

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>1. OBJETIVO</b> .....	3
<b>2. ALCANCE</b> .....	3
<b>3. AMBITO DE APLICACIÓN</b> .....	3
<b>4. NORMATIVIDAD ASOCIADA</b> .....	3
<b>5. DOCUMENTOS ASOCIADOS</b> .....	3
<b>6. GLOSARIO</b> .....	3
<b>7. DESCRIPCIÓN</b> .....	5
<b>8. PRIMER PASO: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A PARTIR DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA</b> .....	5
8.1 Reclamaciones administrativas que hayan generado demandas .....	6
8.2 Solicitudes de conciliación extrajudiciales .....	6
Estadística con corte a 31 diciembre 2023. Fuente Siproj Web (Gráfico 1) .....	7
8.3 Procesos Judiciales activos .....	7
8.4 Sentencias y conciliaciones condenatorias pagadas –Causas de las condenas .....	9
8.5 Principales riesgos identificados en diferentes dependencias.....	10
<b>9. SEGUNDO PASO: IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS Y DETERMINACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS EN DONDE OCURRE LAS FALLAS</b> .....	17
<b>10. TERCER PASO: ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO, PARA SOLUCIONAR, MITIGAR O CONTROLAR LA FALLA REFLEJADA</b> .....	18
<b>11. CUARTO PASO: FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b> .....	20
<b>12. QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO PASO: IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b> .....	20

## **INTRODUCCIÓN**

El Decreto Distrital 430 de 2018<sup>1</sup>, estableció como unos de los ejes transversales la Prevención del Daño Antijurídico, el cual, pretende abarcar todas las instancias administrativas y judiciales en las que desarrolla su gestión el Distrito Capital y tiene como propósito identificar las causas o hechos que lo generan, para así implementar los correctivos pertinentes de manera integral.

Es competencia por parte de los Comités de Conciliación emitir las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico tanto a nivel nacional como distrital, y adoptar las mismas; a nivel nacional, dicha competencia se encuentra establecida en el numeral 1 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Único Reglamentario 1069<sup>2</sup> de 2015, que señala:

*“Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico”.*

A nivel distrital, el Decreto Distrital 073 de 2023<sup>3</sup> en su artículo 8, indica puntualmente que:

*“8.6 Los Comités de Conciliación deberán realizar seguimiento al cumplimiento de las sentencias condenatorias, así como de las conciliaciones o pactos de cumplimiento, transacciones u otros medios alternativos de solución de conflictos suscritos por parte de la entidad u organismo al que pertenecen, a fin de determinar las acciones preventivas o correctivas para su adecuado cumplimiento y desarrollar políticas de prevención del daño antijurídico”.*

En ese orden, es un deber normativo por parte de todos los Comités de Conciliación adoptar sus propias políticas de prevención del daño antijurídico con las cuales se logre prevenir o mitigar las principales causas que generen litigiosidad.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo del presente documento, es adoptar la Política que contenga acciones concretas que permitan mejorar los procesos internos y que al ser implementadas contribuyan con la reducción del indicador de litigiosidad de la entidad, minimizando los costos de enfrentar procesos judiciales, así como la cantidad de pagos a realizar por concepto de conciliaciones y sentencias que deba sufragar la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Para este fin, se seguirán los pasos establecidos en la Directiva 025 de 2018, la cual contiene los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño

---

<sup>1</sup> “Por medio del cual se aprobó el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital”.

<sup>2</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”

<sup>3</sup> “Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos dirigidos a los Comités de Conciliación en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales, expedida por la Secretaría Jurídica Distrital como ente rector en materia de defensa judicial.

## **1. OBJETIVO**

Identificar las causas que pueden generar daños antijurídicos en la entidad a partir del análisis de condenas, actividad litigiosa en curso, reclamaciones administrativas, solicitudes de conciliación extrajudiciales y judiciales con el fin de adoptar una política de prevención que establezca medidas adecuadas para evitar su ocurrencia o mitigar sus consecuencias.

## **2. ALCANCE**

La presente política de prevención de daño antijurídico inicia con mesas de trabajo con todas las dependencias de la entidad a efectos de realizar un trabajo articulado e identificar las causas que pueden generar daños antijurídicos, continúa con un análisis de la información recolectada incluyendo en el mismo la clasificación de las causas y subcausas más comunes generadoras de daños antijurídicos y finaliza con una serie de medidas y recomendaciones para prevenir las socializadas y adoptadas por el Comité de Conciliación de la entidad.

## **3. AMBITO DE APLICACIÓN**

La presente Política de Prevención del Daño Antijurídico se aplicará al interior de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en cada una de sus dependencias.

## **4. NORMATIVIDAD ASOCIADA**

Ver Normas asociados del documento en <https://portalmipg.scj.gov.co>

## **5. DOCUMENTOS ASOCIADOS**

**MA-GJ-01** Manual de Defensa Judicial

**G-PP** Lineamientos para determinar la viabilidad jurídica sobre iniciar acciones judiciales o constituirse como víctima en un proceso penal

## **6. GLOSARIO**

**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. Está a cargo de decidir en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. Asimismo, tendrá en cuenta las

sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia de las altas cortes en esta materia.

La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité (artículo 117 de la Ley 2220 de 2022).

**Daño antijurídico:** *“El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente, no basta que el daño sea antijurídico, sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública”* (Sentencia C-333/96).

**Prevención del daño antijurídico:** Conforme lo establece el Decreto Distrital 430 de 2018, consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad. De acuerdo con lo señalado en el artículo 122 de la Ley 2220 de 2022, la prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en este se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.

**Política de prevención del daño antijurídico:** En atención a lo señalado en la *“Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico”* es la solución que se plantea a los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas, y consiste en el uso consciente y sistemático de los recursos a cargo de la entidad a través de mandatos y sobre prioridades de gasto relacionadas con la reducción de eventos de daño antijurídico.

## **7. DESCRIPCIÓN**

Para la formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se seguirán todos los pasos básicos trazados en la Directiva 025 de 2018, los cuales se describen en su orden así:

### **Primer paso:**

Identificación del Problema – Priorización casos reiterados o recurrentes

### **Segundo paso:**

Identificación de las causas y determinación de la dependencia en donde ocurre la falla

### **Tercer paso:**

Elaboración de la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico para solucionar, mitigar, controlar la falla reflejada en el plan de acción

### **Cuarto paso:**

Formulación y adopción de la Política de prevención del daño antijurídico

### **Quinto paso:**

Implementación de la política de prevención del daño antijurídico

### **Sexto paso:**

Seguimiento y evaluación

### **Séptimo paso:**

Ajuste de la Política de prevención del daño antijurídico y su institucionalización.

La Dirección Jurídica y Contractual actuará como grupo interdisciplinario con el fin de liderar la implementación y seguimiento de las actividades que se trazarán en la presente política, siendo el Comité de Conciliación de la entidad el que apruebe y adopte la misma.

## **8. PRIMER PASO: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A PARTIR DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA**

Dando cumplimiento a lo establecido en la Directiva 025 de 2018, se establecerá el periodo a analizar, con un corte mínimo de tres años, por tanto, se estudiará la información litigiosa de las

**vigencias 2021, 2022, 2023** relacionada con: reclamaciones administrativas que hayan generado demandas, solicitudes de conciliación extra judiciales, procesos judiciales donde la entidad hace parte como de demandada, sentencias condenatorias en contra de la entidad, así como riesgos identificados en las diferentes áreas a partir de las mesas de trabajo realizadas al interior de la entidad los días 01 y 03 de abril de 2024.

A continuación, se realiza el análisis, veamos:

### **8.1 Reclamaciones administrativas que hayan generado demandas**

Revisado el Sistema de Información de Procesos Judiciales Siproj Web, se identificaron siete (7) reclamaciones administrativas durante los periodos examinados en las cuales los diferentes petitionarios solicitaron el reconocimiento de un contrato laboral y en consecuencia el pago de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, así como una (1) solicitud de liquidación contractual.

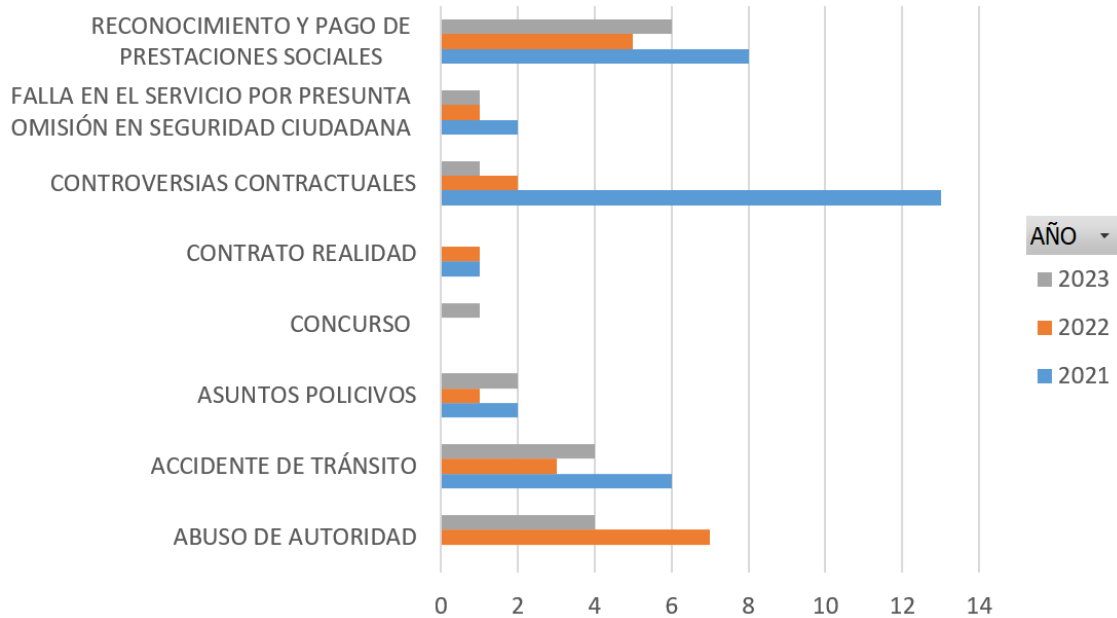
<b># reclamaciones administrativas</b>	<b>Asunto</b>	<b>Vigencia</b>
2	Reconocimiento contrato realidad	2021
3	Reconocimiento contrato realidad	2022
2	Reconocimiento contrato realidad	2023
1	Liquidación contrato	2021

**Información Sistema de Información de Procesos Judiciales Siproj Web- (Tabla 1)**

Es pertinente mencionar que durante el periodo evaluado no se registraron solicitudes de extensión de jurisprudencia en vía administrativa.

### **8.2 Solicitudes de conciliación extrajudiciales**

En las anualidades 2021, 2022 y 2023, el Comité Conciliación conoció de setenta y un (71) conciliaciones prejudiciales. Las causas de las solicitudes son: once (11) por presunto abuso de autoridad, trece (13) por accidente de tránsito con vehículo de propiedad de la entidad, cinco (05) por asuntos policivos resueltos en segunda instancia por esta entidad, uno (01) por desvinculación de una provisionalidad con ocasión del concurso de méritos, dos (02) por contrato realidad, dieciséis (16) controversias contractuales derivadas de contratos suscritos por la entidad, cuatro (04) presunta falla en la prestación del servicio de seguridad, diecinueve (19) reconocimiento y pago de prestaciones sociales. Veamos:



Estadística con corte a 31 diciembre 2023. Fuente Siproj Web (Gráfico 1)

Es importante considerar que las solicitudes de conciliación relacionadas con la declaratoria de configuración de contrato realidad con contratistas no necesariamente se someten al Comité de Conciliación en la etapa prejudicial, así como los asuntos que versen por acreencias laborales y procesos ejecutivos, ya que en dichos temas no es obligatorio cumplir el trámite de conciliación previa como requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de conformidad con lo estipulado en el artículo 161, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011.

### 8.3 Procesos Judiciales activos

A corte del 31 de diciembre de 2023, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia tenía un total de 231 procesos activos, tal y como se muestra a continuación, dentro de dicho total se encuentran incluidos los procesos que fueron notificados en los años 2021, 2022, 2023.

PROCESOS ACTIVOS		
PROCESOS EN LOS QUE LA ENTIDAD ACTUA COMO DEMANDADA	150	\$ 106.057.351.497
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	30	\$ 54.007.177.397

PROCESOS ACTIVOS		
<b>PROCESOS EN LOS QUE LA ENTIDAD ACTUA COMO DEMANDADA</b>	<b>150</b>	<b>\$ 106.057.351.497</b>
EJECUTIVO - CONTRACTUAL	2	\$ 1.243.510.064
EJECUTIVO LABORAL - HORAS EXTRAS - SENTENCIAS MAL LIQUIDADAS	29	\$ 1.715.373.280
NULIDAD -CONCURSO PUBLICO	3	\$ 0
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO	14	\$ 8.247.278.949
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - CONTRATO REALIDAD	11	\$ 2.880.475.939
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - DESVINCULACIÓN X CONCURSO	2	\$ 154.954.313
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - INSUBSISTENCIA	3	\$ 222.439.542
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - LABORAL X HORAS EXTRA	13	\$ 727.101.496
REPARACION DIRECTA	43	\$ 36.859.040.517
<b>PROCESOS EN LOS QUE LA ENTIDAD ACTUA COMO DEMANDANTE</b>	<b>30</b>	<b>\$ 24.819.358.934</b>
ACCION DE REPETICION	2	\$ 126.824.766
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	15	\$ 21.323.681.145
EJECUTIVO	10	\$ 442.520.381
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO	3	\$ 2.926.332.642
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 130.876.710.431</b>
<b>PENALES</b>	51	CUANTIA POR DETERMINAR - SEGÚN CURSO DE INVESTIGACIÓN
<b>TOTAL PROCESOS DE LA ENTIDAD</b>	<b>231</b>	

Información Procesos Judiciales SDSCJ Fuente Siproj Web - módulo procesos judiciales (Tabla 2)

De la información contenida en la tabla anterior, se evidencia que los procesos judiciales que se ventilan a través del medio de control de controversias contractuales son los que representan una mayor cuantía tanto en los procesos iniciados por la entidad (\$21.323.681.145), como aquellos en los que ostenta la calidad de demandada (\$ 54.007.177.397)

Otro aspecto importante que se extrae de la litigiosidad de la entidad, tiene que ver con los procesos judiciales cuyas pretensiones están enfocadas con el reconocimiento y pago de horas extras, reclamado por los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, cuyo número de procesos asciende a 42, de los cuales 29 corresponden al medio de control ejecutivo con pretensiones por valor de \$ 1.715.373.280 y 13 al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con pretensiones por valor de \$ 727.101.496.

Por último, también se evidencia un alto número de procesos judiciales iniciados a través del medio de control de reparación directa cuyas pretensiones ascienden a un total de \$ 36.859.040.517.

#### 8.4 Sentencias y conciliaciones condenatorias pagadas –Causas de las condenas

En las vigencias objeto de revisión se han pagado (36) decisiones desfavorables las cuales se relacionan a continuación:

SENTENCIAS CONDENATORIAS Y CONCILIACIONES PAGADAS 2021, 2022, 2023	
CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTRACTUAL	\$ 993.836.727,00
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	\$ 1.809.309.771,26
EJECUTIVO X HORAS EXTRAS	\$ 454.483.057,00
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO INSUBSISTENCIA	\$ 165.393.625,00
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO X CONTRATO REALIDAD	\$ 435.845.856,00
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO X HORAS EXTRAS	\$ 188.188.378,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4.047.057.414</b>

Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Decisiones ejecutoriadas pagadas (Tabla No. 3)

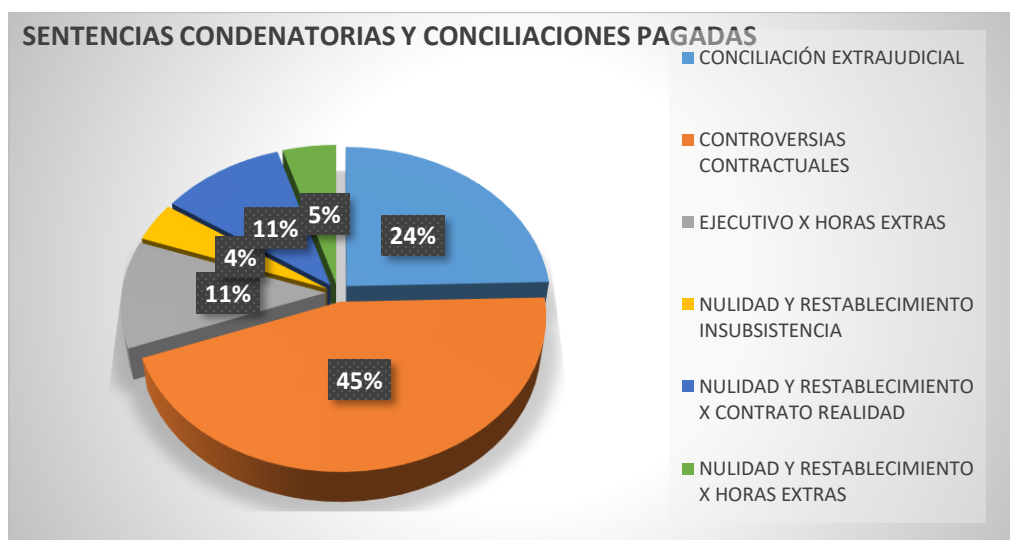


Grafico 2. Fuente de elaboración propia.

Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, Análisis porcentual de la tabla N°3 (Grafico No. 2)

De la información contenida en la tabla N°3 y según el análisis porcentual de esta representada en el gráfico N°2, se evidencia lo siguiente:

La entidad pagó la suma de \$ 4.047.057.414 por concepto de conciliación extrajudicial y sentencias condenatorias ejecutoriadas para las vigencias evaluadas.

El 45% de las sumas pagadas durante las vigencias revisadas (2021-2022-2023) corresponden a procesos judiciales tramitados a través del medio de control de controversias contractuales cuyo valor ascendió a la suma de \$1.809.309.771,26.

Adicionalmente, a este valor se suma el pagado en virtud de conciliación extrajudicial cuyas pretensiones correspondían a liquidación contractual por valor de \$ 993.836.727; esto concentraría un total del 69% respecto del valor total pagado durante estas vigencias.

El 16% de las sumas pagadas durante las vigencias revisadas (2021-2022-2023) corresponden a procesos judiciales en los que se reclamó el reconocimiento y pago de horas extras a favor del cuerpo de custodia y vigilancia de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, un 11% en procesos ejecutivos por valor de \$ 454.483.057,00 y el 4% restante a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por valor de \$ 188.188.378,00, para un total de \$ 642.671.435,00.

De acuerdo con lo anterior, estas dos causas (controversias contractuales y procesos judiciales por horas extras) abarcan el 85% del valor total pagado por concepto de sentencias condenatorias. El 15% restante corresponde a pagos de sentencias condenatorias por contrato realidad e insubsistencia tramitadas a través del medio de control de nulidad y restablecimiento<sup>4</sup>.

## **8.5 Principales riesgos identificados en diferentes dependencias**

Mediante memorando interno 3-2024- 10531 del 15 de marzo de 2024, la Dirección Jurídica y Contractual invitó a todas las Subsecretarías, Direcciones y Oficinas de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia a participar en mesas de trabajo

---

<sup>4</sup> Es importante mencionar que a la fecha existen 15 sentencias de segunda instancia que cobraron ejecutoria en las vigencias analizadas, las cuales se encuentran en trámite de pago así: Tres sentencias proferidas dentro de los medios de control de controversias contractuales; tres sentencias emitidas dentro de procesos ejecutivos por horas extras, 8 sentencias por contrato realidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento y una en reparación directa por falla en la prestación de servicios en la línea de emergencias 123.

los días 01 y 03 de abril de 2024, a efectos de identificar los principales riesgos o casos reiterados que podrían generar futuras demandas y condenas. Del anterior trabajo articulado se consolidó la siguiente matriz:

DEPENDENCIA	HECHOS QUE GENERAN RIESGO DE LITIGIO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	CAUSA	SUBCAUSA	IDENTIFICAR LA POSIBLE SOLUCIÓN
DGH	Contrato realidad por contratos de Prestación de servicios C4 y Gestores de convivencia	8/10	Insuficiencia de planta para la prestación del servicio.	Fallas en la ejecución y supervisión de los contratos de prestación de servicios	Capacitación a los supervisores de los contratos, fortalecimiento de la planta de personal.
DGH	Desvinculación de servidores públicos en provisionalidad alrededor de 80 en la planta de personal.	1/10	Fallas en la aplicación de normativas de desvinculación de servidores	Indebida interpretación normativa	Aplicación de mayor rigor jurídico al momento de desvincular
DGH	Pago extemporáneo de sentencias judiciales	N.A	Fallas en la expedición oportuna de los actos administrativos de cumplimiento de sentencias	Aporte extemporáneo de los documentos necesarios para liquidar las sentencias y de los recursos públicos (CDP)	Mayor agilidad en la obtención de los documentos necesarios y recursos públicos, en caso no se porte la cuenta de cobro efectuar pago oficioso de la sentencia
DGH-C-4	Riesgo de demanda por problemas de salud.	4/10	Condiciones de selección de contratista para el desempeño de la prestación de servicios con requerimientos especiales.	Fallas en la realización del examen médico	Mejorar los criterios de selección
Oficina de Análisis de Información y estudios estratégicos - OAIEE	Contrato realidad. La vinculación en la OAIEE por contrato de servicios profesionales representanta un porcentaje mayor al de la planta.	66% contratitas vinculados a la oficina (8) (5) planta	Falta de recurso humano vinculado en planta	La necesidad de realizar contratos recurrentes para aprovechar la curva de aprendizaje y la experticia de la OAIEE	Realizar el procedimiento administrativo para la ampliación de la planta de la OAIEE.
Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres	Errores en trámites de liquidaciones (horas extras) de personal del CDVAM	media	Rotación constante de personal que realiza estas actividades vinculados mediante contrato de presentación de servicios	posible desconocimiento de procesos	Designar enlace directo de gestión humana vinculado a la planta de personal, para asegurar continuidad en trámites y procedimientos
Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres	Novedades que se pueden presentar en relación con la vida e integridad de las PPL	media	Agresiones entre PPL	problemas internos entre PPL	Ampliación de la planta de personal al interior de la CDVAM

DEPENDENCIA	HECHOS QUE GENERAN RIESGO DE LITIGIO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	CAUSA	SUBCAUSA	IDENTIFICAR LA POSIBLE SOLUCIÓN
cárcel distrital de varones y anexo de mujeres	contratos o modificaciones contractuales que llegan a la unidad ejecutora vencidos o no alcanzan a salir dentro del término que generan afectación al servicio	remota	falta control en el ejercicio de supervisión	desconocimiento técnico en la supervisión contractual	capacitación técnica y jurídica a los supervisores y apoyos de supervisión frente a asuntos propios de ejecución contractual
Oficina de Control Disciplinario Interno	Posibilidad de pérdida Económica y reputacional por demandas en contra de la entidad o vencimiento de los términos debido a procesos disciplinarios desarrollados sin cumplir con los parámetros de ley.	Moderado	Falta de conocimiento por parte de los instructores de los procesos disciplinarios	Falta de profesionales para el adelantamiento de los procesos disciplinarios activos dentro de la Oficina Falta de personal asistencial para gestionar trámites secretariales que comuniquen y notifiquen las decisiones proferidas, además de mantener el correcto manejo y control del archivo de estos	Aumentar el personal profesional y asistencial, para el correcto funcionamiento de la Oficina en lo que corresponde a la instrucción de procesos disciplinarios y en el apoyo secretarial para efectos de notificaciones, comunicaciones, archivo y control de bases de datos.
Dirección de Bienes	Daños ocasionados por bienes de la Entidad a Terceros y/o Bienes de Terceros	6	Uso de los bienes por razón del servicio	Hechos Accidentales, súbitos en Imprevistos	Contratación de pólizas de seguros para los bienes de la Entidad que puedan generar daños a terceros y/o bienes de terceros
Dirección de Bienes	deficiencia en la planeación de la necesidad contractual en los temas recurrentes	2	procesos contractuales sobre el tiempo	la necesidad de la contratación no es clara por parte del cliente externo	adecuada planeación
Dirección de Bienes	La supervisión de contratos concentrados en el director de bienes	92	falta de personal de planta para el ejercicio de la supervisión	Deficiencia en la planta de personal	Contar con más profesionales de planta.
Dirección de Bienes	supervisión en contratos con monto agotable en el servicio (combustible, alimentos y bebidas)	20	Sobrepasar el monto de los recursos del contrato	No Contar con personal suficiente en la supervisión dedicado al seguimiento y control diario relacionado con la ejecución del contrato.	contar con seguimiento diario del supervisor y una herramienta tecnológica
Dirección de Bienes	Proyección no oportuna de liquidaciones de contratos	2	Concentración de supervisores en cabeza del director	Dificultad en la recolección de soportes documentales necesarios para la liquidación	Contar con más profesionales de planta para el ejercicio de la supervisión

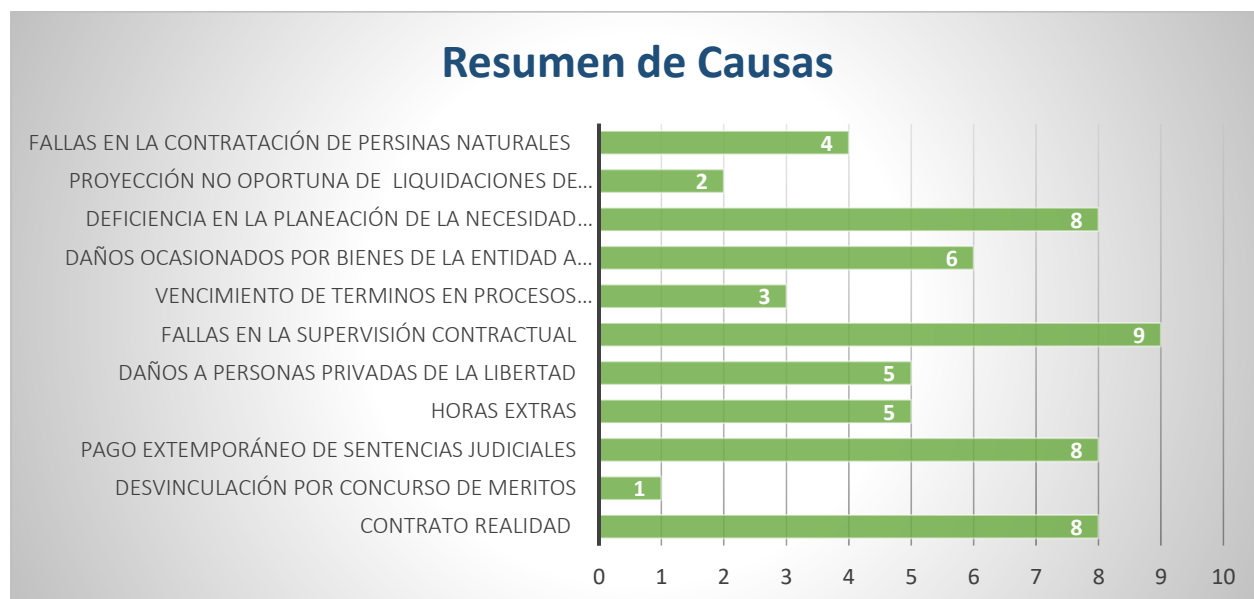
DEPENDENCIA	HECHOS QUE GENERAN RIESGO DE LITIGIO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	CAUSA	SUBCAUSA	IDENTIFICAR LA POSIBLE SOLUCIÓN
Dirección de Bienes	Falta de respuestas en términos de ley para PRQS.	2 en el 1er trimestre 2024.	Reasignación de solicitudes en las que no se es competente.	Por desconocimiento en la asignación del trámite al área competente	Verificar la asignación de la solicitud y en caso de no ser competente, realizar el traslado inmediato al área competente.
Dirección de Bienes	Falta de respuestas en términos de ley para PRQS.	2 en el 1er trimestre 2024.	Reasignación de solicitudes fuera del término o vencidas	Por desconocimiento en la asignación del trámite al área correspondiente.	Informar de manera inmediata al peticionario la ampliación del término en aquellos casos en que la respuesta no se pueda emitir en la fecha en que se recibió. Informar a Gestión Documental la situación de inoportunidad en el trámite.
Subsecretaría de Seguridad y Convivencia Dirección de Seguridad Dirección de Prevención y Cultura Ciudadana	Se configura la subordinación por cumplimiento de horario y la indebida forma en el llamado de las obligaciones contractuales	Anual	Cantidad de contratistas supervisados	Desconocimiento del ejercicio la actividad de supervisión por parte de los apoyos a la supervisión.	Seguimiento continuo por parte de las supervisiones a los apoyos a las supervisiones de contratos, para que cuenten con conocimiento técnico para la ejecución contractual.
Dirección de Tecnologías y sistemas de la información	Perdida o daño de equipos en calidad de arriendo en custodia de la Entidad	Media	Perdida o daño de un equipo tecnológico a cargo de Funcionales.	Mala manipulación de los equipos, uso indebido de los mismos, riesgo por transporte de los equipos por fuera de la Entidad.	Que esta clase de riesgos este dentro de las coberturas de los seguros que adquiere la Entidad anualmente.
Subsecretaría de Seguridad y Convivencia Dirección de Seguridad Dirección de Prevención y Cultura Ciudadana	Se configura la subordinación por cumplimiento de horario y la indebida forma en el llamado de las obligaciones contractuales	Anual	Cantidad de contratistas supervisados	Desconocimiento del ejercicio la actividad de supervisión por parte de los apoyos a la supervisión.	Seguimiento continuo por parte de las supervisiones a los apoyos a las supervisiones de contratos, para que cuenten con conocimiento técnico para la ejecución contractual.
Dirección de Operaciones para el Fortalecimiento	Que los contratistas de la SDSCJ firmen los documentos (actos administrativos) producidos en la actividad contractual indicando un cargo	64 en el 1er trimestre 2024.	Enunciación errada en la denominación de quien produce, revisa, aprueba o suscribe el documento contractual.	Desconocimiento del rol que cumple el contratista en los documentos contractuales	Establecer lineamientos claros, precisos y concretos respecto al rol que cumple el contratista respecto a la suscripción de los

DEPENDENCIA	HECHOS QUE GENERAN RIESGO DE LITIGIO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	CAUSA	SUBCAUSA	IDENTIFICAR LA POSIBLE SOLUCIÓN
	como si fuesen personal de planta.				documentos que emite la entidad.
Dirección de Operaciones para el Fortalecimiento	Falta de verificación de los documentos aportados por los futuros contratistas que deban ser validados / verificados por el profesional que tiene a su cargo el trámite.	3 (en las vigencias 2021, 2022 y 2023)	omisión en la verificación que deben realizar los profesionales responsables de adelantar el trámite contractual al interior de la Entidad, por la no verificación de la documentación aportada por el contratista.	Premura en los tiempos para la suscripción de los contratos	Verificar cada uno de los documentos aportados por el futuro contratista (Formación académica en cuanto a la matrícula / licencia para las que lo requieran, antecedentes de entes de control, afiliaciones a seguridad social entre otros, examen médico de salud ocupacional, entre otros).
Dirección Técnica	Deficiencias en la estructuración de los estudios previos	10	Deficiencias en estructuración del requerimiento y de la ficha técnica por parte del cliente que tiene la necesidad	Deficiencias en la revisión del requerimiento y de la ficha técnica	Se realiza mesas técnicas entre la Dirección Técnica y el área solicitante con personal idóneo para aclarar y ampliar información de la necesidad y del bien o servicio a contratar
Dirección Técnica	Deficiencia en la planeación de la necesidad contractual	10	adelantar procesos contractuales sobre el tiempo	No tener clara la necesidad de la contratación	Adecuada planeación
Dirección Técnica	Condiciones técnicas elaboradas en contravía del principio de libre concurrencia	10	especificaciones técnicas que direccionan el proceso	intereses particulares	contar con profesionales estructuradores de los estudios previos, que cuenten con perfiles que permitan identificar y contener oportunamente estas situaciones.
Dirección Técnica	Avalar procesos de adquisición de tecnología de C4 y órganos de emergencia y seguridad	10	No contar con los profesionales idóneos para la estructuración del requerimiento y del aval para el estudio previo	No contar con los criterios técnicos claros por parte de los clientes internos y externos	contar con profesionales idóneos para cada una de las fases

**Fuente:** Elaboración propia – Matriz Consolidada prevención de daño antijurídico. **Tabla. 4.**

A continuación, se presenta gráfico de resumen de causas con la correspondiente probabilidad de ocurrencia, de conformidad con la información consolidada en la Tabla 4, luego del trabajo articulado con las áreas, eliminando las causas que son reiteradas por varias dependencias. La

clasificación de la probabilidad de ocurrencia fue determinada por cada una de las dependencias de acuerdo con los casos de los que tenían conocimiento o según la valoración subjetiva de su ocurrencia, según la operatividad y conocimiento propio del funcionamiento del área, la cual para el gráfico de resumen de causa fue ponderado de 1, como la de menor incidencia y 10 como la máxima incidencia.



**Fuente:** Elaboración propia – Resumen de Causas. **Gráfico 3.**

Del resumen de causas presentado en el gráfico anterior, se extraen las siguientes conclusiones:

- a. La causa con mayor probabilidad de ocurrencia corresponde a la asociada con las fallas en la supervisión contractual como consecuencia de la ausencia de personal suficiente para el desarrollo de esta labor, adicionalmente fue identificada como subcausa, el desconocimiento de la labor de supervisión; particularmente la Dirección de Bienes reporta la concentración de la supervisión de 95 contratos en cabeza del director. Asimismo, fue relacionada con alta probabilidad de ocurrencia deficiencias en la planeación contractual, como consecuencia de fallas en las especificaciones técnicas de la necesidad y falta de personal idóneo para adelantar el trámite.

Resulta necesario señalar que, dentro de la posible litigiosidad asociada con el medio de control de controversias contractuales, fueron identificadas también como causas las relacionadas con fallas en la contratación de personas naturales (probabilidad de ocurrencia 3), asociada a la verificación estricta de los documentos que soportan los requisitos exigidos para la contratación de personas naturales. En adición, se identificó la proyección no oportuna en la liquidación de los contratos asociada a la dificultad en la

recolección de soportes documentales necesarios para la liquidación y al número de supervisiones concentradas en un mismo cargo. Por último, se relacionó la causa de fallas en la planeación de la necesidad contractual, asociada con el inicio del trámite sin el tiempo suficiente para la adecuada gestión y con la falta de claridad de la necesidad de contratación por parte del cliente.

- b. En segundo lugar, con una probabilidad de ocurrencia de 8, de acuerdo con lo informado por la Dirección de Gestión Humana, según las sentencias que se encuentran en trámite de pago actualmente y en las que se identificó una demora relacionada con el aporte extemporáneo de los documentos necesarios para liquidar las sentencias y de los recursos públicos (CDP). Adicionalmente, también se refirió la demora en la consecución de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a las órdenes judiciales, lo que puede implicar el aumento de la litigiosidad con el inicio de procesos ejecutivos en los que se persiga el reconocimiento y pago de intereses moratorios.
- c. En tercer lugar, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se identificó la causa de la configuración de contrato realidad, asociada a la insuficiencia de personal de planta para la prestación del servicio como causa principal y un inadecuado ejercicio de la supervisión como causa secundaria. Se debe resaltar que esta causa fue identificada por varias dependencias.
- d. Respecto de las causas asociadas con el medio de control de reparación directa, fueron identificadas las siguientes: Daños ocasionados por bienes de la Entidad a Terceros y/o Bienes de Terceros, con una probabilidad de ocurrencia de 6, asociada al uso de los bienes en razón del servicio y a la ocurrencia de situaciones accidentales imprevistas; Daños ocasionados a personas privadas de la libertad en el marco de las relaciones especiales de sujeción, con probabilidad de ocurrencia de 5, asociadas a las disputas internas entre PPL.
- e. Por último, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se identificaron las causas de: errores en trámites de liquidaciones (horas extras) de personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Cárcel Distrital y Anexo de Mujeres con una probabilidad de ocurrencia de 5, asociada al desconocimiento del procedimiento como consecuencia de la rotación constante de personal contratista que efectúa esta actividad; desvinculación de servidores públicos en provisionalidad como consecuencia de la celebración de concurso de méritos con una probabilidad de ocurrencia de 1, es decir mínima, la cual puede estar asociada a fallas en la aplicación de la normativa de desvinculación de servidores y, el vencimiento de términos en procesos disciplinarios, la cual podría darse como consecuencia de la falta de conocimiento por parte de los instructores de los procesos disciplinarios.

## **9. SEGUNDO PASO: IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS Y DETERMINACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS EN DONDE OCURRE LAS FALLAS**

De la verificación de la litigiosidad de la entidad y las conclusiones que se han presentado previamente relacionadas con la consolidación de la matriz de prevención del daño antijurídico, se seleccionan como causas objeto de la presente política, las siguientes:

- Litigiosidad asociación al medio de control de controversias contractuales.

Dependencia donde ocurre las fallas.

Si bien en la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia, se tienen dos unidades ejecutoras (Unidad 1 - Dirección Jurídica y Contractual, Unidad 2 – Dirección de Operaciones para el Fortalecimiento), las subcausas generadoras de litigiosidad se han identificado en varias dependencias tanto misionales, como de apoyo, por lo que esta causa se tomará de forma transversal.

- Litigiosidad asociada a procesos ejecutivos como consecuencia del pago incompleto de sentencias judiciales.
- Dependencia donde ocurre las fallas.

La dependencia encargada de liquidar y pagar actualmente las sentencias que reconocen horas extras y reliquidación salarial a favor de los demandantes es la Dirección de Gestión Humana de la entidad, no obstante, debe indicarse que la mayoría de los pagos realizados en el marco de los procesos judiciales relacionados los hizo la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría Distrital de Gobierno, toda vez que la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres estaba a su cargo hasta la expedición del Decreto Distrital 413 de 2016.

Estas causas se seleccionan en razón a la cuantía que representan, que en el caso de las controversias contractuales asciende a la suma de \$ 54.007.177.397 correspondientes a demandas contra la entidad y la suma de \$ 21.323.681.145 en procesos iniciados por esta secretaría, siendo esta la más cuantiosa. Adicionalmente, se seleccionan en razón a la cantidad de procesos judiciales activos tanto iniciados como en contra, los cuales fueron referidos en la tabla No. 2 del presente documento.

Es pertinente resaltar que, en caso de los procesos ejecutivos por horas extras, esta Secretaría ha sido condenada en su mayoría, con excepción de un proceso que se encuentra en segunda

instancia en discusión y actualmente en espera de fallo. En dichas condenas se evidencia que la entidad está pagando un mayor valor por concepto de intereses moratorios que por el concepto de capital insoluto frente al pago incompleto de las sentencias que dieron origen al inicio del proceso ejecutivo. En tal sentido, resulta fundamental para la entidad el análisis de esta situación y la determinación de medidas que puedan impactar de manera positiva en la disminución de sumas pagadas por este concepto.

### **10. TERCER PASO: ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO, PARA SOLUCIONAR, MITIGAR O CONTROLAR LA FALLA REFLEJADA**

Mediante sesión ordinaria del 17 de junio de 2024, según consta en acta N° 193 del Comité de Conciliación, la Dirección Jurídica y Contractual presentó el avance del documento que contiene el desarrollo de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, exponiendo los resultados consolidados producto de la identificación de causas y subcausas determinadas durante la fase de diagnóstico relacionados en el presente documento. Igualmente se socializó a través de un enlace en el Sharepoint institucional a todos los miembros del Comité, Subsecretarías, y demás dependencias de la entidad, sin que fueran recibidas observaciones o comentarios frente al documento.

Por lo anterior, se escogerán las dos principales causas de litigiosidad que presenta la entidad, realizando la siguiente propuesta de Política de Prevención del Daño Antijurídico:

Para la causa de Litigiosidad asociada al medio de control de controversias contractuales se adelantaron mesas de trabajo los días 24 de julio y el día lunes 12 de agosto de 2024 en la sala de juntas de la Dirección Jurídica y Contractual la cual contó con la participación de los servidores y contratistas designados de la Dirección de Bienes, de la Dirección Técnica y de la Subsecretaría de Inversiones y Fortalecimiento de Capacidades Operativas, discutiéndose las diferentes acciones para mitigar las causas y subcausas asociadas a esta litigiosidad.

En el marco de dichas mesas de trabajo se determinaron las siguientes acciones:

#### Actividad

1. Elaboración de un documento donde se refleje la problemática presentada por la ausencia de personal profesional y la necesidad de reestructurar la conformación de la Dirección de Bienes, incluyendo modificación de las funciones asignadas legalmente.

Responsable: Dirección de Bienes y Subsecretaria de inversiones y Fortalecimiento de capacidades operativas.

Actividad

2. Socialización al comité de conciliación del documento citado en el punto 1, a efectos de que sea realicen las eventuales observaciones y recomendaciones a que haya lugar.

Responsable: Dirección de Bienes y Subsecretaria de inversiones y Fortalecimiento de capacidades operativas.

Para la causa de litigiosidad asociada a procesos ejecutivos como consecuencia del pago incompleto de sentencias judiciales se propone el siguiente plan:

Actividad:

1. Revisión de todos los procesos ejecutivos en curso y terminados dentro de las vigencias 2021-2022-2023 que versen sobre el pago incompleto de sentencias judiciales e intereses moratorios que provienen de demandas por horas extras iniciados por los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

Actividad:

2. Formulación de línea decisional para el ejercicio de defensa de los intereses de la entidad dentro de los procesos ejecutivos en curso que versen sobre el pago incompleto de sentencias judiciales e intereses moratorios que provienen de demandas por horas extras iniciados por los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

Actividad:

3. Aprobación por parte del Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia línea decisional para el ejercicio de defensa de los intereses de la entidad dentro de los procesos ejecutivos en curso que versen sobre el pago incompleto de sentencias judiciales e intereses moratorios que provienen de demandas por horas extras iniciados por los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

Actividad

4. Informe anual al Comité de Conciliación sobre la aplicación de la línea decisional para el ejercicio de defensa de los intereses de la entidad dentro de los procesos ejecutivos en curso que versen sobre el pago incompleto de sentencias judiciales e intereses moratorios que provienen de demandas por horas extras iniciados por los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

El cronograma de seguimiento y reporte se encuentra en el plan de acción anexo al presente documento de política.

## **11. CUARTO PASO: FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO**

La presente Política se presentará en sesión ordinaria del mes de agosto de 2024, para aprobación y adopción por parte de los miembros del Comité de Conciliación.

## **12. QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO PASO: IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO**

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

Elaboró: Alex Bermeo -profesional - Dirección Jurídica y Contractual

Revisó: Ana María Moreno García Directora Jurídica y Contractual

La información de aprobación de este documento podrá ser consultada en el sistema "Portal MIPG" - <https://portalmipg.scj.gov.co>