, pese a carecer de legitimación en la causa por pasiva.

5.5. POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO. El Ministerio de Salud y Protección Social, es organismo del orden nacional que según lo establecido en el Decreto Ley 4107 de 2011, modificado por los Decretos 2562 de 2012 y 1432 de 2016, tiene por objeto: “ (...)formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo. El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social”, por lo tanto, es política de prevención de daño antijurídico de la entidad, desarrollar acciones tendientes a prevenir la reincidencia de posibles fallas y deficiencias que puedan originar futuras reclamaciones de tipo judicial y que menoscaben el patrimonio estatal; en consecuencia, la política de prevención del daño antijurídico está dirigida a todas las dependencias de la entidad, buscando establecer mecanismos que contrarresten la actividad litigiosa frente aspectos consignados en el numeral anterior.

5.6. IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO. El contenido del presente documento se adopta como política de prevención de daño antijurídico, buscando con ello disminuir el nivel de litigiosidad del Ministerio de Salud y Protección Social mediante la adopción de medidas y mecanismos preventivos de acuerdo con lo dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Una vez generadas las medidas y mecanismos de prevención, se realizará un seguimiento mediante indicadores tanto de gestión como de resultado, de tal suerte que de necesitar nuevas medidas se tomarán de manera oportuna, dinámica y armoniosa al desempeño de las funciones del Ministerio.

6. ARTICULACIÓN CON EL MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN:

Esta política institucional, se articula con el proceso de Gestión Jurídica del Modelo Integrado de Planeación y de Gestión, en cumplimiento del decreto 1499 de 2017.

7. DOCUMENTO DE APROBACIÓN

Comité de Conciliación del 16 de agosto de 2019- Acta No 19.