



Igualdad



**Política de Prevención del Daño
Antijurídico**

(OAP-EE-GU-011)

Juan Carlos Florián Silva
Ministro de Igualdad y Equidad

Aprobado por:

Comité de Conciliación y Defensa Judicial
Ministerio de Igualdad y Equidad

Líder de la política:

Comité de Conciliación y Defensa Judicial

Dependencia que coordina el documento:

Oficina Jurídica

Personas en servicio público que elaboraron:

Antonio Erasmo Hernández Zúñiga - Oficina Jurídica
Rainer Josef Barros Cotes - Oficina Jurídica

Estructuración visual del documento realizada por:

Mauricio Fernando Rey Hoyos - Oficina Asesora de Planeación

Fecha de Aprobación Versión 1: 29 de Diciembre de 2025

CONTENIDO

Introducción

1. Definición de política de prevención de daño antijurídico
2. Objetivo y principios
3. Alcance del objeto
4. Glosarios y definiciones
5. Marco legal
6. Metodología
7. Áreas funcionales y trasversales del ministerio
8. Insumos
 - 8.1. Análisis del insumo
 - 8.1.1. Identificación de los riesgos
 - 8.1.2. Identificación de las causas
 9. Plan de acción
 10. Seguimiento y evaluación
 11. Implementación y aprobación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2026-2027
 12. Verificación de resultados

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) fue creada mediante la Ley 1444 de 2011 para fortalecer la protección de los intereses litigiosos de la Nación, salvaguardar el patrimonio público y prevenir condenas judiciales que afecten los recursos estatales. Su misión es diseñar, evaluar y difundir políticas preventivas, reduciendo el riesgo de daño antijurídico y fomentando una gestión pública transparente y responsable.

En cumplimiento de este mandato, la ANDJE lidera la prevención del daño antijurídico, impulsa la capacitación de servidores públicos, el fortalecimiento normativo y la implementación de mecanismos jurídicos que reduzcan la exposición del Estado a situaciones de litigio, es así como se constituye en pilar fundamental de las entidades nacionales y territoriales, garantizando una gobernanza basada en la legalidad, la prevención y la protección estratégica de los intereses de la Nación.

En este marco, el Ministerio de Igualdad y Equidad, como entidad rectora de las políticas públicas de igualdad material y no discriminación, presenta la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) 2026-2027 como instrumento rector de gestión jurídico-preventiva. Esta política se fundamenta en el análisis técnico de brechas de implementación, así como en la identificación objetiva de riesgos jurídicos con potencial afectación al patrimonio público y a la ejecución misional.

Esta política se articula con el Sistema de Defensa Jurídica del Estado (SDJE) - establecido por el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023 - y se desarrolla conforme al Ciclo de Defensa Jurídica del Estado (CDJE), en cumplimiento de la Ley 2220 de 2022, el Decreto 104 de 2025 y la Circular Externa 07 de 2025 de la ANDJE, que consolida los lineamientos técnicos obligatorios para las entidades públicas del orden nacional.

Esta Política de Prevención del Daño Antijurídico se fundamenta en un diagnóstico integral de los riesgos contractuales identificados a través del estudio, análisis y seguimiento de las acciones de la entidad, los cuales evidencian la posibilidad de que, en un futuro cercano, se presenten demandas contra la entidad. Lo anterior se realiza siguiendo los lineamientos de la Circular 07 de 2025.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico trasciende el enfoque tradicional reactivo, al incorporar un modelo de gestión prospectiva del riesgo jurídico, convirtiéndose en un instrumento fundamental para garantizar la efectividad del gasto público social y la protección del interés general. A través de esta política, el Ministerio reafirma su compromiso con el Estado social de derecho, la defensa técnica del interés público y la consolidación de una cultura organizacional preventiva orientada a la legalidad, la eficiencia, la sostenibilidad institucional y el enfoque diferencial y de derechos como eje transversal.

El presente documento tiene como finalidad establecer medidas preventivas necesarias para evitar la configuración de un daño antijurídico y reducir los índices de litigiosidad del Ministerio de Igualdad y Equidad. Asimismo, busca fortalecer la capacidad institucional, optimizar la gestión jurídica y garantizar una administración pública alineada con los principios de legalidad, transparencia, eficiencia y protección del patrimonio público.

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO

La Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) es el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones institucionales orientadas a evitar la configuración de daños imputables al Ministerio de Igualdad y Equidad por acción u omisión de sus autoridades, servidores públicos o instancias fiduciarias, conforme al artículo 90 de la Constitución Política y la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

Esta política se enmarca en el Ciclo de Defensa Jurídica del Estado y constituye una herramienta preventiva, transversal y articuladora, que permite identificar riesgos jurídicos, mitigar contingencias, fortalecer la trazabilidad administrativa y proteger el patrimonio público. Su formulación, implementación y seguimiento se rige por los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE, establecidos en la Ley 2220 de 2022, el Decreto 104 de 2025, el Decreto 1069 de 2015 y la Circular Externa 07 de 2025, vigente y vinculante, que consolidó los lineamientos técnicos obligatorios para las entidades públicas del orden nacional. Asimismo, se desarrolla conforme a la *Guía para la generación de políticas de prevención del daño antijurídico* y el *Manual para su elaboración*, expedidos por la ANDJE.

Para garantizar su adecuada aplicación, la política debe contemplar los siguientes elementos fundamentales:

- **Diagnóstico de riesgos:** Identificación y análisis de procesos o actuaciones administrativas que, debido a deficiencias estructurales, puedan derivar en la configuración de un daño antijurídico.
- **Plan de acción preventivo:** Diseño e implementación de estrategias destinadas a minimizar la ocurrencia de conflictos jurídicos y fortalecer la seguridad jurídica institucional.
- **Estimación de impacto financiero:** Evaluación de los costos asociados a la implementación de medidas preventivas, asegurando su sostenibilidad dentro del marco presupuestario de la entidad.
- **Análisis de recurrencia:** Identificación de patrones y frecuencia de eventos generadores de litigiosidad para la adopción de acciones prioritarias.
- **Gestión de recursos:** Definición de mecanismos y cronogramas para la asignación eficiente de los recursos destinados a la ejecución de la política.
- **Sistema de monitoreo y evaluación:** Implementación de metodologías para el seguimiento de la efectividad de las medidas adoptadas y la mejora continua del proceso preventivo.

En concordancia con la Circular 07 de 2025 y la Guía técnica de la ANDJE, los hechos susceptibles de prevención serán objeto de una priorización estratégica, focalizando los esfuerzos institucionales en aquellos casos con

mayor incidencia en la litigiosidad y en el pago de condenas derivadas de la responsabilidad del Estado.

De esta manera, el Ministerio de Igualdad y Equidad reafirma su compromiso con la eficiencia administrativa, la legalidad, la transparencia y la responsabilidad

2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

OBJETIVOS

La presente política tiene por objeto establecer el marco técnico, normativo y operativo que institucionaliza la gestión preventiva del daño antijurídico en el Ministerio de Igualdad y Equidad. Su finalidad última es proteger el patrimonio público y fortalecer la seguridad jurídica institucional mediante:

- a) La identificación temprana, evaluación y gestión proactiva de riesgos jurídicos sustanciales, con especial atención a aquellos que puedan afectar los derechos de las poblaciones sujetas de especial protección constitucional.
- b) La implementación sistemática de medidas preventivas y correctivas que eviten la materialización de hechos generadores de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme al artículo 90 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.
- c) La consolidación de una cultura institucional de legalidad, integridad, transparencia, rendición de cuentas y mejora continua en la gestión pública, alineada con la misión constitucional del Ministerio.

PRINCIPIOS

Para la implementación y aplicación de la política pública de prevención del daño antijurídico establecida en el presente instrumento, será imperativo observar los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. Estos deberán armonizarse con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, así como las demás normas especiales que regulan los asuntos específicos a cargo de los servidores públicos y contratistas que prestan sus servicios al Ministerio de Igualdad y Equidad.

En este sentido, la política pública se fundamentará en los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia, asegurando que las actuaciones administrativas y contractuales se desarrolle con estricto apego a la normatividad vigente. Asimismo, se promoverá el principio de prevención, garantizando la adopción de estrategias proactivas orientadas a minimizar la ocurrencia de conflictos jurídicos y a mitigar los efectos adversos derivados de controversias judiciales o extrajudiciales, en beneficio del interés general y la protección del patrimonio estatal.

3. ALCANCE DEL OBJETO

El presente plan de prevención del daño antijurídico tiene como alcance la identificación de los hechos generadores de riesgo jurídico derivados de las actuaciones del Ministerio de Igualdad y Equidad en el ejercicio de sus funciones. La política es de aplicación obligatoria y carácter transversal en el Ministerio de Igualdad y Equidad, y se extiende a:

Sujetos Obligados:

- Todas las dependencias del Ministerio (áreas misionales, administrativas, jurídicas, de planeación, control interno y talento humano).
- Todas las autoridades y servidores públicos, de cualquier nivel jerárquico.
- Contratistas, consultores y cooperantes que actúen en nombre o por cuenta del Ministerio.

El cumplimiento de esta política será objeto de seguimiento y verificación por parte de la Oficina Jurídica, en articulación con las demás áreas responsables y bajo los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE.

4. GLOSARIOS Y DEFINICIONES

Para los efectos de la interpretación y aplicación de la presente Política, se adoptan las siguientes definiciones:

4.1. Conceptos Normativos y Jurídicos Centrales:

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE: Entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, encargada de dirigir, coordinar y fortalecer la defensa jurídica del Estado, la prevención del daño antijurídico y la gestión del riesgo jurídico a nivel nacional, de conformidad con la Ley 2220 de 2022.

Daño Antijurídico: Es el detrimiento, perjuicio o menoscabo causado a una persona, a sus bienes, libertad, honor, afectos o creencias, sin que exista un título jurídico válido que lo justifique, o cuando la persona afectada no tiene el deber jurídico de soportarlo, o este excede el conjunto de cargas públicas previstas en la ley.

Política pública: Usó consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales administrativas regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar. Una política pública corresponde a una alternativa para solucionar un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio, las cuales se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas.

Responsabilidad Patrimonial del Estado: Obligación que surge a cargo de la Nación, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, de reparar económicamente el daño antijurídico causado por la acción u omisión de sus autoridades y agentes en el ejercicio de sus funciones.

Hecho Generador: Es un evento, acción u omisión que da lugar a una situación de responsabilidad jurídica frente al Estado, con el potencial de ocasionar un daño antijurídico. Este término abarca las circunstancias concretas que activan el deber de las entidades públicas de actuar para prevenir, gestionar o mitigar los efectos de un posible conflicto jurídico. La identificación de estos hechos es fundamental para implementar medidas proactivas que reduzcan el riesgo de reclamaciones o litigios en contra del Estado.

Prevención: En el sector público, ello se traduce en la identificación y análisis oportuno de los actos, hechos y operaciones administrativas que tengan o puedan tener la potencialidad de causar daño a terceros, con el fin de tomar las medidas necesarias para evitar su materialización.

Carga Pública: Conjunto de sacrificios, gravámenes o perjuicios que, en aras del interés general, los individuos deben soportar dentro de los límites de la razonabilidad. Todo perjuicio que excede estos límites se constituye en daño antijurídico indemnizable.

Litigio: Proviene del latín Litis que significa "*traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación*".

4.2. Mecanismos de Gestión y Control:

Ciclo de Defensa Jurídica del Estado (CDJE): Modelo de gestión integral implementado por la ANDJE que articula de manera cíclica y coordinada las fases de prevención, defensa judicial y recuperación de cartera, con el fin de proteger el patrimonio público.

Medio de Control: Son mecanismos judiciales establecidos para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el propósito de supervisar y controlar las actividades del Estado, garantizando el cumplimiento de la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Conciliación Extrajudicial: Mecanismo autocompositivo de solución de conflictos, mediante el cual las partes, con la intervención de un conciliador, resuelven sus diferencias sin acudir a la jurisdicción, garantizando en todo caso la defensa del patrimonio público y el interés general.

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.

Circular Externa 07 de 2025: Lineamiento técnico expedido por la ANDJE que establece los parámetros obligatorios para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico en las entidades públicas del orden nacional.

SILE – eKOGUI: Sistema de Información Litigiosa del Estado, plataforma administrada por la ANDJE que permite registrar, analizar y monitorear procesos judiciales y riesgos jurídicos de las entidades públicas.

4.3. Actuaciones y Omisiones de la Administración:

Actuación Administrativa: Toda decisión, acción u operación realizada por los servidores públicos en desarrollo de las funciones a su cargo, la cual debe sujetarse a los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa.

Omisión Administrativa: Abstención o inacción injustificada de la autoridad o servidor público frente a un deber jurídico, legal o reglamentario expresamente establecido, que genera o puede generar un daño antijurídico.

4.4. Procesos Estratégicos de la PPDA:

Política de Prevención del Daño Antijurídico: Es una estrategia orientada a resolver los problemas administrativos que generan litigiosidad. Esta política implica el uso eficiente de recursos públicos para minimizar la ocurrencia de eventos que puedan dar lugar a daños antijurídicos, fortaleciendo así la gestión administrativa y jurídica de la entidad.

Gestión del Riesgo Jurídico: Proceso sistemático, continuo y transversal de identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y comunicación de las contingencias que puedan materializarse en litigios, condenas o afectaciones al patrimonio y la imagen institucional.

Prevención (en el contexto de la PPDA): Conjunto de acciones anticipatorias, sistemáticas y planificadas orientadas a evitar la materialización

del daño antijurídico, a través del fortalecimiento de la capacidad institucional, el mejoramiento de los procesos y la promoción de una cultura de legalidad.

Mapa de Riesgos Jurídicos: Herramienta gráfica y analítica que permite identificar, priorizar y visualizar los principales riesgos jurídicos a los que se encuentra expuesta la entidad, así como los controles implementados para su gestión.

Trazabilidad Administrativa: Característica de la gestión pública que permite reconstruir, verificar y auditar el desarrollo completo de un procedimiento o actuación administrativa, a través de la documentación ordenada y accesible que genera cada etapa del proceso.

4.5. Conceptos Específicos del Ministerio de Igualdad y Equidad:

Enfoque Diferencial: Principio rector de la actuación del Ministerio que obliga a reconocer, considerar y abordar las particularidades, necesidades y circunstancias específicas de los diferentes grupos poblacionales (enfoque de género, étnico, etario, de discapacidad, etc.), para evitar que las actuaciones administrativas generen o profundicen situaciones de desigualdad y discriminación, configurando un daño antijurídico de especial gravedad.

Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial -FONIGUALDAD: Patrimonio autónomo constituido por el Ministerio para financiar proyectos de superación de brechas poblacionales y territoriales, administrado bajo régimen fiduciario.

Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico -FTSP: Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico, patrimonio autónomo constituido para la ejecución de proyectos sociales y de infraestructura en la región Pacífica.

5. MARCO LEGAL

Constitución Política de Colombia. Este documento se fundamenta en el artículo 2 de la Constitución, que establece los fines esenciales del Estado colombiano, y en el artículo 90, que enmarca la responsabilidad patrimonial del Estado por la reparación de los daños antijurídicos ocasionados por la administración, ya sea por acción u omisión de sus autoridades.

Asimismo, se sustenta en el artículo 209, que regula la función administrativa bajo principios fundamentales como la eficiencia, moralidad, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En el marco legal del Programa de Prevención de Daños Antijurídicos (PPDA) del Ministerio de Igualdad y Equidad, estos principios son esenciales para asegurar que las actuaciones del Ministerio se ajusten a los estándares constitucionales. De esta forma, se busca prevenir posibles daños antijurídicos, garantizar una gestión pública transparente y promover la responsabilidad en el ejercicio de las funciones de esta entidad.

Ley 446 de 1998. El artículo 75 dispone que las entidades y organismos del orden nacional deben integrar un Comité de Conciliación, conformado por funcionarios del nivel directivo que sean designados para tal propósito, quienes deberán cumplir las funciones asignadas. Esta disposición fue reglamentada inicialmente por el Decreto 1716 de 2009 y posteriormente compilada en el Decreto 1069 de 2015, que regula lo relacionado con la conciliación extrajudicial y los Comités de Conciliación. Dicho decreto establece las reglas para la integración y el funcionamiento de estos comités, asegurando un marco normativo claro para el desarrollo de sus actividades.

Ley 1444 de 2011. Se crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, regulada por el Decreto 4085 de 2011. Esta entidad tiene como objetivos principales: "*(...) 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*".

Ley 1437 de 2011. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya vigencia inició el 2 de julio de 2012, tiene como objetivo 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 normas del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes tanto del Estado como de los particulares.

Este Código establece que las entidades, en sus actuaciones, deben observar los principios de debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Además, define las formas en que se inician las actuaciones administrativas, señalando que estas pueden tener origen en: (i) el ejercicio del derecho de petición en interés general, (ii) el ejercicio del derecho de petición en interés particular, (iii) el cumplimiento de una

obligación o deber legal, y (iv) las actuaciones oficiales realizadas por las autoridades.

Ley 1474 de 2011. El Estatuto Anticorrupción establece normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, así como a garantizar la efectividad del control sobre la gestión pública. Esta disposición fija aspectos relevantes que deben ser observados por la administración en el ejercicio de sus funciones, especialmente en lo relacionado con la contratación estatal, lo cual dio origen a la expedición del Decreto 734 de 2012.

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

Ley 2220 del 30 de junio de 2022. Por medio de la cual se dicta el estatuto de conciliación, la cual en su artículo 117 consagra que los Comités de Conciliación son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de cada entidad.

Decreto 111 de 1996. Este decreto compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales, entre otros aspectos, conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. En su artículo 45, dicho Estatuto 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. (...)*".

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 definen los lineamientos que esta propondrá a las entidades estatales en materia de defensa jurídica de la Nación y del Estado, así como en la formulación, evaluación y difusión de políticas dirigidas a la prevención de conductas antijurídicas, la mitigación del daño antijurídico y la limitación de la extensión de sus efectos.

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

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 Comités de Conciliación con los siguientes propósitos: (i) Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y (ii) Diseñar las políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad (artículo 2.24.3.1.2.5).

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.

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

Circular Externa No. 7 del 10 de septiembre de 2025. Proferida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), esta disposición establece los lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Resolución 210 del 18 de abril de 2024. Crea y reglamenta el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Igualdad y Equidad.

6. METODOLOGÍA

Para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) del Ministerio de Igualdad y Equidad, vigencia 2024-2025, adoptó una metodología estructurada basada en un enfoque participativo y estratégico, alineado con lo establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Este proceso incluyó un estudio integral que abarcó el análisis de la actividad litigiosa de esta cartera ministerial (demandas y condenas) correspondientes a los 21 meses anteriores al mes de formulación de la PPDA, también se realizó un estudio de riesgos claramente descritos en las etapas de planeación y estructuración de carácter contractual, con el único objetivo de disminuir desde la etapa precontractual, las posibles diferencias controversiales o los debates que conlleven instancias judiciales como es el caso de litigio contractual suscitado de eventos como incumplimientos de contratos o desequilibrio económico de contratos, en consecuencia la metodología se fundamentó en las siguientes directrices normativas:

Circular Externa No. 07 del 10 de septiembre de 20252: Recoge y formula los lineamientos vinculantes y aplicables para las entidades públicas del orden nacional en materia de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

La metodología implementada para la construcción de esta política incluyó las siguientes fases:

1. Diagnóstico situacional: Se llevó a cabo un análisis exhaustivo de las áreas funcionales del Ministerio para identificar los riesgos jurídicos asociados a su operación. Este proceso incluyó la revisión de antecedentes de litigios y reclamaciones previas contra la entidad, así como la evaluación de las prácticas vigentes en la gestión de riesgos legales.
2. Identificación y priorización de riesgos: Mediante el uso de herramientas como matrices de riesgos y la realización de talleres participativos con equipos técnicos, se identificaron posibles eventos con potencial de generar daños antijurídicos. Los riesgos fueron clasificados y priorizados con base en su probabilidad de ocurrencia y su impacto potencial.
3. Diseño de estrategias de prevención: Con base en las directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se diseñaron acciones específicas dirigidas a mitigar los riesgos priorizados. Estas estrategias incluyen la implementación de protocolos operativos, programas de capacitación para el talento humano y el fortalecimiento de los procesos internos de control.
4. Implementación y seguimiento: Se elaboró un plan de acción con metas específicas y un sistema de indicadores destinado a medir la efectividad de las estrategias implementadas.

7. ÁREAS E INSTANCIAS FUNCIONALES Y TRASVERSALES DEL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD

RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
Despacho de la Ministra o del Ministro	Coordinar, articular e impartir directrices a las entidades de los órdenes nacional y territorial, incorporando los enfoques de derechos, género, diferencial, étnico-racial, interseccional y territorial, para orientar la intervención de grupos y poblaciones dentro del ámbito de su competencia.
Oficina Jurídica	Diseñar e implementar estrategias para la prevención del daño antijurídico y participar en la identificación y definición de los riesgos jurídicos del Ministerio, en alineación con los lineamientos técnicos y normativos aplicables.
Comité de Conciliación y Defensa Judicial	Supervisar y tomar decisiones relacionadas con la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.
Secretaría General	Coordinar y liderar el diseño, desarrollo e implementación de políticas, normas y procesos relacionados con la administración de recursos físicos y la prestación de servicios a cargo del Ministerio de Igualdad y Equidad, en cumplimiento de los lineamientos técnicos y normativos aplicables.
Oficina de Proyectos para la Igualdad y Equidad	Diseñar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación y las entidades del Sector Administrativo, metodologías para la formulación y el seguimiento de planes, programas y proyectos, en cumplimiento de los objetivos del Ministerio, del Plan Nacional de Desarrollo, y de los planes sectoriales, estratégicos y de acción, conforme a la normativa vigente.
Viceministerio de las Mujeres	Líder de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos orientados a la promoción y garantía de los derechos de las mujeres en toda su diversidad.
Viceministerio de la Juventud	Líder de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos dirigidos a promover los derechos de la juventud, en concordancia con los lineamientos del Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud.
Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza	Líder de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos dirigidos a la superación de la pobreza de las poblaciones objetivo del Ministerio de Igualdad y Equidad.
Viceministerio de las Diversidades	Líder de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos destinados a la promoción y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, personas diversas y de la población LGBTIQ+.
Viceministerio de Pueblos Étnicos y Campesinos	Líder de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos orientados a la promoción y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales, indígenas, Rrom y campesino

8. INSUMOS

Teniendo en cuenta la baja litigiosidad de la Entidad, y considerando que los procesos registrados en el Sistema e-Kogui no presentan, en su mayoría, una relación repetitiva que permita identificar posibles falencias en el actuar de esta cartera, estos no se consideran de alta relevancia para efectos de la presente Política. Lo anterior, en la medida en que en dichos procesos la Entidad ha sido vinculada y no accionada, por lo cual se entiende que no fue la causante del presunto daño.

En consecuencia, para la construcción de la presente Política y en desarrollo de las actividades pertinentes, conforme a los lineamientos establecidos en la Circular Externa No. 07 de 2025, se tendrán en cuenta los siguientes insumos, de acuerdo con el trabajo interno adelantado con las áreas misionales de la Entidad:

- **Riesgos:** Desde la Oficina jurídica se identificaron posibles riesgos que pueden constituir un daño y, como consecuencia, dar lugar al inicio de una actuación judicial, mediante el análisis preventivo de hechos, conductas u omisiones que generen posibles vulneraciones normativas, la evaluación de su impacto potencial y la propuesta de medidas de mitigación orientadas a evitar litigios y proteger los intereses institucionales.

8.1. Análisis del insumo:

8.1.1. Identificación del riesgo:

Mediante un trabajo articulado adelantado por esta Oficina Jurídica con las distintas áreas misionales y transversales de la Entidad, se identificaron algunos riesgos que podrían constituir un daño antijurídico y, a futuro, dar lugar al inicio de actuaciones judiciales en contra de la Entidad, lo cual podría generar repercusiones tanto fiscales como disciplinarias. En ese sentido, resulta necesario prevenir y mitigar dichos riesgos mediante la construcción e implementación de la presente Política.

Dentro de los riesgos identificados, se evidenciaron falencias en los procesos de contratación, particularmente en algunas actuaciones adelantadas por las áreas misionales. Por tal razón, desde la Oficina Jurídica se llevó a cabo una mesa de trabajo con la Subdirección de Contratación, con el propósito de analizar y evaluar los procedimientos, directrices y prácticas actualmente aplicados, así como identificar oportunidades de mejora que permitan fortalecer la gestión contractual y reducir la exposición de la Entidad a eventuales contingencias jurídicas.

Se tiene que el Ministerio de Igualdad y Equidad, desde el año 2024, con el propósito de avanzar en la ejecución de sus planes institucionales, ha venido vinculando personal mediante la celebración de contratos de prestación de servicios.

Toda vez que para desarrollar actividades que no puedan realizarse con personal de planta o que requieran conocimiento especializados se requieren los servicios de personas naturales con la finalidad de apoyar en la administración y funcionamiento del Ministerio de Igualdad y Equidad.

Para tal fin, el Ministerio de Igualdad y Equidad suscribirá contratos de prestación de servicios con personas naturales, quienes ejecutarán servicios en beneficio de la entidad para el cumplimiento del objetivo de este.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone en relación con los contratos estatales:

"ARTÍCULO 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (...)" (Subrayado nuestro).

En línea, los contratos para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se encuentran descrito en el artículo 2, numeral 4, literal h de la Ley 1150 de 2007, el cual dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

(...)

1. h) *Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales (...)"*

Por otra parte, el Decreto 1068 de 2015 respecto de las condiciones para contratar por prestación de servicios en las entidades públicas, establece:

"ARTÍCULO 2.8.4.4.5. Condiciones para contratar la prestación de servicios. Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.

Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo.

Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar

ARTÍCULO 2.8.4.4.6. Prohibición de contratar prestación de servicios de forma continua. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

PARÁGRAFO 1. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

PARÁGRAFO 2. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de "remuneración servicios técnicos" desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

PARÁGRAFO 3. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

PARÁGRAFO 4. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle." (Subrayado nuestro)

En concordancia con lo anterior, el numeral 3 del artículo 45 del Decreto 1075 de 2023, señala que es función de la Subdirección de Contratación del Ministerio de Igualdad y Equidad "adelantar los procesos de contratación que requiera el Ministerio de Igualdad y Equidad para la adquisición de bienes, servicios y obras, de acuerdo con necesidades institucionales y con sujeción a las disposiciones aplicables a cada modalidad de selección."

Es importante señalar, que en varios pronunciamientos la Corte Constitucional (Sentencia C-614 de 2009 y C-171 de 2012), en los cuales se ha instado al Gobierno para quienes trabajen para el Estado, lo hagan en condiciones de igualdad frente a quienes se encuentran vinculados como servidores públicos, con criterios meritocráticos y con vocación de permanencia.

Finalmente, el Ministerio de Igualdad y Equidad en los estudios previos para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, entre las obligaciones generales del Ministerio están: 1) Exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, 2) Designar al supervisor del contrato, 3) Certificar y efectuar los pagos causados por el contratista, 4) Entregar la información requerida para el cumplimiento de las obligaciones del contratista, siempre y cuando no sea obligación de este, 5) Adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias a que

hubiere lugar, 6) presentar al contratista a través del supervisor las sugerencias y observaciones sobre el trabajo a realizar para que se satisfaga la necesidad del ministerio y el objeto de la contratación, 7) Todas las demás que resulten necesarias e indispensables para el cabal cumplimiento de los fines del contrato, 8) El ministerio asumirá los gastos de desplazamiento y alojamiento en ciudades diferentes al lugar de ejecución del contrato, en los casos que se requiera, de acuerdo con los valores aprobados para cada vigencia fiscal, de conformidad con la normativa vigente y los procedimientos de la entidad.

Ahora bien, también es importante señalar la relevancia de la supervisión de los contratos, tanto de prestación de servicios como de cualquier otro tipo que contrate el Ministerio. Estos contratos deben ser objeto de un control y seguimiento riguroso por parte de las áreas responsables de la contratación, con el propósito de garantizar el correcto desarrollo contractual y prevenir cualquier afectación que pueda derivar en un daño antijurídico o perjuicio a los intereses del Estado. La ausencia de una supervisión adecuada puede generar incumplimientos, sobrecostos, irregularidades y vulnerabilidad frente a actos de corrupción, afectando la eficiencia y transparencia de la gestión pública.

En línea con lo anterior, Ley 1474 de 2011, enmarcó el seguimiento y control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. Desarrollando en su artículo 83 la supervisión e interventoría contractual, señalando en lo siguiente:

"ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)"

De lo anterior, se establece que la finalidad de este articulado es con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

Así pues, de lo anteriormente expuesto se deduce que el Ministerio tiene un deber de cumplimiento respecto a sus obligaciones en las actividades contractuales, especialmente en la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y las contrataciones que se deriven para el cumplimiento del objeto misional de la entidad, con el fin de prevenir un uso

indebido de la tipología contractual que pueda generar, a futuro, un daño y, como consecuencia, dar lugar al inicio de procesos judiciales.

Se trata de un deber ínsito, conforme a lo señalado en las normas, dado que algunas entidades del Estado tienden a no realizar una gestión contractual de acuerdo con la ley. A pesar de la doctrina, la jurisprudencia y las sanciones impuestas, continúan cayendo en negligencia en sus actividades contractuales.

La concepción moderna de responsabilidad por daños derivados de la actuación del Estado es en verdad un efecto de postulados antiguos sobre la justicia, la concepción del derecho, el estado moderno y varios principios que se han hecho camino a lo largo de varios debates, pronunciamientos judiciales y el establecimiento de leyes que atendieron a la visión de la administración como servicio público.

¿Por qué condenarían el Ministerio de Igualdad y Equidad?

En primer lugar, hay que reconocer que a través de la Ley 2281 de 2023 el Ministerio de Igualdad y Equidad se le ha confiado un papel protagónico, así, la ley mencionada estableció como objeto principal de la entidad "*diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutor fortalecer y evaluar. las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico - racial e interseccional.*"¹

Así las cosas, el Ministerio de Igualdad y Equidad, con el fin de seguir avanzando en el cumplimiento de su objetivo misional, viene desarrollando, a través de la actividad contractual, diversos contratos orientados tanto al fortalecimiento de su planta de personal como a la materialización y ejecución de sus políticas, planes y programas. En este contexto, se destaca el contrato de prestación de servicios, el cual viene siendo utilizado por las diferentes áreas de la entidad, en atención a la necesidad de contar con personal con conocimientos especializados que, desde su experticia, contribuya al adecuado desarrollo de sus planes misionales.

Al respecto de la naturaleza del contrato de prestación de servicios, el H. Consejo de Estado ha dicho:

"De acuerdo con su definición legal, el contrato de prestación de servicios permite a las entidades estatales atender sus necesidades de "administración o funcionamiento", cuando el personal vinculado a su planta de personal no es suficiente o no tiene los conocimientos especializados que la actividad demande. En su interpretación gramatical, los vocablos "administración" y "funcionamiento" definen actividades de distinta naturaleza dentro de una organización, las cuales en la práctica administrativa se identifican respectivamente como "de apoyo" y "misionales". Entonces, las entidades estatales, en virtud de la definición del contrato de prestación de servicios, están autorizadas de manera general para celebrarlo a fin de atender requerimientos de personal, tanto en el desarrollo de su objeto como en las tareas

¹ Artículo 3º de la Ley 2281 de 2023 "Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones".

administrativas de soporte que éste requiere; pero siempre con sujeción a las restricciones establecidas en la norma que lo define (...)”²

La Agencia Nacional de Contratación Pública, mediante el Documento C-091 de 2025, resalta la importancia de la figura de la supervisión y señala las siguientes características:

“[...] de las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se infieren las siguientes características de la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios –a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión –; ii) no requiere conocimientos tan especializados como la interventoría; iii) se ejerce por la Entidad Estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función; iv) puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contratos de prestación de servicios; y v) le es inseparable el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato vigilado.”

En este sentido, la supervisión constituye un instrumento fundamental para garantizar la correcta ejecución de los contratos estatales, en tanto permite a la Entidad Estatal verificar el cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones contractuales, asegurar la correcta destinación de los recursos públicos y prevenir riesgos administrativos, financieros y jurídicos.

En ese mismo orden de ideas, el Departamento Administrativo de la Función Pública en Circular Conjunta No. 100-005 de 2022 establece los lineamientos que deberán observar los órganos, organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva para la formalización del empleo público en equidad. Señalando que *lo anterior, hace parte del compromiso del Gobierno Nacional y de sus entidades, para dar cumplimiento a los fallos judiciales, y pronunciamientos de las altas cortes, prevención frente al daño antijurídico y promoción de la meritocracia como principio constitucional para el ingreso al servicio público.*

La Corte Constitucional en Sentencia C-614 de 2009 ha señalado sobre la configuración del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, que *el ejercicio de funciones permanentes en la Administración Pública debe hacerse con personal de planta y que todo vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, debido a que desdibuja el concepto de contrato estatal, vulnera derechos laborales y el artículo 125 de la Constitución Política que exige el mérito para el ingreso y permanencia al empleo público.*

En concordancia con lo anterior es indispensable, acorde con los parámetros de prevención del daño antijurídico, identificar sistemáticamente las causas de las posibles condenas frecuentes, proponiendo, en aras de lograr una prevención efectiva y cuantificable, una implementación de riesgos claramente descritos en las etapas de planeación y estructuración de carácter contractual, con el único objetivo de disminuir desde la etapa precontractual, las posibles diferencias controversiales o los debates que conlleven instancias judiciales

² Consejo Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá D.C. 19 de agosto de 2010, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

como es el caso de controversias contractuales suscitadas por eventos como el incumplimiento del contrato o desequilibrio económico del contrato, optando preferiblemente por mecanismos alternativos que permitan el tratamiento efectivo de dichas controversias.

De manera práctica, es importante que el presente diagnóstico refleje en los formatos y documentos previos a la contratación para la adquisición de bienes y servicios que ofrece el Ministerio, la planeación efectiva de los proceso de selección, incluyendo la determinación de riesgos en la respectiva matriz que puedan plantearse desde su etapa de planeación, realizando una descripción concisa y resumida del posible riesgo previsible, en términos de prevención del daño, y su posible tratamiento, disminuyendo así su impacto, posterior a su valoración. Por lo tanto, al incluir esos posibles riesgos, el impacto disminuirá de manera ostensible, reflejándose así en la matriz de riesgo respectiva.

Estas acciones propenden por el manejo adecuado de los formatos, guías, manual e instructivos y ayudarán a la debida estructuración y determinación de riesgos previsibles, disminuyendo la carga litigiosa de la entidad y previniendo las posibles controversias que puedan originarse en el ejercicio normal del Ministerio de Igualdad y Equidad.

8.1.2. Identificación de las Causas

Desde la Oficina Asesora de Planeación, en su calidad de área transversal responsable del diseño, implementación, supervisión y mejora continua del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, se adelanta un proceso de articulación permanente con las demás dependencias de la entidad, tanto funcionales como transversales, con el propósito de identificar, analizar y gestionar los riesgos institucionales, de conformidad con las funciones y responsabilidades propias de cada área, con la finalidad de fortalecer la gestión institucional.

En virtud de lo anterior, y considerando que para el desarrollo de la presente política se tomaron como insumos los riesgos asociados a la actividad contractual de la entidad, identificados a partir de las mesas de trabajo adelantadas con la Subdirección de Contratación, también se tuvo en cuenta el Mapa de Riesgos institucional, el cual detalla de manera más expedita los riesgos relacionados con la gestión contractual. Esto permitió contar con información más completa y precisa sobre los posibles riesgos en materia contractual que podrían ocasionar un daño antijurídico.

En relación con la gestión contractual, se identifican las siguientes causas que podrían generar un daño antijurídico y dar lugar a la adopción de acciones legales contra la entidad:

- **Incumplimiento del contrato por violación del principio de planeación por parte de la entidad contratante:** Falencias en los procesos de planeación contractual y a la omisión de los principios de la contratación estatal.
- **Ejecución de prestaciones sin contrato:** Ejecución de servicios o entrega de bienes por parte de un tercero a solicitud de la Entidad, sin que exista un contrato formal que respalte legalmente la prestación o entrega.

- **Incumplimiento de la obligación de suscribir contrato de seguro:**
Inobservancia de la obligación de suscribir la póliza de seguro en los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

Estos son los riesgos identificados, de mayor relevancia, los cuales podrían generar un daño antijurídico y dar lugar a posibles acciones legales contra la entidad. En consecuencia, se implementarán planes de mejoramiento dirigidos a prevenir su materialización durante el periodo de aplicación de la presente política.

9. PLAN DE ACCIÓN

Una vez identificados los riesgos en materia contractual, las causas generadoras pueden prevenirse, estableciendo medidas preventivas claras, estas medidas abarcan: qué hacer (acciones específicas de prevención), cómo hacerlo (mecanismos o procedimientos), el periodo de implementación (cronograma), el área responsable de ejecutar las acciones (responsable) y el plan para divulgar la política diseñada (estrategia de comunicación y divulgación).

Política de Prevención del Daño Antijurídico 2026-2027

Insumo	Causa	Justificación	Subcausa	Nº Medida	Medida ¿Qué?	Otra Medida	Ejecución de la medida	Periodo de implementación de la medida	Nº Mecanismo	Mecanismo ¿Cómo?	Otro Mecanismo	Ejecución del mecanismo	Área responsable ¿Quién?	Divulgación
Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda	Avuda
Mapa de Riesgos de la Entidad	INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE PLANEACION POR PARTE DE LA ENTIDAD CONTRATANTE	Inobservancia de las causales previstas en el artículo 408 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, en relación con la celebración indebida de contratos por incumplimiento de los requisitos para su selección y adjudicación.	Falencias en los procesos de planeación contractual y a la omisión de los principios de la contratación estatal.	1	Efectuar Seguimiento y control	La Subdirección de Contratación verificará de manera semestral el cumplimiento de los principios de la contratación estatal y la correcta incidencia legal de los procesos, respecto a los contenidos de los documentos presentados, contractuales y poscontractuales de las áreas funcionales y transversales de la entidad. Para ello, se realizará un análisis del cumplimiento legal de los plazos, procedimientos, actividades y demás elementos verificables relacionados con la contratación estatal,			1	Capacitación virtual		La Subdirección de Contratación deberá realizar dos sesiones dentro de un término de seis meses, para mitigar y prevenir posibles actos de corrupción que puedan afectar la reputación de la entidad. Estas actividades estarán dirigidas a todas las áreas del Ministerio con el propósito de fortalecer la conciencia de los funcionarios respecto de las actividades contractuales adelantadas y de la observancia de los principios de transparencia, legalidad y responsabilidad.	Subdirección de Contratación	Intranet
Mapa de Riesgos de la Entidad	EJECUCION DE PRESTACIONES SIN CONTRATO	Ejecución de servicios o entrega de bienes por parte de un tercero a solicitud de la Entidad, sin que exista un contrato formal que respalte legalmente la prestación o entrega.	Ausencia de planificación previa entre las áreas funcionales y transversales la Subdirección de Contratación.	1	Efectuar Seguimiento y control	Implementar un mecanismo permanente de seguimiento y control, a cargo de la Subdirección de Contratación, orientado a verificar la adecuada planeación contractual de las áreas funcionales y transversales de la entidad, con el fin de asegurar la correcta y oportuna celebración de los contratos, conforme a la normatividad vigente y a los principios de la contratación estatal.			1	Capacitación virtual	La Subdirección de Contratación deberá realizar una capacitación anual a todas las áreas del ministerio, en aras de la configuración de la figura del hecho cumplido.	Subdirección de Contratación	Intranet	
Mapa de Riesgos de la Entidad	INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE SUSCRIBIR CONTRATO DE SEGURO	Necesidad de suscripción de la póliza de seguro en los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.	Omisión en el fortalecimiento de los requisitos documentales para los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.	2	Fortalecer Lineamientos	La Subdirección de Contratación deberá fortalecer los lineamientos relacionados con los requisitos documentales para la suscripción de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, con el fin de proteger los intereses de la entidad y salvaguardar los recursos públicos.			2	Formato		La Subdirección de Contratación implementará un nuevo formato que establezca nuevos lineamientos frente a los requisitos documentales para los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. Dicho formato deberá ser comunicado y socializado a todas las áreas de la entidad, a fin de garantizar su conocimiento y correcta implementación.	Subdirección de Contratación	Intranet

En este contexto, se llevarán a cabo capacitaciones, fijación de lineamientos en los procedimientos contractuales que lleven a cabo cada área funcional y transversal, considerando los aspectos legales, financieros y la prevención del daño antijurídico en cada una de ellas. Su implementación está prevista para los años 2026 y 2027, utilizando los canales de comunicación del Ministerio de la Igualdad y Equidad.

10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Luego de establecer el plan de acción y en concordancia con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, establecidos en la Circular Externa 07 de 2025, le corresponderá al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la mano con la Oficina de Planeación y la Oficina de Control Interno, la responsabilidad de velar por la correcta implementación y el seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico aprobadas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

11. IMPLEMENTACIÓN Y APROBACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO 2026-2027

El seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico estará a cargo de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, la cual deberá adoptar las medidas y acciones necesarias para reportar los avances, logros o dificultades en su cumplimiento. Estos reportes permitirán que esta instancia administrativa analice la situación y tome las medidas pertinentes.

Adicionalmente, será responsabilidad de la Secretaría Técnica registrar la Política de Prevención del Daño Antijurídico en el software de prevención de la plataforma e-Kogui de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, una vez sea aprobada por el Comité de Conciliación.

12. VERIFICACIÓN DE RESULTADOS

El Comité de Conciliación llevará a cabo una evaluación integral de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, con el propósito de determinar su efectividad y verificar su adecuada implementación. En el marco de este proceso, se documentarán los avances alcanzados y se identificarán oportunidades de mejora, asegurando que la política cumpla con los objetivos institucionales y se mantenga alineada con los resultados esperados.

Para tal efecto, se establecerá un mecanismo de análisis interno en las áreas funcionales y transversales, a través del cual se recopilará información trimestralmente. Dicha información será transmitida por los enlaces responsables de las áreas funcionales y trasversales, Con base en estos datos, se realizará un análisis detallado de los resultados obtenidos, los cuales serán presentados al Comité de Conciliación para su correspondiente evaluación y adopción de medidas correctivas o ajustes estratégicos que fortalezcan la gestión preventiva de la entidad.

CONCLUSIÓN

La Política Integral de Prevención del Daño Antijurídico del Ministerio de Igualdad y Equidad se consolida como un instrumento estratégico de gobernanza jurídica y administrativa, orientado a la salvaguarda del patrimonio público, el fortalecimiento institucional y la observancia estricta de los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y equidad social.

Mediante un enfoque preventivo y sistémico, basado en el análisis de la gestión de los riesgos identificados en material contractual de la entidad, lo que permitirá anticipar y mitigar contingencias legales, promoviendo una administración pública responsable, eficaz y orientada al servicio ciudadano.

La implementación de medidas proactivas, el robustecimiento de los mecanismos de control interno, la articulación interinstitucional y la capacitación continua del talento humano posicionan la PPDA como una herramienta fundamental para reducir la exposición a litigios, optimizar la asignación de recursos y garantizar la coherencia con los objetivos misionales del Ministerio.

La identificación oportuna de factores de riesgo, asegura que las decisiones institucionales se fundamenten en evidencia y se mantengan alineadas con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Al priorizar la prevención, el Ministerio no solo reduce la probabilidad de futuros procesos en su contra y protege los recursos públicos, sino que también fortalece la confianza ciudadana en la gestión estatal, consolidando un entorno administrativo predecible, eficiente y sostenible. Este compromiso institucional contribuye a la construcción de un Estado más justo e inclusivo, en el que la equidad y la protección efectiva de los derechos fundamentales se constituyen en pilares para el desarrollo social y la defensa integral de los intereses de la Nación.



Ministerio de
Igualdad y Equidad

