



Igualdad



Política de Prevención del Daño
Antijurídico

Carlos Alfonso Rosero
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 esta Guía:

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: 30 de julio de 2025

CONTENIDO

Introducción

1. Definición de política de prevención de daño antijurídico
2. Objetivo y principios
3. Alcance del objeto
4. Definiciones
5. Marco legal
6. Metodología
7. Áreas funcionales y transversales del ministerio
8. Insumos
 - 8.1. Análisis de insumos
 - 8.1.1. Informe de litigiosidad
 - 8.1.2. Identificación de causas (PPDA 2023-2024)
 - 8.1.3. Identificación de la actividad litigiosa (PPDA 2023- 2024)
 - 8.1.4. identificación de las causas y sub-causas.
 - 8.2. Sentencias condenatorias
 - 8.2.1. Identificación de causas (PPDA 2023-2024)
 - 8.2.2. identificación de las causas y sub-causas.
 - 8.3. Identificación de causas y sub-causas Política para la prevención e identificación de riesgos jurídicos que puedan constituir un daño y, como consecuencia, dar lugar al inicio de una actividad judicial. (procesos ordinarios laborales).
 - 8.3.1. Identificación del Problema
9. Plan de acción
10. Seguimiento y evaluación
11. Implementación y aprobación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2024-2025
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.

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.

Las políticas preventivas vigentes del ANDAJE están contenidas en las Circulares Externas Nos. 5 de 2019 y 9 de 2023. En este marco, el presente documento establece los lineamientos para una política integral de prevención del daño antijurídico en el Ministerio de Igualdad y Equidad, enfocada en fortalecer la gestión pública y reducir riesgos jurídicos.

Su objetivo es mitigar posibles conflictos legales, optimizar la administración y garantizar el cumplimiento normativo. Con su implementación, se busca consolidar una gestión eficiente, transparente y conforme al Estado social de derecho, mediante mecanismos de prevención que fortalezcan la seguridad jurídica y la correcta aplicación de la normativa.

La aplicación de un enfoque preventivo permite a esta Cartera Ministerial identificar, mediante análisis sistemáticos, cuantitativos y cualitativos, los factores que pueden generar daños antijurídicos. Esto facilita la implementación de medidas proactivas, orientadas a la protección de los recursos públicos y al fortalecimiento institucional, permitiendo anticipar y gestionar eficazmente las contingencias jurídicas, en las actuaciones de las distintas áreas funcionales y transversales.

El Ministerio de Igualdad y Equidad mantiene bajos niveles de litigiosidad, la implementación de una política sólida de prevención ofrece importantes beneficios estratégicos. Entre ellos destacan la reducción del riesgo de procesos judiciales y la optimización de recursos hacia iniciativas alineadas con los objetivos misionales de esta entidad. La presente política se consolida como una herramienta clave para garantizar la sostenibilidad financiera y jurídica de la entidad, fortaleciendo prácticas administrativas eficientes y reafirmando el compromiso institucional con los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad.

El diagnóstico de riesgos, basado en el análisis de datos del Sistema de Información Litigiosa del Estado (SILE - eKOGUI), es una herramienta clave para identificar áreas vulnerables, detectar patrones recurrentes de litigiosidad y priorizar acciones preventivas dentro del Ministerio. Este proceso constituye el eje central de una estrategia integral, orientada a optimizar la gestión jurídica y administrativa, reduciendo al máximo la posibilidad de eventos que generen daño antijurídico.

Cada dependencia del Ministerio debe asumir un rol activo en la identificación y mitigación de riesgos, implementando medidas preventivas y optimizando procesos internos. La coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de capacidades técnicas y jurídicas del talento humano, así como el seguimiento continuo de los procesos administrativos y judiciales, son elementos esenciales para garantizar el éxito de esta política.

Este documento tiene como finalidad consolidar estrategias y criterios unificados para la construcción de un modelo integral de defensa judicial, enfocado en la prevención del daño antijurídico y la reducción de los índices de litigio dentro del Ministerio de Igualdad y Equidad. A través de la implementación de medidas eficaces, se busca fortalecer la capacidad institucional, optimizar la gestión jurídica y garantizar una administración pública alineada con los principios de legalidad, transparencia y eficiencia.

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO

En el marco de la política pública de prevención del daño antijurídico, el Ministerio de Igualdad y Equidad adopta un enfoque estratégico orientado a la identificación y mitigación de los riesgos jurídicos derivados de la gestión administrativa. Este enfoque se fundamenta en las circulares externas No. 5 del 27 de septiembre de 2019 y No. 9 del 24 de julio de 2023, las únicas actualmente vigentes. Conforme a los lineamientos establecidos en la *Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico* y el *Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico*, expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), esta política busca reducir la litigiosidad y promover el uso eficiente de los recursos públicos mediante la implementación de acciones preventivas.

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 lo dispuesto en la *Guía*, los hechos susceptibles de prevención deberán ser 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 en la gestión pública.

2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

OBJETIVOS

El presente documento tiene como propósito establecer lineamientos preventivos que aseguren que las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las diversas áreas y dependencias del Ministerio de Igualdad y Equidad se desarrollen con estricto apego a la normatividad vigente, evitando hechos u omisiones que puedan ocasionar un daño antijurídico al Estado. Asimismo, se promueve la implementación de estrategias de prevención destinadas a garantizar que los procesos judiciales en los que la entidad intervenga se resuelvan en favor de sus intereses, reduciendo la incidencia de conflictos jurídicos y, en su defecto, atenuando los efectos adversos derivados de controversias judiciales o extrajudiciales.

Este enfoque preventivo tiene como objetivo salvaguardar el patrimonio estatal y fortalecer la capacidad del Ministerio para afrontar de manera eficaz los desafíos jurídicos. Asimismo, procura garantizar una gestión eficiente y alineada con los principios de legalidad y buen gobierno, promoviendo la defensa integral y sostenida de los intereses públicos.

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 desarrollen 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. En este sentido, se establece un enfoque integral que comprende tres fases fundamentales:

- 1. Diagnóstico y análisis de riesgos:** Identificación de los eventos susceptibles de generar litigiosidad, con el fin de adoptar medidas estratégicas que minimicen su impacto en la gestión pública.
- 2. Definición e implementación de medidas preventivas:** Desarrollo de estrategias orientadas a mitigar los riesgos asociados a la eventualidad de enfrentar procesos judiciales en contra de la entidad.
- 3. Seguimiento y evaluación:** Creación de un mecanismo de monitoreo para el control y mejora continua de las actividades programadas en las vigencias 2024 y 2025.

Este plan está dirigido a todas las dependencias del Ministerio, con especial énfasis en aquellas áreas responsables de la prevención de las causas y sub-causas identificadas en el presente documento (PPDA). La priorización se centrará en las instancias en las que el ejercicio de sus funciones pueda generar riesgos de litigiosidad, promoviendo la adopción de medidas correctivas y preventivas que garanticen el cumplimiento de los objetivos institucionales, la protección del patrimonio estatal y la eficiencia administrativa.

4. DEFINICIONES

ANDJE: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

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.

Daño Antijurídico: Es el detrimento, 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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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 oficiosas 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 fas 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 Ley 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. 5 del 27 de septiembre de 2019. Proferida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), esta disposición establece los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico en las entidades públicas.

Circular Externa No. 9 del 24 de julio de 2023. 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 en las entidades públicas.

Resolución 616 del 14 de agosto de 2024. Reglamento Interno del 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 la siguientes directrices normativas:

Circular Externa No. 5 del 27 de septiembre de 2019: Destaca la relevancia de la gestión preventiva de riesgos jurídicos mediante la promoción de medidas estratégicas que minimicen la ocurrencia de daños antijurídicos, fortaleciendo así la eficiencia y la transparencia en la administración pública.

Circular Externa No. 9 del 24 de julio de 2023: Fortalece y actualiza los instrumentos y mecanismos destinados a la identificación, valoración y mitigación de riesgos legales, adoptando un enfoque integral que promueva una gestión eficiente y una defensa jurídica sólida del Estado.

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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio de Igualdad y Equidad en los procesos y actuaciones en su contra o que deba promover, así como supervisar su trámite, conforme a los lineamientos técnicos y normativos aplicables.
Comité de Conciliación y Defensa Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar y tomar decisiones relacionadas con la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.
Secretaría General	<ul style="list-style-type: none"> -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. • Brindar apoyo al Despacho del o la Ministro(a) en la formulación de la política y los planes de acción del Sector Administrativo, así como asistir en las funciones de coordinación y control de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, de acuerdo con los lineamientos institucionales.
Oficina de Proyectos para la Igualdad y Equidad	<ul style="list-style-type: none"> -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. • Proponer herramientas e instrumentos para la adecuada administración de los proyectos priorizados por el Ministerio.
Viceministerio de las Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar 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	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar 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	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar 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	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar 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	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar 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

Para la construcción de la presente política, la entidad consideró los lineamientos establecidos en las circulares mencionadas en el punto VI. Metodología, y se utilizó como insumos los siguientes documentos:

- Informe de litigiosidad actualizado a la fecha de corte de la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico. Esta información, registrada en el aplicativo e-Kogui como fuente oficial, se actualiza periódicamente y sirve de base para los documentos de control de la Oficina Jurídica.
- Sentencias condenatorias registradas a la fecha de corte de la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, clasificadas según el tipo de acciones. Se toma como referencia el número de sentencias condenatorias notificadas en contra de la entidad, cuya relación se encuentra en el consolidado de procesos de la Oficina Jurídica. Esta información se actualiza regularmente con base en las notificaciones recibidas y los datos registrados en el aplicativo e-Kogui, fuente oficial de dicha información.
- Reclamaciones administrativas registradas a la fecha de corte de la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.
- Identificación de posibles riesgos jurídicos que puedan constituir un daño y como consecuencia dar lugar al inicio de una actividad judicial.

8.1. Análisis de insumos:

8.1.1. Informe de litigiosidad

Este diagnóstico situacional tiene su propósito en la gestión y formulación de una Política de Prevención del Daño Antijurídico que fortalezca la estrategia de defensa institucional, se realizó un análisis exhaustivo de las temáticas más recurrentes durante el año 2023 y las correspondientes a enero y noviembre del año 2024, también se tuvo en cuenta las necesidades reflejadas en las líneas del plan anual de adquisición.

Como resultado del análisis conjunto de los insumos jurídicos, administrativos y contractuales recopilados, se estableció que la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico deberá centrarse en las acciones judiciales y herramientas institucionales identificadas por la Oficina Jurídica del Ministerio de Igualdad y Equidad, unidad creada en septiembre de 2023, a saber:

- **Matriz de mapa de riesgos:** instrumento técnico para identificar, clasificar y monitorear factores jurídicos que podrían generar litigios contra el Estado.
- **Acciones populares:** procesos judiciales orientados a la protección de derechos e intereses colectivos que evidencian zonas de riesgo jurídico-social.
- **Nulidades simples:** demandas judiciales que buscan la invalidez de actos administrativos que puedan contener vicios de legalidad o lesionar derechos fundamentales.
- **Formatos, manuales, guías e instructivos institucionales:** documentos que establecen criterios, procedimientos y estándares

internos que deben revisarse bajo enfoque preventivo para fortalecer la gestión jurídica del Ministerio.

Ahora bien, para los años 2023 y 2024, se presenta la siguiente información sobre las demandas en curso, independientemente del año de su presentación, entre las cuales se incluyen demandas de acciones populares y nulidades simples. entre las cuales se incluyen demandas de acciones populares y nulidades simples.

FECHA DE SOLICITUD	AUTORIDAD JUDICIAL	CLASE DE PROCESO	DEMANDADO	DEMANDANTE	CALIDAD DE PARTICIPACIÓN	RADICADO
16/02/2024	Tribunal Administrativo de Cundinamarca sección primera subsección b	Acción Popular	Ministerio de Igualdad y Equidad	Adriana carolina Arbeláez Giraldo y otro	Demandado	250002341000-2024-00192-00
21/02/2024	Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección primera	Nulidad Simple	Nación – Departament o Administrativo de la Presidencia de la República y otros	Paloma Valencia Laserna	Demandado	11001-03-24-000-2023-00302-00
22/02/2024	Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección primera	Nulidad Simple	Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros	Wilson Ruiz orejuela	Demandado	110010324000-2023-00267-00
19/06/2024	Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección primera	Nulidad Simple	Presidencia de la República y otros	Bernardo Henao Jaramillo y Beatriz Eugenia Vida Díaz	Demandado	10010324000-2023-00266-00

Fuente: Oficina Jurídica del Ministerio de Igualdad y Equidad, información tomada del e-KOGUI.

En relación con los procesos mencionados en la matriz de riesgo, se reportan seis (5) procesos en curso.

Por su parte, la Secretaría General informó que no se han realizado pagos relacionados con mandamientos de pago en procesos ejecutivos derivados de títulos originados en extensión de jurisprudencia y sentencias judiciales.

No obstante, esta situación implica que los procesos relacionados revisten una alta prioridad y un riesgo significativo de que se impongan condenas en contra de esta Cartera Ministerial lo que afectaría nuestros planes de acción.

8.1.2. Identificación de causas (PPDA 2024-2025):

Se identificaron las causas relevantes que deben considerarse para la construcción de esta política, las cuales se detallan a continuación:

Nombre de la Entidad		MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD		
Periodo Analizado	Desde 1 de septiembre de 2023 Hasta 31 de diciembre de 2024			
Tipo de Insumo	Tipo de Acción	Causa General	Frecuencia	Valor
Demanda	ACCIÓN POPULAR	INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO (Decreto 1649 de 2023)	1	No genera erogación económica

Nombre de la Entidad		MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD		
Periodo Analizado	Desde 1 de septiembre de 2023 Hasta 31 de diciembre de 2024			
Tipo de Insumo	Tipo de Acción	Causa General	Frecuencia	Valor
Demanda	NULIDAD SIMPLE	INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO (Decreto 1649 de 2023)	3	No genera erogación económica

Fuente: Oficina Jurídica del Ministerio de Igualdad y Equidad, información tomada del e-KOGUI.

8.1.3. Identificación de la actividad litigiosa (PPDA 2024-2025):

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es importante destacar que, hasta la fecha, el Ministerio de Igualdad y Equidad presenta un nivel de litigiosidad bajo. Esta situación se debe a que el Ministerio fue creado desde cero, lo cual ha limitado el número de acciones legales en su contra. En este contexto, la Política de Prevención del Daño Antijurídico ha sido diseñada e implementada durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2023 y el 31 de diciembre de 2024. Esta estrategia tiene como objetivo establecer mecanismos proactivos para mitigar posibles litigios futuros y garantizar la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

8.1.4. Identificación de causas y sub-causas:

En atención a lo expuesto, se llevó a cabo un proceso de priorización de las causas más frecuentes, identificando las posibles causas primarias y sub-causas en función de su impacto en el Ministerio de Igualdad y Equidad. Este análisis incluyó la evaluación del área responsable de cada causa, determinando su previsibilidad y estableciendo la prioridad correspondiente para la prevención del daño. Dicho proceso es esencial para orientar las acciones del Ministerio y optimizar la gestión de recursos destinados a la prevención de litigios y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

El párrafo anterior describe un proceso de análisis de riesgos dentro del Ministerio de Igualdad y Equidad, enfocado en prevenir litigios y garantizar la protección de derechos fundamentales. A continuación, se detalla cada una de las etapas del proceso:

Priorización de causas: El Ministerio ha identificado las situaciones más frecuentes que podrían generar problemas, como litigios o vulneraciones de derechos. Con base en esta identificación, se analizan las causas principales y secundarias que originan dichos problemas, permitiendo una comprensión integral de los factores que los desencadenan.

Impacto en el Ministerio: El análisis incluye una evaluación del impacto que estas causas tienen sobre el Ministerio, lo que permite identificar las áreas clave en las que se deben enfocar los esfuerzos para reducir los riesgos de manera efectiva

Identificación del área responsable: En esta etapa, se identifica el área o departamento del Ministerio responsable de gestionar o prevenir cada una de las causas identificadas.

Evaluación de

la previsibilidad: En este punto, se analiza si las causas de los problemas son previsible, lo que facilita una planificación más efectiva de las acciones preventivas.

Prioridad a la prevención del daño: Finalmente, se asigna una prioridad a las acciones preventivas, definiendo cuáles causas son más importantes de abordar para evitar problemas futuros. Esta priorización permite optimizar el uso de los recursos, enfocando los esfuerzos en las áreas con mayor potencial para prevenir los problemas más graves o recurrentes.

En resumen, este proceso tiene como objetivo mejorar la eficiencia del Ministerio en la prevención de litigios y garantizar la protección de los derechos fundamentales a través de una gestión proactiva de los riesgos.

Nombre de la Entidad	MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD						
	IDENTIFICACION DE CAUSAS Y SUB - CAUSAS						
Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o sub-causas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Previsible?	Prioridad
INCUMPLIMIENTO DE NORMA JURIDICA	Posible exclusión de grupos poblacionales que cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad que reglamenta el Programa Nacional Jóvenes en Paz	Falta de rigurosidad de los procesos de verificación de cumplimiento de criterios de vinculación y requisitos determinados para la ejecución del Programa Nacional Jóvenes en Paz	3	No genera erogación económica	Dirección de Jóvenes en Paz	Si	ALTA

Fuente: Oficina Jurídica del Ministerio de Igualdad y Equidad, información tomada del e-KOGUI.

8.2. Sentencias condenatorias:

En el marco del análisis de litigiosidad y riesgos jurídicos estructurales que fundamentan la presente Política de Prevención del Daño Antijurídico, se incorpora como referente emblemático la sentencia condenatoria proferida dentro del radicado No. 058373333004-2024-00148-00 por el Juzgado 4 Administrativo oral de turbo Antioquia, en el cual se ampararon derechos colectivos de la población migrante y de la comunidad local en el municipio de Necoclí, Antioquia.

Dicha sentencia, ratificada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Sexta de Decisión, impuso medidas estructurales de cumplimiento obligatorio al Ministerio de Igualdad y Equidad, al Departamento de Antioquia y al Municipio de Necoclí, entre ellas:

- Planificación, financiación y ejecución del Centro de Atención Humanitaria para Migrantes, con atención prioritaria a niños, niñas, mujeres gestantes y adultos mayores.
- Transferencia y ejecución directa de recursos, incluso a través del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial (FONIGUALDAD), según lo dispuesto en la Sentencia C-161 de 2024 de la Corte Constitucional.

- Saneamiento básico, acceso inmediato a agua potable, servicios sanitarios y recolección de residuos sólidos, como parte de la garantía de dignidad humana y salubridad pública.
- Recuperación ambiental y confianza turística, en el marco del derecho al espacio público y bienes de uso común.

Este caso constituye un referente estructural para la PPDA, ya que evidencia cómo la omisión institucional, la falta de planificación interinstitucional y la debilidad normativa pueden derivar en litigios de alto impacto social, financiero y reputacional.

La inclusión de este precedente busca convertir el aprendizaje judicial en acciones preventivas concretas, fortaleciendo las capacidades del Ministerio para identificar zonas de riesgo, anticipar conflictos y construir medidas que protejan los derechos colectivos de manera efectiva.

8.2.1. Identificación de causas (PPDA 2023-2024):

En el análisis técnico-jurídico realizado para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2023-2024, se identificaron dos causas relevantes que evidencian posibles afectaciones al interés general y la vulneración de derechos colectivos:

1. Incumplimiento de la normatividad vigente:

Se detectó la posible exclusión de grupos poblacionales que cumplen con los requisitos establecidos en el marco regulatorio del *Programa Nacional Jóvenes en Paz*, lo cual podría constituir una omisión administrativa que contraviene principios de igualdad, inclusión y legalidad. Esta situación genera riesgos jurídicos relacionados con acciones de tutela, derechos de petición y reclamos administrativos fundados en el acceso a programas sociales.

2. Amenaza al goce del espacio público y a los bienes de uso público:

Se evidenció una baja coordinación interinstitucional con las instancias competentes en los niveles territoriales para la atención inmediata y humanitaria a personas migrantes asentadas en el país, particularmente en zonas de alta concentración poblacional como playas, parques o espacios urbanos. Esta desarticulación representa una amenaza directa al goce efectivo del espacio público, afectando derechos colectivos vinculados a la salubridad, el ambiente sano y la moralidad administrativa, como ha sido constatado en decisiones judiciales estructurales recientes.

Consecuentes con lo anterior podemos señalar, que ambas causas evidencian la necesidad urgente de reforzar las capacidades institucionales del Ministerio de Igualdad y Equidad en la prevención del daño antijurídico, mediante acciones jurídicas, programáticas y operativas que conviertan estos hallazgos en medidas reparadoras y transformadoras. Este diagnóstico no solo fundamenta la política pública, sino que exige que la prevención se articule con una gestión estratégica de riesgo, desde la legalidad hacia la justicia social.

8.2.2. Identificación de las causas y sub-causas:

Sub-causas asociadas al daño antijurídico identificado

Como parte del análisis de las causas estructurales que podrían generar escenarios de litigiosidad y vulneración de derechos colectivos, se identifican las siguientes sub-causas:

1. Falencias en los procesos de verificación y aplicación normativa:

Se evidencia la falta de rigurosidad en los mecanismos de verificación de cumplimiento de los criterios de vinculación establecidos para el acceso al *Programa Nacional Jóvenes en Paz*. Esta situación genera un riesgo de exclusión injustificada de beneficiarios legítimos, comprometiendo los principios de igualdad, legalidad y transparencia administrativa. La ausencia de controles efectivos puede derivar en reclamaciones administrativas, acciones de tutela o demandas fundadas en presuntos actos discriminatorios u omisiones institucionales.

2. Vacíos normativos y desarticulación institucional ante flujos migratorios:

Se identifican insuficiencias en la reglamentación vigente y falta de claridad en los protocolos de coordinación interinstitucional para la atención de personas migrantes asentadas en el territorio nacional. Esta debilidad normativa y operativa ha generado respuestas fragmentadas frente a situaciones humanitarias urgentes, afectando el derecho colectivo al espacio público, a la salubridad, y a la moralidad administrativa. La descoordinación puede desembocar en litigios estructurales, como se ha constatado en casos recientes de alto impacto.

Nombre de la Entidad	MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD						
	IDENTIFICACION DE CAUSAS Y SUB - CAUSAS						
Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o sub-causas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Previsible?	Prioridad
VIOLACION O AMANEZA AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO	Existencia de una baja coordinación con las instancias competentes en los ámbitos territoriales para la atención inmediata y humanitaria para las personas migrantes asentadas en el territorio nacional.	Vacíos en la reglamentación y falta de claridad para la articulación interinstitucional de respuestas a los flujos migratorios	1	No genera erogación económica	Dirección para la Población Migrante	Si	ALTA

Fuente: Oficina Jurídica del Ministerio de Igualdad y Equidad, información tomada del e-KOGUI.

8.3. Política para la prevención e identificación de riesgos jurídicos que puedan constituir un daño y, como consecuencia, dar lugar al inicio de una actividad judicial. (procesos ordinarios laborales):

8.3.1. Identificación del problema:

Este ítems se orienta a identificar y prevenir el riesgo que significa para el Ministerio de Igualdad y Equidad, el incumplimiento de las obligaciones contractuales con sus contratistas, en virtud de 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 conocimientos 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 descritos 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.

Así pues, de lo anteriormente expuesto se deduce que el ministerio tiene un deber de cumplimiento frente a sus obligaciones en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, esto con la finalidad de prevenir un abuso en la tipología contractual que genere a futuro un daño y, como consecuencia, de lugar al inicio de una actividad judicial.

Deber que es ínsito de conformidad a lo señalado en las normas que rigen esta contratación, por cuanto, algunas entidades del Estado tienen la tendencia perniciosa a recurrir a la figura del contrato de prestación de servicios de manera abusiva, pese a que, en la doctrina, jurisprudencias y condenas impuestas, los entes públicos siguen abusando de esta tipología contractual.

De este modo, el Ministerio de Igualdad y Equidad tiene como objetivo, identificar, prevenir y dar cumplimiento jurisprudencial a la dignificación del empleo público a través de la formalización del empleo público en equidad, eliminando el uso inadecuado, de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes, propias del objeto de estas autoridades y de esta manera evitar el daño patrimonial al Estado.

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, ejecutar 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

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".

Así las cosas, el Ministerio de Igualdad y Equidad para el cumplimiento de este objetivo debe desarrollar mediante el uso de diferentes herramientas jurídicas, de las cuales se destaca el denominado contrato de prestación de servicios que tiene como propósito el de suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, o para desarrollar labores especializadas que no pueden ser asumidas por el personal de planta de estas. Al respeto 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 administrativas de soporte que éste requiere; pero siempre con sujeción a las restricciones establecidas en la norma que lo define (...)”²

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 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.

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

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 procesos 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.

9. PLAN DE ACCIÓN

Una vez identificadas, en colaboración con las áreas misionales, las causas generadoras de daño que pueden prevenirse, se establecieron 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).

Medidas: En el marco de la política institucional, se establecerá un mecanismo destinado a optimizar la ejecución de los procesos, garantizando su estricta alineación con la misionalidad y competencias del ministerio. Este mecanismo asegurará el desarrollo eficiente de las funciones ministeriales, con pleno cumplimiento de la normatividad vigente en todas sus áreas funcionales y transversales.

Política de Prevención del Daño Antijurídico 2024-2025

Insumo	Causa	Justificación	Subcausa	Nº Medida	Medida ¿qué?	Otra Medida	Ejecución de la Medida	Período de implementación de la medida		Nº Mecanismo	Mecanismo ¿cómo?	Otro Mecanismo	Ejecución del mecanismo	Área responsable ¿quién?	Divulgación
								Fecha inicio	Fecha fin						
Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda			Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda	Ayuda
Litigiosidad	INCUMPLIMIENTO DE NORMA JURIDICA	Posible exclusión de grupos poblacionales que cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad que reglamenta el Programa Nacional Jóvenes en Paz	Falta de rigurosidad de los procesos de verificación de cumplimiento de criterios de vinculación y requisitos determinados para la ejecución del Programa Nacional Jóvenes en Paz	1	Efectuar Seguimiento y control		El equipo de gestión y análisis de la información de la Dirección de Jóvenes en Paz realizará mensualmente la ejecución de la medida dirigida a las y los jóvenes preinscritos y vinculados al Programa	1/01/2024	31/12/2025	1	Herramienta de Verificación		El equipo de gestión y análisis de información de la Dirección de Jóvenes en Paz, llevará a cabo un proceso de verificación, mediante la nueva plataforma SISJOPAZ en donde se consigna la información de las y los jóvenes, con el fin de efectuar el registro, seguimiento y control sobre la validación del cumplimiento de requisitos establecidos en el marco legal del Programa	Dirección de Jóvenes en Paz	Intranet

Política de Prevención del Daño Antijuridico 2024-2025

Sentencias o Laudos Condenatorios	VIOLACION O AMENAZA AL GOCE DEL ESPACIO PUBLICO Y A LA UTILIZACION Y DEFENSA DE BIENES DE USO PUBLICO	Existencia de una baja coordinación con las instancias competentes en los ámbitos territorial es para la atención inmediata y humanitaria para las personas migrantes asentadas en el territorio nacional	Vacíos en la reglamentación y falta de claridad para la articulación interinstitucional de respuestas a los flujos migratorios	2	Coordinar interinstitucionalmente		La Dirección para la Población Migrante acompañará y brindará asistencia técnica a los entes territoriales en la formulación de los planes de acción y/o contingencia cuando sea requerida, así como para fortalecer las Mesas o instancias definidas territorialmente para la gestión de la migración y para la articulación interinstitucional.	1/01/2024	31/12/2025	2	Otro (escribala en la siguiente columna)	Lineamientos	Se buscará establecer el alcance de los niveles de respuesta relacionados con la atención a situaciones de emergencia humanitaria que afectan a la población migrante asentada en el territorio nacional. Se definirán lineamientos, instancias y alcances de la Dirección para la Población Migrante, bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.	Dirección para la Población Migrante	Intranet
-----------------------------------	---	---	--	---	-----------------------------------	--	---	-----------	------------	---	--	--------------	--	--------------------------------------	----------

En este contexto, se llevarán a cabo capacitaciones a través de talleres prácticos orientados a la estructuración de procesos y programas de cada área funcional y transversal, considerando los aspectos logísticos, financieros y la prevención del daño antijurídico en cada una de ellas. Su implementación está prevista para el segundo semestre de 2025, 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 09 para las entidades de orden nacional, le corresponderá a la Oficina de Control Interno del Ministerio de Igualdad y Equidad, conforme a lo señalado en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, 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.

11. IMPLEMENTACIÓN Y APROBACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO 2024-2025

El seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico estará a cargo de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, 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 constituye un eje estratégico para la salvaguarda del patrimonio público, el fortalecimiento institucional y la observancia rigurosa de los principios de legalidad, eficiencia y equidad social. Mediante un enfoque preventivo basado en el análisis de datos y la identificación de riesgos, esta política busca anticipar y mitigar contingencias legales, promoviendo una gestión administrativa transparente, eficaz y orientada al servicio ciudadano.

La implementación de medidas proactivas, el robustecimiento de los mecanismos de control interno y la capacitación continua del talento humano posicionan esta política como una herramienta fundamental para reducir la exposición a litigios y optimizar la asignación de recursos en concordancia con los objetivos misionales del Ministerio. La identificación oportuna de factores de riesgo y la articulación interinstitucional permiten prevenir conflictos jurídicos, promoviendo prácticas administrativas responsables y sostenibles.

Al priorizar la prevención, el Ministerio no solo disminuye la incidencia de condenas y protege los recursos públicos, sino que también fortalece la confianza ciudadana en la gestión estatal. Este compromiso institucional contribuye a la consolidación de un entorno administrativo predecible, eficiente y alineado con la misión de garantizar la justicia social y la equidad, principios fundamentales para el desarrollo inclusivo y la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población.



Ministerio de
Igualdad y Equidad

