
 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 1 de 33

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Secretaría Distrital de Integración Social


Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Bogotá D.C., Febrero de 2023

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 2 de 33

Contenido

Introducción	3
1. Antecedentes	5
1.1 Ciclo de defensa judicial	6
1.1.1 Pre judicial	6
1.1.2 Judicial	7
1.1.3 Cumplimiento	7
1.1.4 Acción de repetición	7
1.1.5 Prevención del daño antijurídico	7
1.2 Conclusión	8
2. Política de Defensa Jurídica en el Distrito	9
2.2 Política de prevención del daño antijurídico de la SDIS	11
2.2.1 Dificultades encontradas	13
2.2.2 Seguimiento y evaluación de la PPDA	14
3. Actualización de la PPDA	16
3.1 Identificación del problema – casos recurrentes	16
3.1.1 Causas de condena	16
3.1.1.1 Sub-causas de las condenas	19
3.1.2 Solicitudes de conciliación	20
3.1.3 Acciones judiciales	21
3.1.4 Reclamaciones	22
3.2 Causa de mayor litigiosidad	23
3.2.1 Contratación por prestación de servicios	23
3.2.1.1 Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano	24
3.2.1.2 Determinación de la dependencia en donde ocurre la falla	27
4. Propuesta de política de prevención del daño antijurídico	30
5. Implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la política de prevención del daño antijurídico	31
6. Marco normativo	32

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 3 de 33

Introducción

La política de defensa jurídica tiene la finalidad de obtener una disminución del número de demandas y condenas en contra de las Entidades Estatales, a través de la gerencia pública sostenible¹, la cual se desarrolla mediante la adecuada gestión del Ciclo de Defensa Jurídica.

Así las cosas, las Entidades en aplicación de la política deben (i) controlar los procesos que se adelantan; (ii) sistematizar la información; (iii) unificar las estrategias de defensa; y (iv) determinar los criterios de actuación, seguimiento y responsabilidades.

En el ámbito distrital se emitió la Directiva No. 006 de 2022, mediante la cual, se adopta la política de defensa jurídica del distrito capital y a través de la cual, se comparte el instrumento denominado "*Documento metodológico y guía de implementación de la Política de Defensa Jurídica del Distrito Capital*" orientado a brindar herramientas y recomendaciones que permitan a las entidades distritales desempeñar una gestión jurídica eficiente a través de un enfoque gerencial de valor público, que redunde en los resultados del índice de gestión y desempeño a nivel Distrital.

La Directiva es un documento metodológico que identificó los principales problemas presentes en cada uno de los ejes de la política de defensa jurídica distrital, los cuales fueron: (i) instrumentos normativos y de gestión desactualizados; (ii) baja identificación de los recursos normativos y de gestión a disposición del cuerpo de abogados y; (iii) actividades que requieren desarrollos normativos.


Consecuente con lo anterior, la primera parte del presente documento tiene la finalidad de identificar si en la Secretaría Distrital de Integración Social se cumplen los parámetros de la política de defensa jurídica, las dificultades, logros y acciones que deben emprenderse de conformidad con lo dispuesto en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG; en la segunda parte del documento se verificará el seguimiento a la Política de Prevención del Daño Antijurídico.

La Secretaría Distrital de Integración Social en cumplimiento de la regulación, analizó la actividad litigiosa (con corte a 2018), emitiendo el documento denominado Manual prevención del daño antijurídico / política de prevención del daño antijurídico².

En el documento se identifican seis (6) pasos, no obstante, el documento no evidencia que se haya adoptado un plan de acción y el seguimiento del impacto de la política de prevención del daño antijurídico.

¹ Departamento Administrativo de la Función Pública, Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG - Versión 4 - Marzo 2021. Página 56. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf>


² <https://sig.sdis.gov.co/index.php/es/gestion-juridica-documentos-asociados>

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 4 de 33

Por lo expuesto, en el presente documento se expondrá los antecedentes que originan la política de prevención del daño antijurídico como uno de los componentes de la política de defensa jurídica.

Subsiguientemente, se realizará el análisis de impacto de la política de prevención del daño antijurídico (con corte a 2018) conforme lo prevé la Directiva 025 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital.

Finalmente, se verificará la realización de cada uno de los pasos previstos en los lineamientos metodológicos, es decir, la identificación de las causas de las condenas, demandas y solicitudes de conciliación, para culminar con la propuesta de Plan de Acción, su seguimiento y medición.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 5 de 33

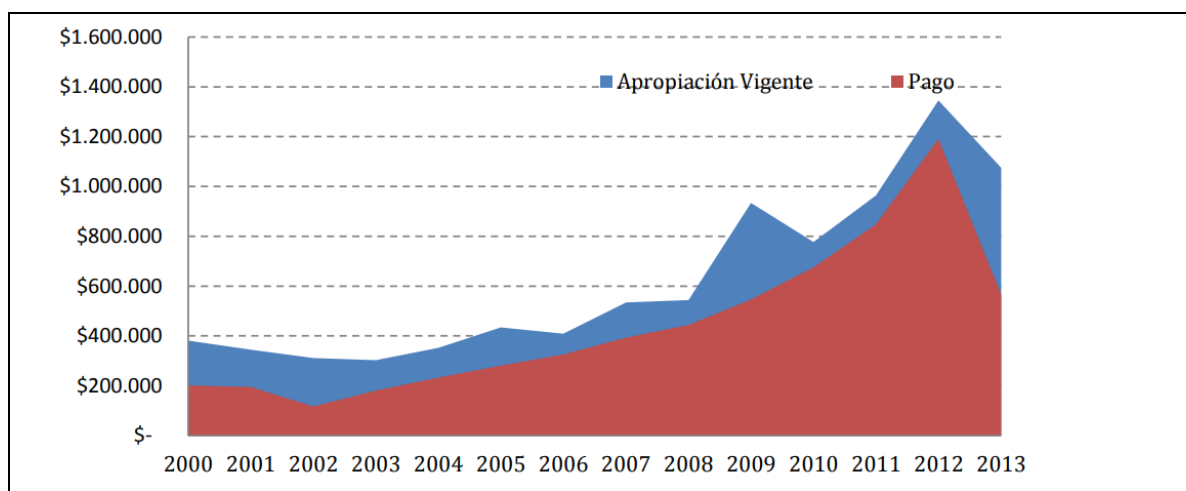
1. Antecedentes

La Constitución Política de 1991, introdujo el concepto de responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos del Estado, pues contiene una estructura amplia y garantista de derechos, demandando un correlativo aumento de la eficiencia y eficacia de la administración pública.

La constitucionalización del ordenamiento jurídico colombiano introdujo una notable mejora del acceso de la población a los servicios judiciales y a su vez, el incremento de casos en los que el Estado es parte procesal.

Las demandas interpuestas contra el Estado vienen acompañadas de pretensiones económicas en la forma de indemnizaciones o reparaciones por el daño supuestamente infligido por la administración pública.

El crecimiento de la litigiosidad implica inversión en la vinculación de apoderados judiciales para ejercer la defensa de los intereses del Estado, no obstante, el Gobierno Nacional identificó el crecimiento del pago de condenas judiciales por parte de las Entidades Estatales:




Fuente: reportes de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del MHCP y Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación³- Cálculos: DGI-ANDJE - (Gráfico No. 1)

En virtud de lo anterior, desde 1997 el Ministerio de Justicia implementó una Oficina de apoyo para la defensa litigiosa⁴, la cual es el origen de las líneas de acción para el

³ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Informe sobre la litigiosidad de la Nación. Septiembre de 2013. https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informe-gestion-judicial-agencia-consejo-ministros/Documents/informe_actividad_litigios.pdf

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3250. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C., octubre 20 de 2003.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 6 de 33

fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes, lo cual, conocemos actualmente como la “Política de Defensa Jurídica”.

Descendiendo al ámbito distrital, la Alcaldía Mayor de Bogotá emprendió el proceso de transformación de los servicios jurídicos ante el elevado riesgo y costo por sentencias desfavorables desde el año 2000⁵, el cual giró sobre tres (3) ejes: (i) se reformuló el modelo de prevención⁶, (ii) se mejoraron las capacidades técnicas para los abogados y (iii) se implementó el Sistema de Información de los Procesos Judiciales SIPROJ.

Este panorama pone en evidencia la importancia que tiene la adopción de la política de defensa judicial para reducir el riesgo fiscal que representan las demandas, al respecto, en aplicación de la política de defensa judicial, deben:

- (i) controlar los procesos que se adelantan;
- (ii) sistematizar la información;
- (iii) unificar las estrategias de defensa; y
- (iv) determinar los criterios de actuación, seguimiento y responsabilidades.

Por lo anterior, la política de defensa jurídica tiene la finalidad de medir la capacidad de tomar decisiones de prevención del daño y de reducir los costos asociados a los litigios. Lo anterior, se realiza analizando la gestión judicial en las diferentes etapas, como se explicará a continuación.

1.1 Ciclo de defensa judicial

El Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG define cada una de las etapas del ciclo de defensa judicial y en cada una de ellas se requiere lo siguiente:


1.1.1 Pre judicial

Explorar y promover la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos a través de los cuales puedan satisfacer sus respectivos intereses y solucionar las controversias antes de formular un caso en sede judicial o arbitral.

Adicionalmente, se debe establecer lineamientos de conciliación para morigerar los costos de la defensa judicial.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado, documento de debate #IDB-DP-338. 2014. Página Web: https://issuu.com/idb_publications/docs/dipapaers_es_84134

⁶ Analizando los procedimientos de trabajo y definiendo manuales y protocolos, concomitantemente se implementó diversos programas de capacitación para los cargos de confianza, funcionarios y del personal ubicado en los servicios jurídicos de las entidades. Lo anterior, tenía la finalidad de evitar que por razones atribuidas a procesos administrativos mal definidos desde un punto de vista jurídico, o a tomas de decisiones de las autoridades sin suficiente cobertura jurídica, se produjeran demandas contra.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 7 de 33

1.1.2 Judicial

Esta etapa implica dos (2) fases distinguibles entre sí, la primera, es la preparatoria de la estrategia de defensa de los intereses de la Entidad, lo cual requiere un alto grado de capacidad técnica por parte de los abogados y herramientas de trabajo de alto valor agregado que permitan aprovechar el conocimiento acumulado (antecedentes judiciales de casos similares, éxito o fracaso de otras estrategias, etc).

La segunda parte consiste en la elaboración de escritos de acuerdo con los procedimientos y trámites judiciales y en concordancia con las estrategias de defensa, como hilos conductores de la acción de los abogados⁷.

1.1.3 Cumplimiento

Esta etapa tiene lugar cuando debe gestionarse el pago (una vez que se haya resuelto el proceso) y procede a la ejecución de la sentencia definitiva, sea en un sentido favorable o no.

En el caso del Estado demandado, debe propenderse en la realización del pago de manera célere anticipándose a la práctica de medidas cautelares (embargos) sobre los bienes, en contrario sentido, una deficiente gestión de esta etapa puede suponer un mayor pago por intereses, por lo cual, es pertinente que se verifique el tiempo que transcurre entre la ejecutoria de los créditos judiciales y el pago efectivo.

1.1.4 Acción de repetición


Una vez realizado el pago de la condena, debe realizarse análisis de la procedencia de la acción de repetición, para ello, los apoderados deben realizar las fichas en el sistema SIPROJ WEB y presentarlas ante el Comité de Conciliación, para lo cual, debe identificarse el agente estatal que cometió la conducta y si la conducta se configuró con dolo o culpa grave.

1.1.5 Prevención del daño antijurídico

Es la etapa de identificación de las causas de litigiosidad, con la finalidad de adoptar plan(es) de acción que permitan disminuir las demandas y condenas en contra.

En efecto, la prevención es la determinación de la solución a los problemas asociados a los actos, hechos y operaciones administrativas que generan litigiosidad e implica una respuesta de carácter transversal en las entidades para reducir los eventos generadores

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado, documento de debate #IDB-DP-338. 2014. Página Web: https://issuu.com/idb_publications/docs/dipapaers_es_84134

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 8 de 33

del daño antijurídico.

En esta etapa, se procura anticipar a la ejecución de actos administrativos lesivos a los intereses del Estado ya sea por acción u omisión. Se deben fomentar prácticas administrativas basadas en criterios jurídicos rigurosos mediante protocolos claros y generalmente aceptados de manera que se eviten actuaciones del Estado que puedan dar pie a demandas exitosas contra el mismo.


1.2 Conclusión

La defensa jurídica debe ser una política en la cual se identifique la cantidad de asuntos litigiosos, las causas, la tasa de éxito de la Entidad, la política de prevención, entre otros aspectos que permitan tomar decisiones.



En efecto, el rol que ejercen las Oficina Jurídicas va más allá de representar en sede judicial como demandante o demandado, pues la función no comienza ni finaliza en esa labor ante los despachos judiciales.

Así las cosas, la actividad litigiosa debe registrarse en las herramientas electrónicas dispuestas por las Entidades Estatales, analizada y presentarse ante el Comité de Conciliación, como autoridad administrativa responsable de adoptar las recomendaciones que morigeren los riesgos de causar daños a los ciudadanos.

	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 9 de 33

En virtud de lo anterior, a continuación, se analizará el documento distrital de política de prevención del daño antijurídico.

2. Política de Defensa Jurídica en el Distrito

La Alcaldía Mayor de Bogotá a inicios de la década de 2000, emprendió un profundo proceso de transformación de los servicios jurídicos ante el elevado riesgo y costo por reparaciones e indemnizaciones que tenían que soportar por juicios en contra⁸.

Este proceso de transformación institucional giró sobre tres ejes principales: (i) se reformuló todo el modelo de prevención, analizando los procedimientos de trabajo y se definieron manuales y protocolos de obligado cumplimiento.

Aunado a lo anterior, se implementaron programas de capacitación para los cargos de confianza, funcionarios y de los apoderados.

En segundo lugar, (ii) se determinó que en las demandas de alto riesgo la defensa judicial la ejercería en forma directa la Secretaría General (hoy Secretaría Jurídica Distrital).


En tercer lugar, se implementó el Sistema de Información de los Procesos Judiciales - SIPROJ, el cual debe ser diligenciado por los abogados y los funcionarios. La herramienta tecnológica permite obtener información estadística de los resultados de su actividad.

En virtud de lo anterior, la Alcaldía Mayor de Bogotá realizó la medición de la efectividad de la actividad judicial antes y después de la implementación del programa de mejora.

Con estos datos se establecieron los indicadores que medirían adecuadamente el impacto del programa de mejora, los cuales fueron: (i) tasa de efectividad en aquellos casos que se iniciaron y finalizaron antes de 2004, y se mide el porcentaje de sentencias favorables sobre total de sentencias definitivas. Con ello se calcularían los resultados que se obtenían en tribunales en el período anterior a la implementación de los cambios en el modelo de defensa jurídica.

El segundo (ii) fue la tasa de efectividad de aquellos casos que se iniciaron antes de 2004, pero que finalizaron con sentencia después de ese año. De esta forma, se podría tener una idea bastante aproximada de los eventuales efectos que se produjeron durante el período de transición entre el viejo y el nuevo modelo de gestión.

⁸ Ídem.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 10 de 33

Finalmente, el tercer indicador (iii) es la tasa de actividad correspondiente a los casos iniciados y finalizados de forma definitiva después de 2004, es decir: cuando ya el nuevo modelo estaba trabajando en régimen.

Indicadores de la tasa de éxito de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá en el Distrito Capital:

		Sentencias favorables	Sentencias definitivas	Tasa de éxito (porcentaje)
Tipo A:	Procesos antes de 2004	6.129	8.626	71
Tipo B:	Procesos iniciados antes de 2004 y finalizados después de 2004	5.691	7.389	77
Tipo C:	Procesos iniciados y finalizados después de 2004	3.677	4.607	80

Fuente: Martínez Cuéllar (2011), sobre la base de los datos proporcionados por la Alcaldía Mayor de Bogotá⁹ - (Tabla No. 1)

Estos datos, proporcionados por el sistema de información SIPROJ WEB, son elocuentes acerca de la notable mejora producida en la tasa de éxito tras la introducción del programa de fortalecimiento de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor.

2.1 Implementación de la política de defensa jurídica


La Secretaría Distrital de Integración Social no cuenta con política de defensa jurídica, no obstante, por tratarse de un organismo del Distrito Capital, le aplican la regulación y directrices que fije la Secretaría Jurídica Distrital (Decreto Distrital 323 de 2016, modificado por el Decreto Distrital 798 de 2019; Decreto Distrital 136 de 2020, Resolución 010 de 2021, Decreto Distrital 149 de 2022).

En efecto, mediante el Acuerdo 638 de 2016 se creó el Sector Administrativo de Gestión Jurídica y la Secretaría Jurídica Distrital, la cual tiene dentro de sus funciones formular, adoptar, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital.

Subsiguientemente, se adoptó el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital (Decreto 430 de 2018) y se emitieron los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (en adelante PPDA) por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales (Directiva 025 de 2018).

A continuación, se verificará el contenido de la PPDA (con corte a 2018) de la SDIS, con la finalidad de identificar si es factible identificar el cumplimiento de los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción fijados por la Secretaría Jurídica Distrital mediante Directiva 025 de 2018.

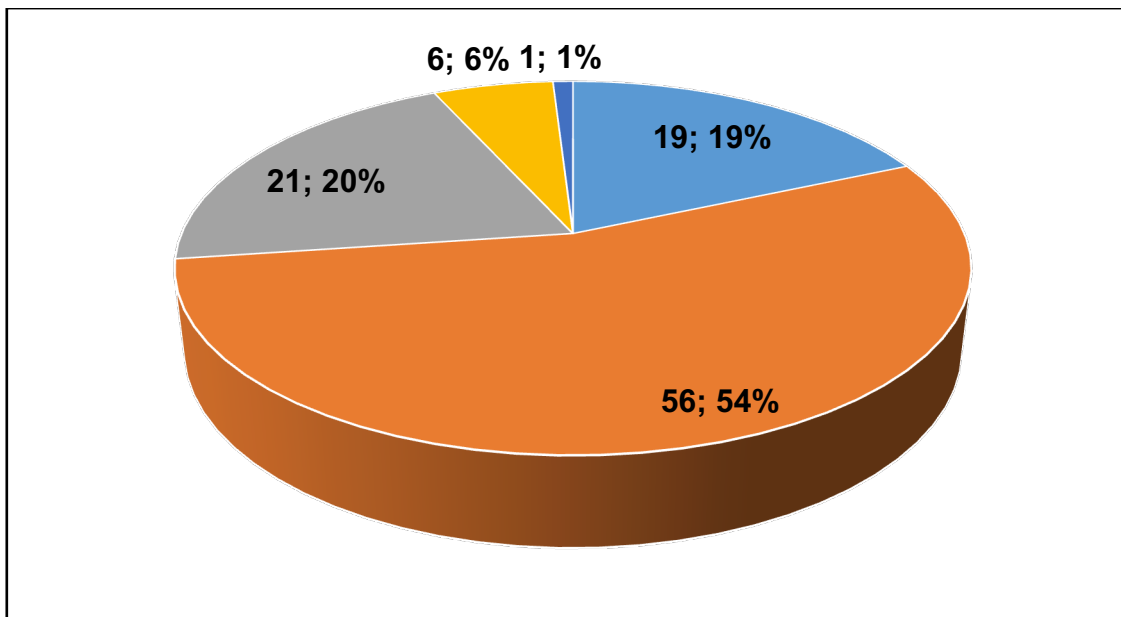
⁹ Ibidem.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 11 de 33

2.2 Política de prevención del daño antijurídico de la SDIS

El Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Integración Social, formuló la política de prevención del daño antijurídico y defensa judicial; en el cual realizó lineamientos o recomendaciones dirigidas a todas las (os) servidoras (es) y contratistas de la Entidad, tendientes a prevenir la configuración del daño antijurídico y a evitar o disminuir la ocurrencia de los efectos dañinos del debate extrajudicial o judicial, pretendiendo además garantizar que los procesos judiciales en los que pueda ser parte, sean atendidos de manera ágil, eficiente y cuidadosa, acatando los términos de respuesta y en beneficio de los intereses de la Entidad.¹⁰


El documento contiene un análisis de litigiosidad, en el cual, se identificó un total de ciento tres (103) procesos judiciales, de los cuales, corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 54%, reparaciones directas el 20%, controversias contractuales el 19%, procesos ordinarios laborales 6% y procesos ejecutivos 1%:



Estadística con corte a 31 de diciembre de 2018 (Gráfico No. 2)

El documento identificó las siguientes causas: **(1)** desequilibrio contractual, liquidación judicial, **(2)** pago de servicios pactados en documento, **(3)** pago de servicios no pactados en documento adicional, **(4)** contrato realidad, **(5)** violación al debido proceso en procesos disciplinarios, **(6)** declaratoria de insubsistencia, **(6)** reconocimiento de emolumentos laborales como prima técnica y prima de coordinación, **(7)** reconocimiento de horas extras, **(8)** abuso sexual por parte de personal sea de planta o contratista de la entidad, **(9)** abuso sexual que involucra compañeros de la misma unidad operativa, feminicidios-

¹⁰ Manual de prevención del daño antijurídico / Política de prevención del daño antijurídico en la Secretaría Distrital de Integración Social MNL-GJ-001

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 12 de 33

omisión de las comisarías de familia, acciones de comisarías de familia, **(10)** pago de factura.

En el análisis se determinó un numeral denominado “nulidad y restablecimiento del derecho – causales principales de la demanda” (numeral 3.1), en el cual se referenció la causa “*CONTRATO REALIDAD* y donde se realiza la siguiente numeración: (1) igual denominación entre los cargos de planta y los objetos de los contratistas; (2) solicitud de cumplimiento de horario; (3) solicitud de incapacidades médicas; (4) solicitud de permiso para ausentarse; (5) diligenciamiento de planillas de ingreso y de salida; (6) entrega de elementos y puesto de trabajo para desarrollar la actividad; (7) cumplimiento de metas; (8) vinculación a la entidad por muchos años de manera continua e ininterrumpida y continuidad en la contratación para la ejecución de los mismos objetos contractuales, (9) funciones homólogas realizadas por servidores de planta a las obligaciones de los contratistas, (10) sometimiento a normas específicas como lo son los lineamientos para la educación de la primera infancia.


Adicionalmente, se estipuló un capítulo denominado “violación al derecho al debido proceso en procesos disciplinarios” en el cual se especifica los siguientes subtítulos (1) proporcionalidad en la sanción disciplinaria; (2) valoración de las pruebas.

Subsiguientemente, se referenció un capítulo denominado “declaratoria de insubsistencia” determinando como causas primarias (1) Circunstancias imputables o atribuibles a la administración a partir del ejercicio arbitrario por parte del agente nominador del Estado, derivado de la potestad de remoción del cargo del trabajador; (2) Declaratoria de insubsistencia de servidores públicos con estabilidad laboral reforzada.

El documento también identifica procesos judiciales por “reconocimiento de emolumentos laborales como la prima técnica y prima de coordinación”, reconocimiento de horas extras, al respecto se referencia “jornada laboral de los Comisarios de Familia trabajo suplementario y derecho a recargos”, “Horas extras y recargos para niveles operativos, administrativos y técnicos”, “liquidación de horas extras y recargos”.

Finalmente, en tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el documento hace referencia a la “desvinculación de servidores públicos provisionales”, haciendo un relato jurisprudencial de la “Estabilidad Laboral Reforzada”, “La forma cómo se llenan los cargos mediante concurso y cómo se desvinculan los servidores públicos provisionales”.

En lo que respecta al medio de control de reparación directa se identificó que el daño que se pretende reparar es entre otros “abuso sexual” y como sub causa, se endilga responsabilidad por “no cumplir con las obligaciones de diligencia y cuidado al interior de las unidades operativas”, “no cumplir con las medidas de seguridad al interior de las

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 13 de 33

unidades operativas” y “falta de revisión de antecedentes penales y falta de cumplimiento de requisitos para ser contratista o servidor público de las unidades operativas”.

Adicionalmente, se identificó que las pretensiones de los procesos es la reparación por “feminicidio”, señalando como causa primaria “Omisión de las Comisarías de Familia en virtud de las denuncias presentadas por mujeres que posteriormente son víctimas”, “Adoptar medidas que no son suficientes para proteger a las mujeres denunciadas” y “No cumplir con la obligación de diligencia en la toma de decisiones”.

En lo que respecta a los procesos que se adelantaban por el medio de control de controversias contractuales, se identificó como causas primarias “desequilibrio económico del contrato”, “liquidación judicial del contrato”, “Liquidación Bilateral o unilateral en las que se hacen descuentos al contratista que no se encuentran pactados en el contrato, ni en los anexos, ni en los estudios previos”, “Procesos de incumplimiento: imposición de multas y/o sanciones: desacuerdo por parte del contratista alegando que si cumplió con lo pactado en el contrato”, “pago de servicios prestados, pactados en documento o no pactados en documentos modificatorios”, “Adjudicación de Procesos Contractuales”, “Desacuerdo por la calificación de las propuestas”.


No obstante, no se identificó cuantos procesos corresponden a cada una de las causas identificadas, entre otros aspectos que dificultan establecer el impacto de las recomendaciones realizadas, lo cual, se detallará a continuación.

2.2.1 Dificultades encontradas

La Directiva 025 de 2018, de la Secretaría Jurídica Distrital señala que en el seguimiento y evaluación de la política de prevención del daño antijurídico el Comité de Conciliación debe verificar las siguientes actividades: (1) La dependencia a cargo de la implementación presentará al Comité de Conciliación un informe de la misma, según lo establecido en el documento de formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico, y en el Plan de Acción; **(2) Realizar el seguimiento al avance de los indicadores definidos en el plan de acción;** **(3) El Secretario Técnico del Comité de Conciliación, documentará el avance de la política de prevención del daño antijurídico.**

Al respecto, debe considerarse que no se encontró información que evidenciará que entre la expedición del Manual de prevención del daño antijurídico (con corte vigencia 2018) y la fecha se hubiere presentado al Comité de Conciliación el análisis estadístico del impacto de las recomendaciones realizadas, adicionalmente se constató las siguientes dificultades:

- No se identifican el número de procesos por cada causa,

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 14 de 33

- No se determina un plan de acción, ni el responsable,
- No se determinan indicadores de gestión e impacto,
- No coincide la información reportada en SIPROJ,
- No se analizó pago de sentencia y conciliaciones,
- No se especificó si existían o no, extensiones de jurisprudencia¹¹.

El manual de prevención del daño antijurídico señala “recomendaciones” de carácter general, sin determinar de manera específica en qué procesos se identificaron las causas y especialmente en qué dependencias se originaron los hechos litigiosos.

Al respecto se itera que no se propuso plan de acción de acuerdo con los lineamientos fijados por la Secretaría Jurídica Distrital.

Así las cosas, se procederá a continuación a realizar el análisis de impacto de la política de prevención del daño antijurídico¹². **Seguimiento y evaluación de la PPDA**

Los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales (Directiva 025 de 2018), no define de manera expresa la manera de realizar la evaluación de la política de prevención del daño antijurídico.

De este modo, observada la política vigente, los miembros del Comité de Conciliación advirtieron sobre la ausencia de un plan de acción concreto, ejecutable y medible que se tradujera finalmente en un impacto favorable o no, en relación con la disminución del volumen litigioso¹³.

En consecuencia, como quiera que la Política adoptada no plantea un plan de acción delimitado-cuantitativa, cualitativa y cronológicamente, no se verificó los indicadores de gestión y resultado que permitan una medición efectiva de la ejecución de la política.


Ahora bien, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE emitió la Circular 05 de 2019 y con ella, proporciona a las Entidades Estatales herramienta que permite medir el impacto de la política de prevención del daño antijurídico¹⁴, por lo cual, es factible

¹¹ Lo anterior, considerando que existen a la fecha pago de órdenes de este tipo de mecanismo jurídico.

¹² Con corte vigencia 2018.

¹³ Sesión No. 18 del 10 de agosto de 2022

¹⁴ Aplicativo para la formulación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico - https://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/politicas_prevenccion/Paginas/default.aspx

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 15 de 33

determinar si las recomendaciones plasmadas en el manual de prevención del daño antijurídico.

En tal sentido, la herramienta compara el número de demandas que fueron registradas en el aplicativo de cada Entidad Estatal¹⁵, respecto de las radicadas en las vigencias de implementación de la política de prevención del daño antijurídico, es decir, que la fórmula que se utiliza es la siguiente:

$$[(\text{Número de demandas año implementación} - \text{Número de demandas año formulación}) / \text{Número de demandas año formulación}] * 100$$

En este punto es de reiterar que, las cifras señaladas en la política de prevención del daño antijurídico de la SDIS (gráfico No. 1), no coinciden con las cifras encontradas en los reportes que arroja el Sistema de Información de Procesos Judiciales -SIPROJ WEB.


No obstante, se extrajo de la herramienta el registro de los procesos en las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2021 y, se comparó las demandas en la vigencia de implementación (2018), con cada una de las vigencias subsiguientes, lo cual, arrojó los siguientes resultados:

Número de demandas * vigencia	# ddas año de implementación	# ddas año de formulación (Vigencia 2018)	Resultado
Número de demandas año 2019	106	101	5%
Número de demandas año 2020	119	101	18%
Número de demandas año 2021	127	101	26%
Número de demandas año 2022	79	101	-22%
Procesos activos 31/12/2022	431	101	327%

Estadística con corte a 31 de diciembre de 2022 (Tabla No. 2)

Las cifras evidencian el incremento de la litigiosidad en la SDIS, en efecto, entre las demandas notificadas en la vigencia 2018 y 2019 el incremento es del **5%**, entre la vigencia 2018 y 2020 el aumento alcanzó el **18%** y entre el 2018 y 2021 el incremento es del **26%**.

¹⁵ En el Distrito la herramienta tecnológica es Sistema de Información de Procesos Judiciales -SIPROJ WEB.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 16 de 33

El indicador de impacto es favorable cuando se compara las demandas de la vigencia 2018 con las de la vigencia 2022, como quiera se identificó que se notificó 22% menos demandas en la última vigencia.

No obstante, debe considerarse que en la práctica judicial las demandas se notifican varios meses después de haberse interpuesto, por lo cual, el porcentaje podrá variar en reportes posteriores.

Es de advertir que, al aplicar la fórmula (indicador de impacto), determinando el número de procesos activos (en vez del número de demandas año implementación) - Número de demandas año formulación / Número de demandas año formulación]*100, se evidencia que la litigiosidad entre el año 2018 y 2022 se ha incrementado en un **327%**.

En conclusión, las recomendaciones realizadas en la política de prevención del daño antijurídico de la SDIS, no presentan impacto, es decir, no disminuyeron la interposición de demandas en contra de la Entidad.

Así las cosas, a continuación, se verificará el cumplimiento de los lineamientos metodológicos para la formulación para actualizar de la política de prevención del daño antijurídico de la Entidad.

3. Actualización de la PPDA

Los lineamientos metodológicos¹⁶ establecen siete (7) pasos para la formulación de la PPDA, los cuales se verificaron para actualizar la política de prevención del daño antijurídico de la Entidad, por lo cual, a continuación, se señalará el cumplimiento de cada uno de ellos.

3.1 Identificación del problema – casos recurrentes


En este ítem se prevé la creación de un Grupo interdisciplinario que determine las causas de condenada, solicitudes de conciliación pre judiciales y judiciales, las reclamaciones y actuaciones administrativas que puedan llegar a generar litigiosidad.

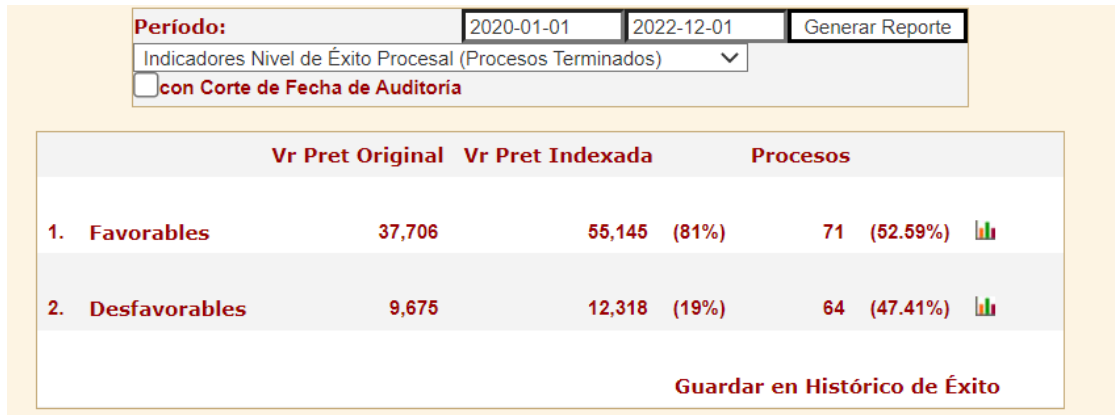
Acorde con lo anterior, se verificó la información obrante en el Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, encontrando lo siguiente:

3.1.1 Causas de condena

En las últimas tres (3) vigencias se han proferido **sesenta y cuatro (64) decisiones desfavorables**, lo cual implica que la Entidad es condenada en el **47.47%** de los procesos de responsabilidad estatal:

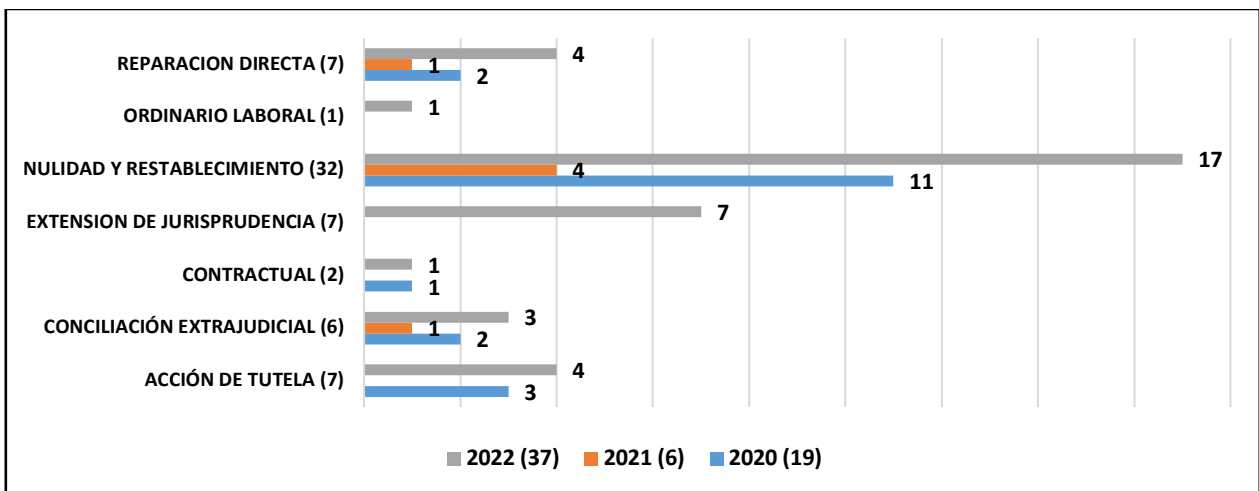
¹⁶ Directiva 025 de 2018

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 17 de 33




Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, módulo de informes filtrado por Secretaría Distrital de Integración Social / Contencioso /Decisiones ejecutoriadas pagadas (Tabla No. 3)

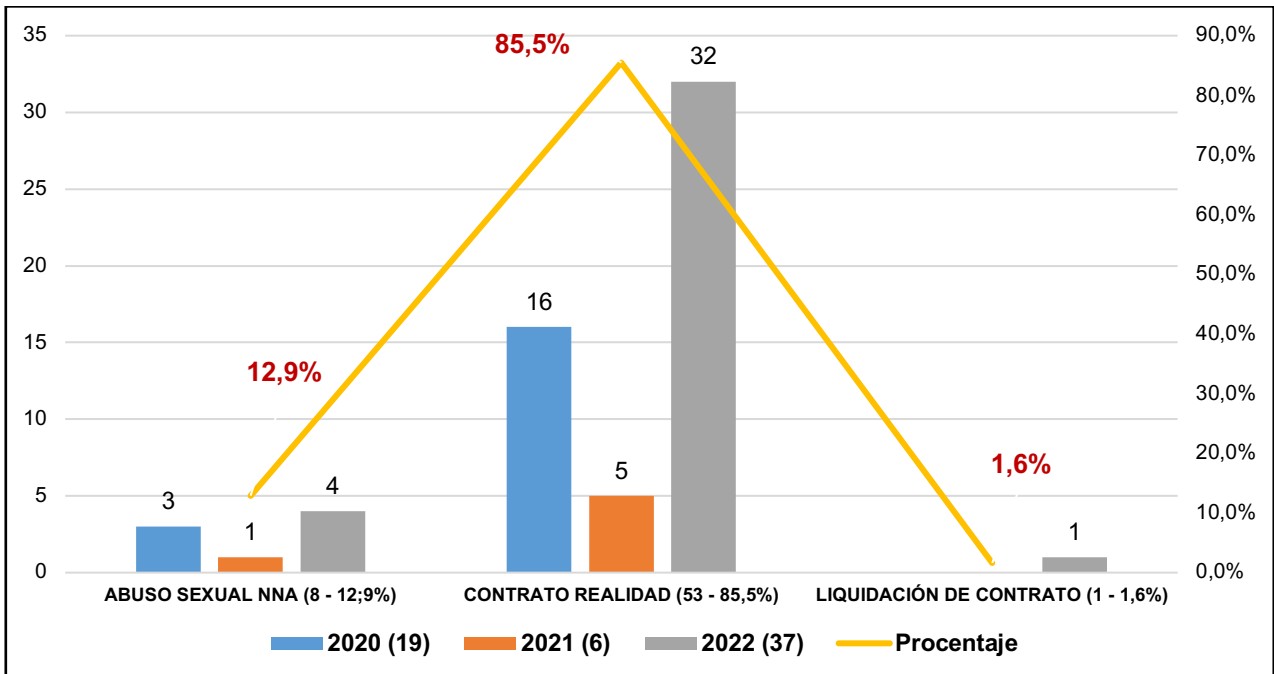
Los créditos judiciales pagados en la vigencia 2020 fueron 19, en la vigencia siguiente fueron 6 (de los cuales 3 se pagaron en forma parcial) y en la vigencia más reciente, se pagó 37:



Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Reporte de pagos con corte a 31 de diciembre de 2022 (Gráfico No. 3)

En lo que respecta a la determinación de las causas de las condenas, se identificó que el **85,5%** de las sentencias desfavorables corresponden a asuntos relacionados con la existencia de contrato realidad y el **12,9%** corresponden a procesos de reparación directa que se originaron por abuso sexual de niñas y/o niños en establecimientos de la SDIS:

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 18 de 33




Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Reporte de pagos con corte a 31 de diciembre de 2022 (Gráfico No. 4)

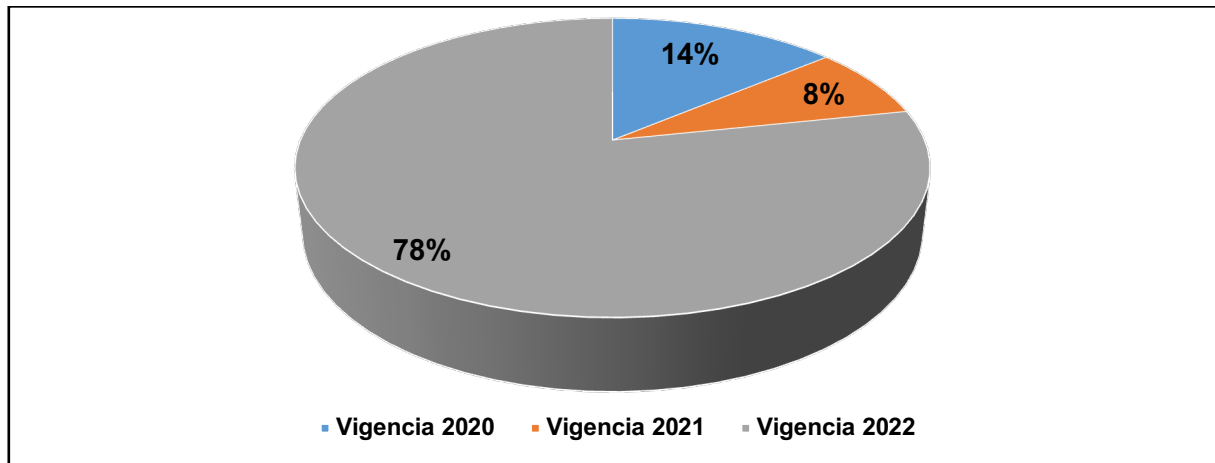
El presupuesto erogado por la SDIS en las últimas tres (3) vigencias por concepto de pago de decisiones desfavorables ascendió a **\$5.629.600.477**, los cuales se discriminan por tipo de acción y/o medio de control, así:

Acción de tutela	\$ 52.114.457	1%
Conciliación extrajudicial	\$ 499.642.376	9%
Contractual	\$ 711.335.701	13%
Extensión de jurisprudencia	\$ 385.247.110	7%
Nulidad y restablecimiento	\$ 1.961.269.644	35%
Ordinario laboral	\$ 86.015.458	2%
Reparación directa	\$ 1.933.975.731	34%

Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Decisiones ejecutoriadas pagadas (Tabla No. 4)

El presupuesto señalado fue ejecutado en un **14%** en la vigencia 2020, en un **8%** en la vigencia 2021 y en un **78%** en la más reciente vigencia:

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. <hr/> SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 19 de 33



Estadística con corte a 31 de diciembre de 2022 (Gráfico No. 5)

Subsiguientemente se analizará la sub-causa de las condenas, es decir, se determinará las razones que originan la litigiosidad de la Entidad.


3.1.1.1 Sub-causas de las condenas

Las decisiones favorables y desfavorables en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se pretende la declaratoria de contrato realidad coinciden en determinar que debe probarse, que: **(i)** los demandantes prestaron el servicio de manera personal, **(ii)** recibieron contraprestación y especialmente **(iii)** que hubo subordinación o dependencia dentro de la relación.

En los casos concretos, se verificó la suscripción de contratos de manera continua y sucesiva, especificando que las obligaciones contratadas y ejecutadas son inherentes para la misionalidad de la Entidad, no obstante, esto debe acompañarse de medios probatorios que estimen la existencia de subordinación.

En efecto, los jueces resolvieron que las certificaciones, contratos y demás medios probatorios documentales que verifican contratos de manera continua y sucesiva, **no son prueba suficiente para demostrar la subordinación.**

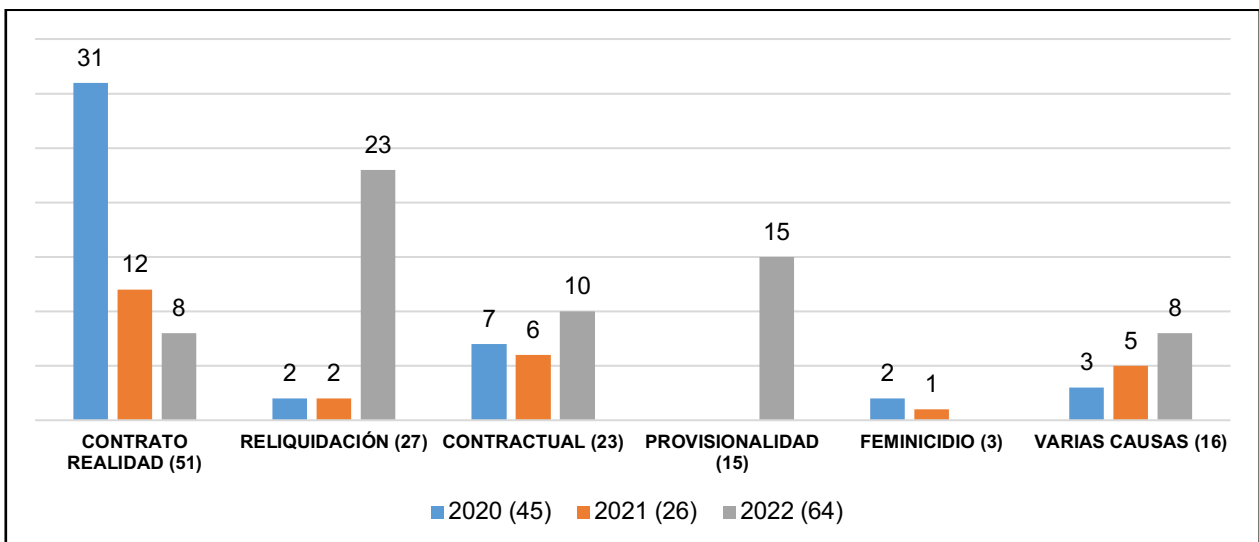
En conclusión, la sub causa que origina condenas es la falta de personal en la planta y por ende, la necesidad de suscripción de contratos de manera continua y sucesiva de obligaciones inherentes para la misionalidad de la Entidad.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 20 de 33

3.1.2 Solicitudes de conciliación

En las anualidades 2020, 2021 y 2022, el Comité Conciliación conoció de ciento treinta y cinco (**135**) asuntos, de las cuales noventa y tres (**93**) corresponden al agotamiento del requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Las causas de las solicitudes son: cincuenta y uno (51) para que se declare configuración de contrato realidad con contratistas; veintisiete (**27**) relacionadas con reliquidación de trabajo suplementario (horas extras); quince (15) **en relación a la terminación de la vinculación de servidores públicos nombrados a través de provisionalidad por agotamiento de proceso** meritocrático y por ende, nombramiento de los ciudadanos que se encuentra en lista de elegibles en periodo de prueba:




Comité de Conciliación (Gráfico No. 6)

Adicionalmente, se identificó veintitrés (**23**) solicitudes para agotar el medio de control de controversias contractuales y tres (**3**) solicitudes que se causaron por feminicidio (medio de control de reparación directa).

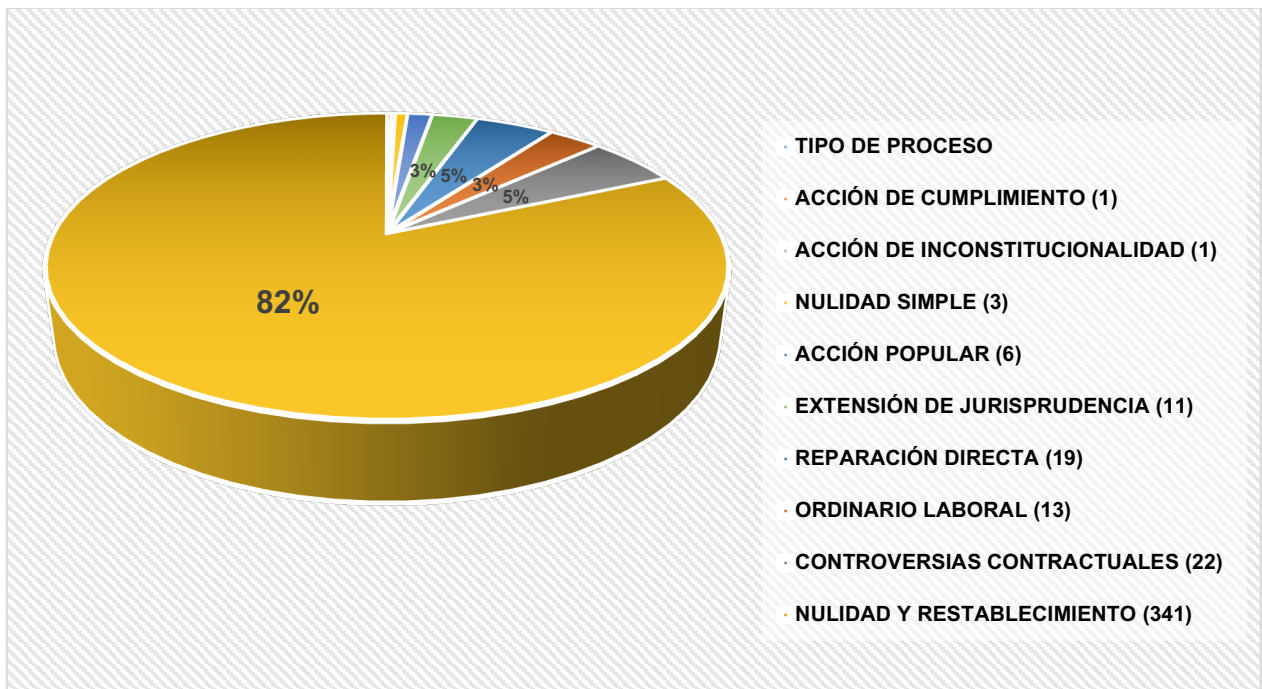
Es importante considerar que las solicitudes de conciliación relacionadas con la declaratoria de configuración de contrato realidad con contratistas no necesariamente se someten al Comité de Conciliación en la etapa prejudicial¹⁷, aun así, la estadística muestra que es la mayor causa de litigiosidad.

¹⁷ Acuerdo 001 de 2020 - Por medio del cual se adoptan los lineamientos para los casos en los que se solicite la conciliación extrajudicial frente al reconocimiento de contrato realidad.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 21 de 33

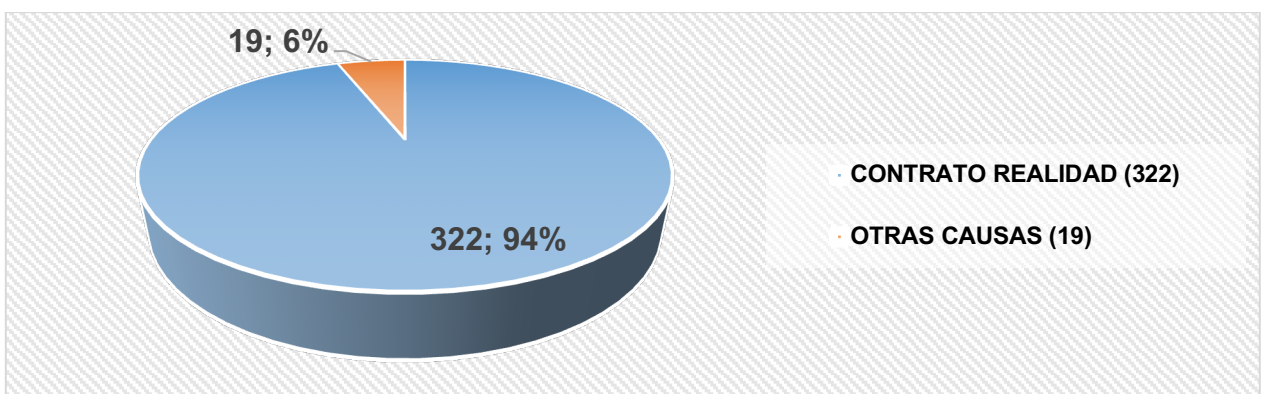
3.1.3 Acciones judiciales

En el acápite 2.2 del presente documento se identificó que, en el último trienio la litigiosidad de la Entidad ha crecido (tabla No. 2), al respecto, se constató que actualmente se cuenta con registro de **417 procesos judiciales activos**, de los cuales, el **82%** son medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho:




Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Reporte de pagos con corte a 31 de diciembre de 2022 (Gráfico No. 7)

En efecto, actualmente la Entidad es parte pasiva en **341 procesos** que corresponden al medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales, la causa de las pretensiones son las siguientes:



Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Reporte de pagos con corte a 31 de diciembre de 2022 (Gráfico No. 8)

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 22 de 33

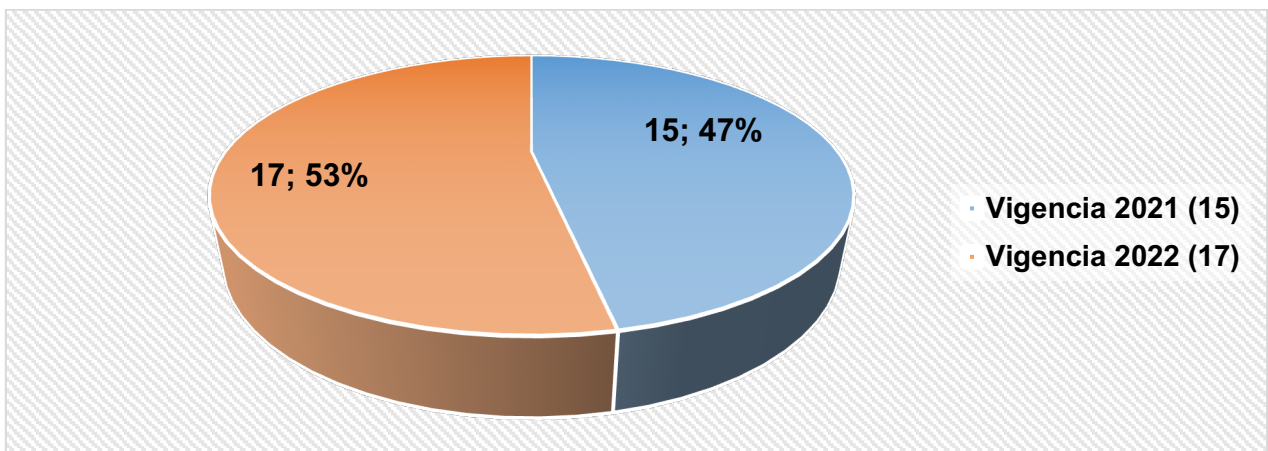
Resulta evidente que el mayor volumen de condenas, solicitudes de conciliación y demandas son causadas por la posible configuración de contrato realidad.

Adicionalmente, se constató un número importante de solicitudes de extensión de jurisprudencia, las cuales se analizarán a continuación.

3.1.4 Reclamaciones

La Ley 1437 de 2011, introdujo en el ordenamiento jurídico la extensión de jurisprudencia, como mecanismo eficaz, a través del cual una persona pueda acceder al reconocimiento de un derecho de manera directa ante la administración pública y en caso de respuesta negativa, control jurisdiccional por parte del Consejo de Estado.


Acorde con lo anterior, algunos contratistas de la Secretaría Distrital de Integración Social han acudido a la extensión de jurisprudencia, para que se declare la existencia de contrato realidad, en efecto, durante las vigencias 2021 y 2022, se han radicado **treinta y dos (32) solicitudes de extensión de jurisprudencia:**



Estadística con corte a 31 de diciembre de 2022 (Gráfico No. 9)

Al respecto, se constató que en este mecanismo jurídico se profirió decisión en dieciséis (16) solicitudes de jurisprudencia, de las cuales las decisiones fueron desfavorables a la SDIS en ocho (8) oportunidades, es decir, el Consejo de Estado accedió al reconocimiento de contrato realidad en un **25%** de las solicitudes.

En tal sentido, se negó el reconocimiento del **25%** de los asuntos y, por ello, los ciudadanos deberán acudir a la jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y el porcentaje restante (50%) está por resolverse.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 23 de 33

3.2 Causa de mayor litigiosidad

Constatadas las condenadas, solicitudes de conciliación pre judiciales y judiciales, las reclamaciones y actuaciones administrativas se concluye que la causa de mayor litigiosidad es falta de personal en la planta de personal para actividades permanentes, consecuente con lo anterior, se analizará la problemática.

3.2.1 Contratación por prestación de servicios

La Constitución Política de 1991, estableció la vinculación reglamentaria como único mecanismo de empleo público, el cual, debe tener funciones detalladas en ley o reglamento y; para proveer los empleos deben estar contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente (art. 122).

Ahora bien, la constitucionalización del ordenamiento jurídico obliga a las Entidades Estatales a garantizar la prestación de los servicios públicos con mayor eficacia y eficiencia, lo que conlleva que los servidores públicos (directivos) acudan a la figura de la contratación por prestación de servicios para funciones permanentes.


En efecto, la normatividad prevé que la contratación de personas naturales es excepcional, como quiera que para desarrollar actividades permanentes deben crearse los cargos de planta (art. 2°, Decreto Ley 2400 de 1968), por lo anterior, el Estatuto de Contratación Estatal prevé que podrán celebrarse cuando: 1. No puedan realizarse con personal de planta o 2. requieran conocimientos especializados (literal 3°, art. 32).

Así las cosas, mientras que no exista personal en la planta de las Entidades Estatales, es responsabilidad de los directivos adoptar las medidas necesarias para cumplir el servicio evitando la suspensión o perturbación (núm. 2°, art. 34, Ley 734 de 2002 y/o núm. 3°, art. 38, Ley 1952 de 2019) y para ello, es factible la contratación a través de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión.

Por otra parte, debe considerarse que, la reglamentación de la vinculación a empleos públicos prevé que la reestructuración, reforma o modificación de planta de personal, requiere una serie de trámites interinstitucionales que implican análisis, estudio técnico, revisión de posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes (planeación, presupuesto entre otros) para su aprobación¹⁸.

Al respecto, el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C), analizó la problemática de la contratación por prestación de servicios.

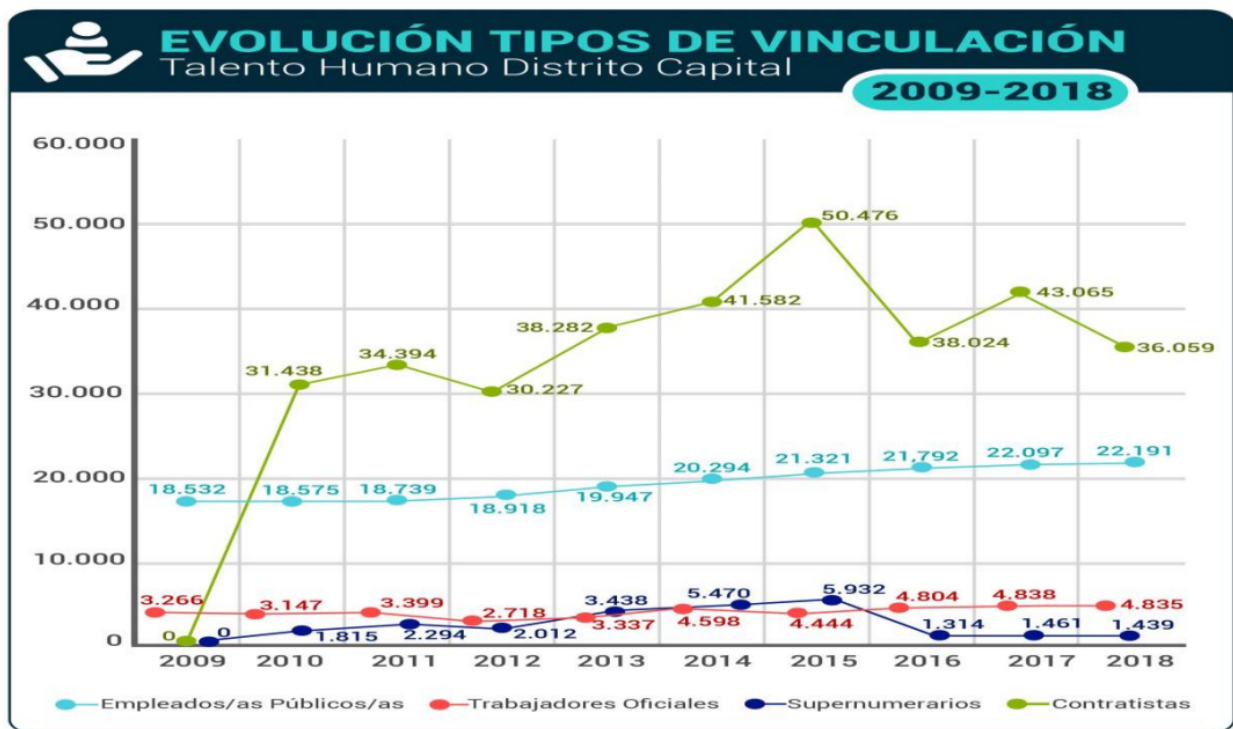
¹⁸ Art. 46, Ley 909 de 2004; art. 2.2.1.4.1, Decreto 1083 de 2015 y Directiva Presidencial 06 de 2014

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 24 de 33

3.2.1.1 Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano


La política es el compromiso de la administración distrital para mejorar la eficiencia institucional a través de la optimización de las capacidades, habilidades y atributos de sus servidoras/es y colaboradoras/es y; la consolidación de espacios laborales incluyentes, libres de discriminación, con condiciones de trabajo digno.

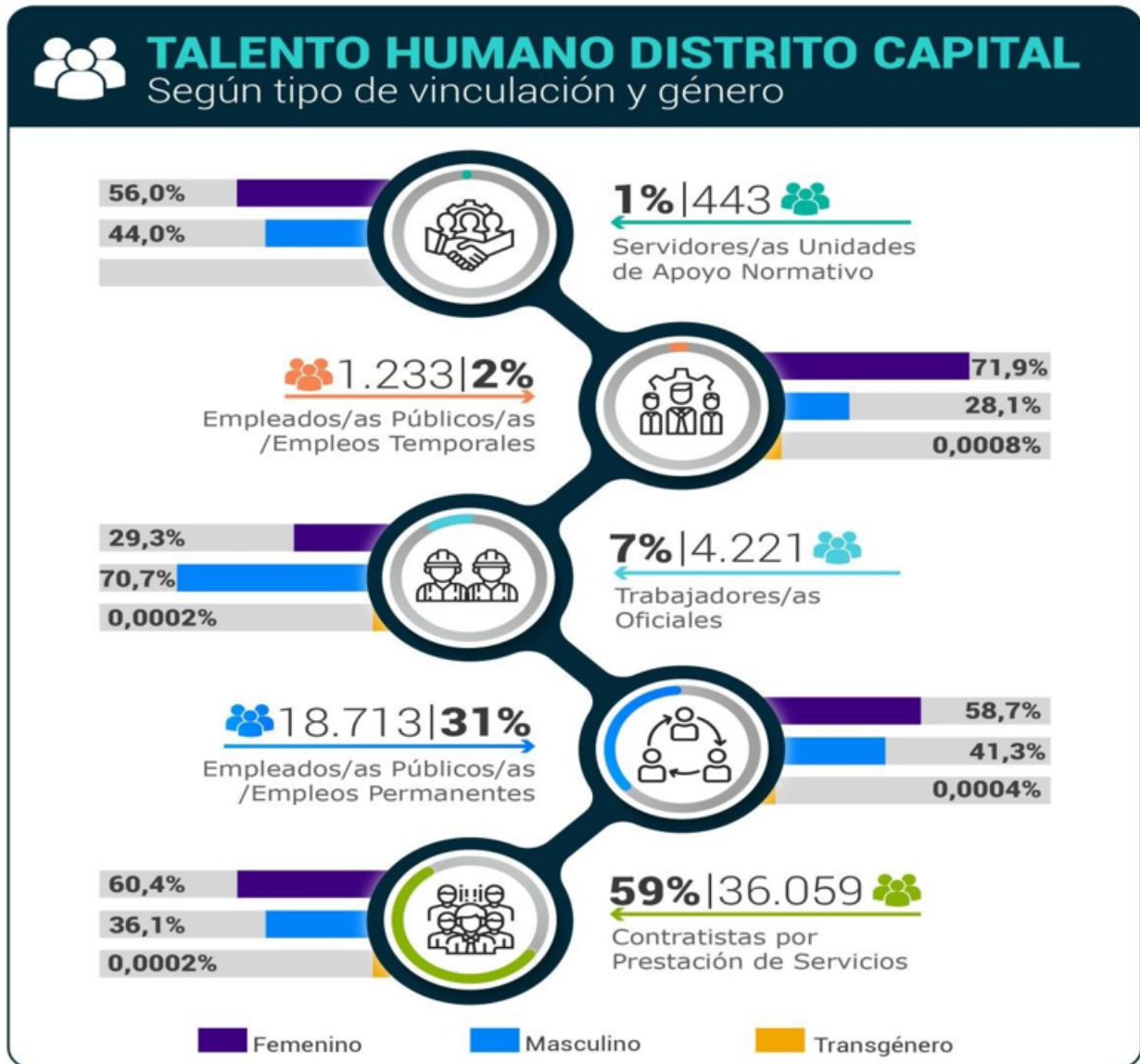
El documento identifica la evolución de los tipos de vinculación talento humano, señalando que en la década anterior la contratación por prestación de servicios se ha mantenido por encima de las treinta mil (30.000) personas en el Distrito Capital:



Fuente: Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano / SIDEAP. Basado en reportes efectuados por organismos y entidades distritales a la fecha de corte; la cifra de contratistas corresponde a contratos vigentes a 31 de diciembre de cada anualidad (Gráfico No. 10)

La contratación por prestación de servicios se realiza por la necesidad de alcanzar las metas y objetivos institucionales, al respecto, se identifica que en promedio el **59%** de los colaboradores son contratistas:

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 25 de 33



Fuente: SIDEAP, 31 de diciembre de 2018. Basado en reportes efectuados por organismos y entidades distritales a la fecha de corte (Gráfico No. 11)

Igualmente, se destaca la fuerte incidencia de la contratación de personal en los Sectores Administrativos de Integración Social, Cultura, Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad y Gobierno; sectores cuyo modelo de gestión está fuertemente caracterizado por un enfoque de gestión territorial y poblacional.

En efecto, la política identificó que Integración Social es el segundo (2°) sector con mayor número de contratistas:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

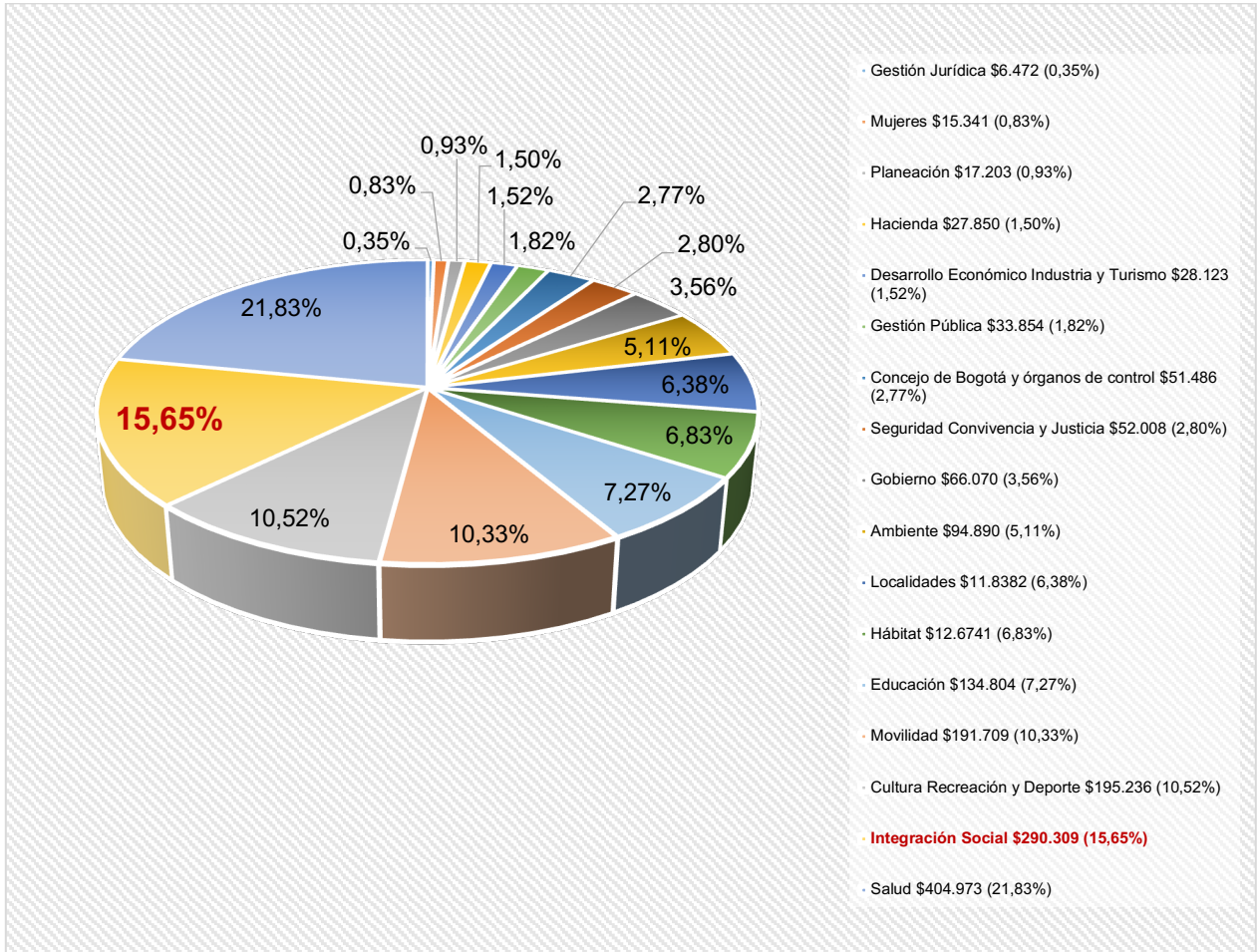
PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN
FORMATO LINEAMIENTO

Código: MNL-GJ-002

Versión: 0

Fecha: Memo

Página: 26 de 33




Fuente: reporte entidades y organismos distritales a SIDEAP, en formato de reporte al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF- de la Contraloría de Bogotá (Gráfico No. 12)

Así las cosas, el documento resalta la expedición del Decreto nacional 1800 de 07 de octubre de 2019, el cual es el resultado de acuerdos de negociación con organizaciones sindicales de empleados públicos y que reglamenta la Ley 909 de 2004, en cuanto a los criterios que deben observar las entidades públicas para mantener actualizadas sus plantas de personal¹⁹.

Consecuente con lo anterior, en el plan de acción de la política pública distrital de gestión integral de talento humano se determinó la implementación del **Programa Distrital para la definición de Estructuras organizacionales y plantas de personal**, a través del cual se **busca la actualización de las** plantas de personal de las entidades y organismos distritales para atender a las necesidades institucionales según el análisis sobre el despliegue de la acción pública en el territorio (modelo de prestación de servicios a escala distrital y en localidades), atendiendo a la optimización de procesos y procedimientos

¹⁹ Numeral 2 del artículo 17

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 27 de 33

organizacionales mediante el uso de criterios de productividad laboral y buscando definir necesidades cualitativas y cuantitativas de personal a escala distrital, sectorial y por entidad; esto con el fin de promover la actualización de plantas de personal dentro de escenarios fiscales que permitan garantizar el equilibrio presupuestal y la racionalización del gasto público en un escenario de mediano y largo plazo.

Acorde con la política, en el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 *“Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*, se prevé diseñar e implementar una estrategia de formalización, dignificación y acceso público y/o meritocrático a la Administración Distrital con la creación de por lo menos 1.500 empleos. (Acuerdo 761 de 2020, art. 61)

A continuación, se procederá a analizar la causa de mayor litigiosidad en la Entidad, de acuerdo con las funciones fijadas en la estructura orgánica.

3.2.1.2 Determinación de la dependencia en donde ocurre la falla

La asistencia pública fue definida como *“una función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla a otras personas, están físicamente incapacitadas para trabajar. La ley determinará la forma como se presta la asistencia y los casos en que debe darla directamente el Estado”* (Constitución Política de 1886, art. 19)²⁰.

En Bogotá se crearon instituciones como Jardines Infantiles, Centros de Observación, Centros de Higiene Mental y Sección de Nutrición, con funciones como el suministro de suplemento nutricional y el desarrollo de campañas de protección y rehabilitación física y mental (1938), lo cual, originó la creación de una Entidad de Asistencia Social, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, con lo cual se dio un primer paso en la organización y racionalización de la función asistencial²¹ y subsiguientemente, se creó el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social (en adelante DAPS)²².


El DAPS absorbió instituciones y programas que venían funcionando en otras Secretarías del Distrito y ampliado sus servicios con la Escuela Hogar Bosque Popular, la Escuela Agrícola Australia y la Clínica de Conducta (1966), el Departamento fue reorganizado²³ y

²⁰ <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Obligatorios/Presupuesto%20D.C/2001/Finanzas/informe-presupuesto/3central/14dabs.htm>

²¹ Concejo de Bogotá. Acuerdo No. 61 de 1959.

²² Ídem. Acuerdo No. 78 de 1960. La Entidad contaba con un Consejo Técnico constituido por el Secretario de Salud, el Secretario de Educación y expertos en asistencia social, higiene mental, pediatría, psicología y sociología. La Secretaría General, a nivel directivo, se encargaría de desarrollar todo el proceso administrativo de recursos internos de la entidad.

²³ Decreto Presidencial No. 3133 de 1968, artículo 18.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 28 de 33

se cambió la denominación por Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)²⁴.

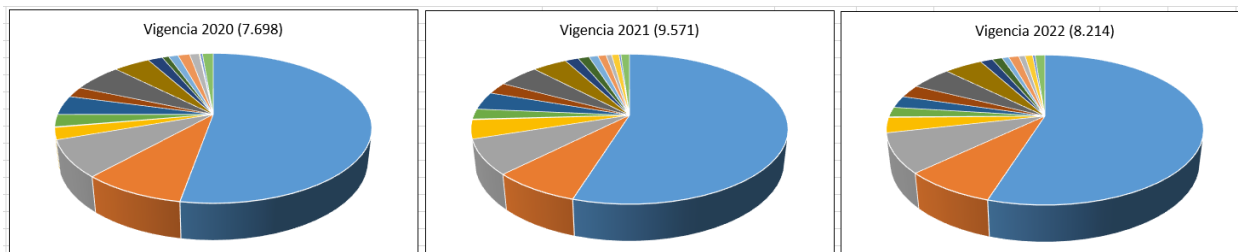
La estructura de la Entidad ha sido objeto de modificaciones²⁵, entre otras, la que la convirtió en la Secretaría Distrital de Integración Social (Acuerdo 257 de 2006) y en virtud de ello, se identifica que el número de servidores públicos de la Entidad ha oscilado entre mil novecientos cincuenta y siete (1.957) y dos mil ciento setenta y cuatro (2.174), en los últimos quince (15) años:

NIVEL	MODIFICACIONES A LA PLANTA DE PERSONAL								
	DECRETO 557/2006	DECRETO 363/2013	DECRETO 235/2015	DECRETO 052/2017	DECRETO 592/2017	DECRETO 1518/2017	DECRETO 643/2018	DECRETO 749/2019	DECRETO 460/2021
DIRECTIVO	36	37	37	38	41	41	41	41	42
ASESOR	22	19	19	32	31	32	32	32	30
PROFESIONAL	618	620	632	645	645	645	645	657	857
TÉCNICO	680	683	683	612	641	610	609	609	609
ASISTENCIAL	640	641	641	634	631	631	630	638	636
TOTAL	1.996	2.000	2.012	1.961	1.989	1.959	1.957	1.977	2.174

Estadística con corte a 31 de diciembre de 2021

Nota: Tomado de la Justificación y Propuesta de Modificación Parcial de Manual de Funciones y Competencias Laborales / Resolución 1562 de julio de 2022 (Ver <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/regimen-legal/documentos/manuales>) (Tabla No. 4)

Es de precisar que el presupuesto de funcionamiento es bajo comparado con el de Inversión²⁶, lo cual, implica que los proyectos de inversión se ejecuten con contratistas de prestación de servicios, en efecto, dicha contratación asciende a **8.494** personas por cada vigencia:




Información suministrada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización (Gráfico No. 13)

²⁴ El objeto de la Entidad se focalizó en la protección de la niñez, las mujeres, entre otras poblaciones de especial protección constitucional y dentro de las funciones se estableció: “coordinar la prestación de los servicios de educación” (Informe de Actividades 1980, pág. 13)

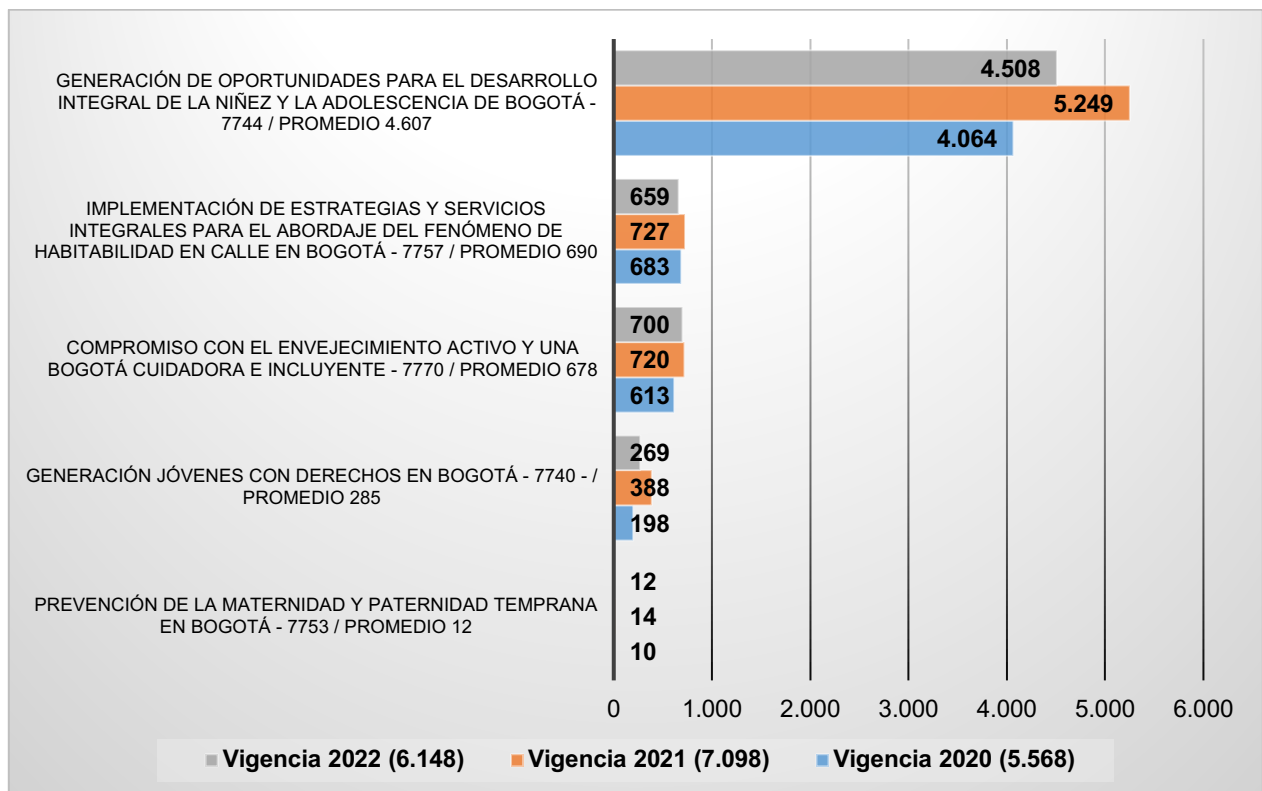
²⁵ Decreto No. 214 de 1994, por medio de la cual se organizaron y reglamentaron los Centros de Operación Local (COL); Decreto No. 286 de 1997 que, al amparo del Estatuto Orgánico de Bogotá, asigna funciones, define esquema operacional destinado a cubrir la alimentación y la formación en hábitos alimenticios de los usuarios de los diferentes proyectos.

²⁶ <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Obligatorios/Presupuesto%20D.C/2001/Finanzas/informe-presupuesto/3central/14dabs.htm>

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 29 de 33


La estadística determina que, el **74%** de la contratación de prestación de servicios se realiza en la Dirección Poblacional, en los proyectos de inversión (i) Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá – 7744 con el **54%**, (ii) Implementación de estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle en Bogotá – 7757 con el **8%**, (iii) Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente – 7770 con el **8%**, entre otros.

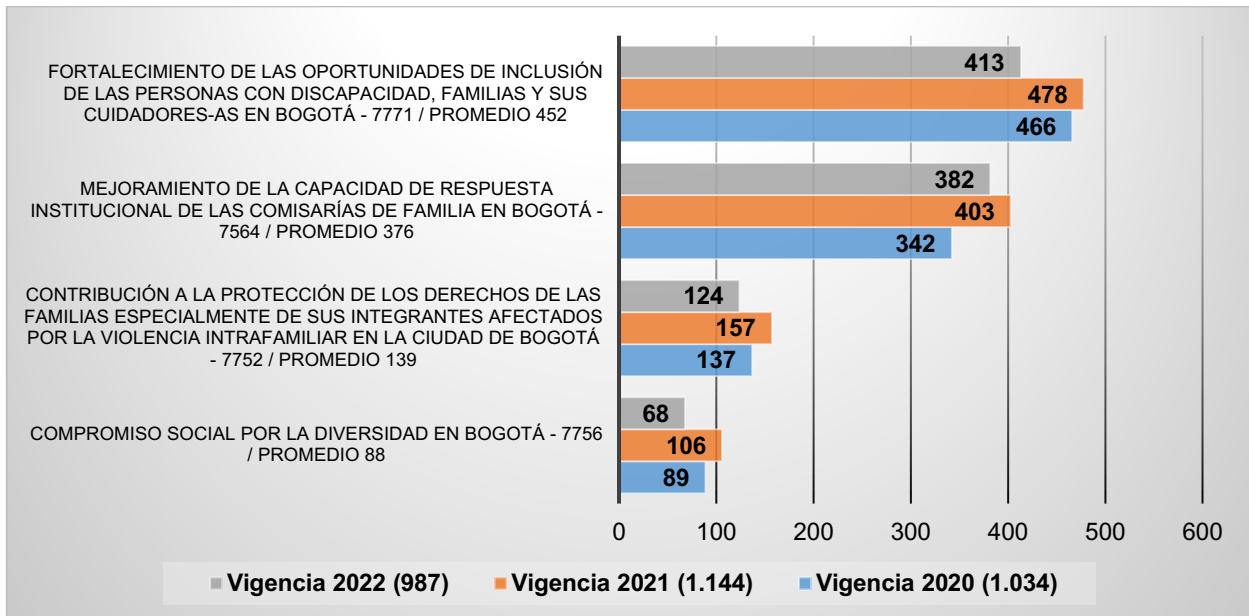
En efecto, el mayor número de contratos de prestación de servicios se suscriben en el proyecto de inversión generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá – 7744, en el cual, en promedio se suscribieron **4.607** contratos por vigencia (último trienio):



Información suministrada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización (Gráfico No. 14)

Adicionalmente, se constató que el **12%** de la contratación de prestación de servicios se realiza en la Dirección de Inclusión:

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 30 de 33



Información suministrada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización (Gráfico No. 14)


Al respecto, se identificó que los proyectos de inversión con mayor contratación de prestación de servicios son el (i) Fortalecimiento de las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad, familias y sus cuidadores-as en Bogotá - 7771 con **5%** y (ii) Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional de las Comisarías de Familia en Bogotá - 7564 con el **4%**, en los cuales se suscribió en promedio **452** y **376** por cada vigencia en los últimos tres (3) años.

Los datos son consistentes con lo expuesto en el acápite del numeral 3.2 *“Determinación de la dependencia en donde ocurre la falla”*, en el cual se identificó que el **60%** de los procesos activos en contra de la Entidad, se causan por la posible configuración de contrato realidad de contratistas de la Subdirección de Infancia y el **18%** en la Subdirección de Familia.

4. Propuesta de política de prevención del daño antijurídico

En este paso se debe elaborar la(s) alternativa(s) de solución y el plan de acción que contenga el proyecto de propuesta de la política, el cual debe contener (1) acciones y medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria; (2) presupuesto estimado para la solución; (3) cronograma para su desarrollo el cual debe incluir el plazo o periodicidad de seguimiento; (4) resultados esperados; (5) indicadores para su medición; (6) áreas responsables de la implementación de la propuesta.


Acorde con lo planteado, el Plan de Acción de la política de prevención del daño antijurídico, será el siguiente:

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. <hr/> SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN FORMATO LINEAMIENTO	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 31 de 33

Período de implementación de la medida		Ejecución del mecanismo	Área responsable ¿quién?	Divulgación
Fecha inicio	Fecha fin			
1/01/2023	31/08/2023	a. Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional (Subdirecciones de Infancia, Familia y Plantas Físicas).	Subsecretaría, Dirección de Análisis y Diseño Estratégico, Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano y dependencias donde se causa litigiosidad	Informe
1/01/2023	31/08/2023	b. Elaborar un estudio técnico para la identificación de necesidades de personal de acuerdo con los servicios y competencias de las Subdirecciones de Infancia, Familia y Plantas Físicas.	Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano y dependencias donde se causa litigiosidad	Informe
1/01/2023	31/12/2023	c. Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.	Dirección de Análisis y Diseño Estratégico, Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano y dependencias donde se causa litigiosidad	Informe
1/01/2023	31/10/2023	d. Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.	Subdirección de Contratación y dependencias donde se causa litigiosidad	Informe

5. Implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la política de prevención del daño antijurídico

Cuatrimestralmente la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación verificará las actividades realizadas en cumplimiento del Plan de Acción y los indicadores previstos en la herramienta dispuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, estos son: (i) de gestión y (ii) de resultado e impacto.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 32 de 33


6. Marco normativo

Los siguientes documentos que recogen las bases metodológicas formuladas a nivel nacional:

- i) Cartilla instructivo para la identificación de tipologías de daño antijurídico (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2004);
- ii) Bases para la política de prevención del daño antijurídico del Estado (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2010);
- iii) Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico (ANDJE, Marzo de 2013);
- iv) Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico (ANDJE, Junio de 2014);

A nivel Distrital, se adoptan las directrices señaladas por la Secretaría Jurídica Distrital, en especial en los siguientes:

- i) La Directiva 025 de 2018 relativa a los lineamientos metodológicos para la formulación y aprobación de la política de prevención del daño antijurídico por parte de organismos distritales;
- ii) El Instrumento de Gerencia 006 de 2019 de la Secretaría Jurídica Distrital contentivo de unos lineamientos para la promoción de la cultura de prevención del daño antijurídico;
- iii) La circular 003 del 14 de febrero de 2020, relativa a los plazos para la aprobación de tales políticas;
- iv) La circular 026 del 7 de octubre de 2021, de la Secretaría Jurídica Distrital, mediante la cual se ofrecen algunas orientaciones para la interpretación de la sentencia de unificación No. 2013- 01143- 01 (1317- 2016) del 9 de septiembre de 2021 y para la prevención del daño antijurídico;
- v) La Directiva No. 006 de 2022 expedida por la Secretaría Jurídica Distrital en relación con la Adopción política de defensa jurídica del Distrito Capital, documento metodológico y guía de implementación;

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> <hr/> <p>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO SISTEMA DE GESTIÓN</p> <p>FORMATO LINEAMIENTO</p>	Código: MNL-GJ-002
		Versión: 0
		Fecha: Memo
		Página: 33 de 33

7. Aprobación

Aprobado en sesión ordinaria del comité de conciliación en sesión ordinaria del 8 de febrero de 2023.

	Elaboró	Revisó	Aprobó
Nombre	<p>Laura Sofia Mercado Cantor</p> <p>Lizzet Katherine Castellanos Betancourt</p> <p>Mónica Andrea Cubides Páez</p>	Braian Moreno Moncayo	<p>Carlos Javier Muñoz Sánchez</p> <p>Franci Lilibiana Clavijo</p> <p>Gina Alexandra Vaca</p> <p>María Camila Diaz Marín</p> <p>Edgar David Motta Revollo</p> <p>Rosemary Chávez Rodríguez</p>
Cargo/Rol	<p>Contratistas / Abogados Oficina Jurídica</p>	<p>Secretario Técnico del Comité de Conciliación</p>	<p>Miembros permanentes: Jefe Oficina Asesora Jurídica y Presiente del Comité Director Gestión Corporativa Asesora de Despacho - Delegada de la Secretaria Distrital de Integración Social Subdirectora de Contratación Asesor de Despacho - Subsecretaria Distrital de Integración Social</p> <p>Miembro invitado: Jefe Oficina Control Interno</p>