

ACUERDO **001** DE 06 DE MARZO DE 2024

“Por medio de la cual se modifican las políticas generales para la prevención del daño antijurídico de la Personería de Bogotá, D. C.”

EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D.C.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 117 de la Ley 2220 de 2022, el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015, el artículo 6° del Acuerdo 01 de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 90 de la Constitución Política señala que *“[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este”*.

Que los artículos 209 y 269 de la Constitución Política señalan que: *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...), y que en las Entidades públicas las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno (...)”*.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015 define al Comité Técnico de Conciliación como 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 la Entidad. Para ello el Comité decidirá la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo para la solución de conflictos con sujeción estricta a las normas jurídicas, sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015 estableció que son funciones de los Comités de Conciliación de las Entidades Públicas *“[f]ormular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y diseñar las políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la Entidad”*.

Que el artículo 2.2.4.3.1.2.8. del Decreto 1069 de 2015 estableció que: *“[l]as decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación o por el representante legal de la entidad cuando no se tenga la obligación de constituirlo ni se haya hecho de manera facultativa, serán de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada Entidad”*.

Que según la competencia atribuida por el artículo 6° del Acuerdo 001 de 2020, le corresponde al Comité de Conciliación de la Personería de Bogotá, D. C., *“[f]ormular, aprobar, ejecutar, implementar y hacer seguimiento a las políticas de prevención del daño antijurídico de la entidad.”*

Que teniendo en cuenta los cambios normativos que se han presentado, como la expedición y entrada en vigencia de la Ley 2220 de 2022, se hace necesario actualizar la política de prevención del daño antijurídico y la Defensa Judicial de la Entidad, definiendo los lineamientos a seguir por parte del Comité Técnico de Conciliación, en aras de salvaguardar el patrimonio público y el interés general.

Que el Comité de Conciliación de la Personería de Bogotá D.C., ha consolidado y aprobado el documento para formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y diseño de políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la entidad.

Carrera 7a No. 21 - 24 Bogotá - Colombia • Conmutador (601) 382 0450/80 • Código Postal 111321

 PersoneriaDeBogota •  @personeriadebogota •  @personeriabta •  PERSONERIADEBOGOTA

www.personeriabogota.gov.co • Línea 143

Aviso de privacidad: Sus datos personales serán tratados conforme a la Política de Tratamiento de Datos Personales,

ACUERDO 001 DE 06 DE MARZO DE 2024

“Por medio de la cual se modifican las políticas generales para la prevención del daño antijurídico de la Personería de Bogotá, D. C.”

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1°. Adoptar el documento que contiene la política de prevención del daño antijurídico anexo al presente acto.

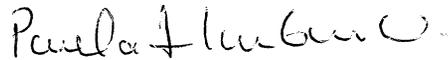
Artículo 2°. El Comité de Conciliación deberá verificar el cumplimiento de estas directrices al interior de la entidad y velar por el desarrollo permanente de éstas políticas, de lo cual debe dejar constancia en las respectivas actas.

Parágrafo. Para efectos de la verificación de cumplimiento, la Oficina de Control Interno brindará el correspondiente acompañamiento y apoyo.

Artículo 3°. El presente acto administrativo rige a partir de su expedición y deroga la Resolución 161 de 2016 y las disposiciones que le sean contrarias.

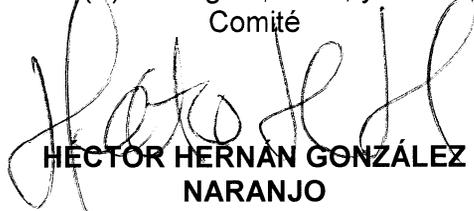
Dada en Bogotá, D.C., a los 06 días del mes de marzo de 2024.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



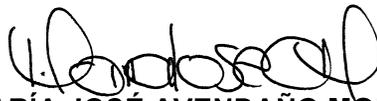
PAULA ANDREA GIRÓN URIBE

Personera (E) de Bogotá, D. C., y Presidente del
Comité



**HECTOR HERNÁN GONZÁLEZ
NARANJO**

Director Administrativo y Financiero



MARÍA JOSÉ AVENDAÑO MOLINARES

Jefe Oficina Asesora Jurídica



**MARTHA CECILIA ARAMENDIZ
HERRERA**

Personera Delegada para la
Coordinación de Potestad Disciplinaria



CLEMENCIA ROJAS ARIAS

Secretaria (E) General

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D. C.

Carrera 7a No. 21 - 24 Bogotá - Colombia ♦ Conmutador (601) 382 0450/80 ♦ Código Postal 111321

 PersoneriaDeBogota ♦  @personeriadebogota ♦  @personeriabta ♦  PERSONERIADEBOGOTA

www.personeriabogota.gov.co ♦ Línea 143

Aviso de privacidad: Sus datos personales serán tratados conforme a la Política de Tratamiento de Datos Personales, que podrá ser consultada en www.personeriabogota.gov.co.

CONTENIDO

1. Introducción
2. Personería de Bogotá, D. C.
3. Definiciones
4. Marco legal y competencia
5. Prevención del daño antijurídico
6. Elementos de la política de prevención del daño antijurídico
7. Diagnóstico de las situaciones de daño antijurídico
8. Acciones para la prevención del daño antijurídico
 - 8.1. Acciones en la desvinculación laboral de servidores públicos de la entidad
 - 8.2. Acciones en la gestión contractual
 - 8.3. Acciones en el desarrollo de la función disciplinaria de la Personería de Bogotá, D. C.
 - 8.4. Acciones en la gestión y trámite de las peticiones que son allegadas a la Entidad
 - 8.5. Responsables de las acciones implementadas y plan de seguimiento y evaluación

1. INTRODUCCIÓN

La fijación de la política de prevención del daño antijurídico constituye un instrumento que busca evitar la generación de problemas administrativos que impliquen litigiosidad y lleva implícita la necesidad de reducir los eventos generadores del daño antijurídico en la Personería de Bogotá, D. C. Como fundamento de la política se tiene la Constitución Política de Colombia, la Ley 2220 de 2021, el Decreto 1716 de 2009, el Decreto Distrital 430 de 2018, el Decreto 597 de 2023 y demás normas concordantes.

En este documento se identifican los hechos que generan daño antijurídico y las deficiencias administrativas y misionales que originan reclamaciones o litigios en contra de la Personería de Bogotá, D. C., lo que sirve de insumo para formular, evaluar e implementar las acciones que se deben adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial. Lo anterior, para aportar en la reducción de demandas en contra de la Personería de Bogotá, D. C., en el mediano plazo y la disminución de pagos realizados con ocasión de sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia y conciliaciones.

2. PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D. C.

Según el artículo 118 de la Constitución Política, le corresponde al Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de los servidores públicos y toda persona que desempeñe funciones públicas. Ahora bien, de acuerdo con el artículo en mención, el Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, entre otros.

Para el caso del Distrito Capital, uno de los órganos que ejercen control y vigilancia es la Personería de Bogotá, D. C., según el artículo 5 del Decreto Ley N.º 1421 de 1993. Norma que expidió el Gobierno Nacional de acuerdo con la facultad otorgada por el artículo transitorio 41 de la Constitución Política, en la que se dispuso que este tendría dicha potestad en el evento en el que el Congreso no emitiera el régimen especial para el Distrito Capital dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la mencionada constitución.

En cuanto a las funciones específicas de la Personería de Bogotá, D. C., el artículo 2º del Acuerdo 755 de 2015 establece que esta es un organismo de control con enfoque integral e incluyente que se encarga de proteger, defender y promover los derechos humanos, controla la Función Pública y vigila la conducta oficial de los servidores públicos en el Distrito Capital. Cuenta con autonomía presupuestal y administrativa para definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia y las leyes.

En ese sentido, son objetivos de la Personería de Bogotá, D. C., según el artículo 3º del Acuerdo 755 de 2015, las siguientes:

Carrera 7a No. 21 - 24 Bogotá - Colombia ♦ Conmutador (601) 382 0450/80 ♦ Código Postal 111321

 PersoneriaDeBogota ♦  @personeriadebogota ♦  @personeriabta ♦  PERSONERIADEBOGOTA

www.personeriabogota.gov.co ♦ Línea 143

Aviso de privacidad: Sus datos personales serán tratados conforme a la Política de Tratamiento de Datos Personales, que podrá ser consultada en www.personeriabogota.gov.co.

- “1. Promover los Derechos de las personas, mediante acciones dirigidas a prevenir su vulneración, y apoyar el fortalecimiento de una cultura de paz en el Distrito Capital.
2. Promover el respeto y vigilar el cumplimiento de los derechos de las mujeres, desde una perspectiva de equidad de género.
3. Adelantar el control a la función pública y a los servicios a cargo del Distrito Capital, en temas de impacto e interés para la ciudad.
4. Sensibilizar y promover el conocimiento, el respeto, la preservación de los derechos, el cumplimiento de los deberes y el correcto actuar de los (las) servidores (as) públicos (as) a través de acciones preventivas y disuasivas, así como del ejercicio de un control disciplinario eficiente y eficaz.
5. Fortalecer la gestión de las personerías locales para prestar un servicio efectivo, de acuerdo con las necesidades y peticiones de las personas.
6. Promover la cooperación nacional e internacional con el fin de fortalecer y consolidar el liderazgo de la Personería de Bogotá, D.C., en el ejercicio de las funciones públicas a su cargo.
7. Diseñar, implementar y consolidar las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para una gestión institucional eficiente y eficaz.
8. Modernizar la organización y la gestión institucional para garantizar condiciones óptimas en el ejercicio de las funciones públicas.
9. Promover una cultura de calidad, buen servicio y mejora continua de los procesos institucionales, en el marco de los estándares internacionales y la normatividad vigente.
10. Diseñar e implementar una gestión del talento humano destinada a elevar el nivel de formación, competencias, sentido de pertenencia y crecimiento personal de los servidores públicos de la Entidad.
11. Implementar una estrategia de lucha contra la corrupción mediante la sensibilización de los (as) funcionarios (as), la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.”

Conforme lo expuesto, la Personería de Bogotá, D. C., es un organismo de control y vigilancia del Distrito Capital que hace parte del Ministerio Público; goza de autonomía e independencia respecto de las ramas del poder público, en especial la ejecutiva; y sus funciones se concretan en protección, defensa y promoción de los derechos humanos, control a la Función Pública y vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos en el Distrito Capital.

3. DEFINICIONES

De las definiciones tomadas del glosario de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹, entre otras fuentes, se tienen las siguientes:

Actividad litigiosa: Conjunto de acciones ejecutadas dentro de procesos judiciales o arbitrales activos.

Causas del daño antijurídico: La acción u omisión de las autoridades que generan un perjuicio a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

¹<https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/ninos/glosario.aspx#:~:text=ACTIVIDAD%20LITIGIOSA%3A%20Conjunto%20de%20acciones,procesos%20judiciales%20o%20arbitrales%20activos.>

Ciclo de defensa: Comprende todas las etapas que se surten desde la ocurrencia de un hecho o la producción de un acto definitivo hasta la recuperación de recursos públicos, vía acción de repetición, si hay lugar a ello. En el ciclo se pueden identificar las siguientes etapas: (1) producción del acto o la ocurrencia del hecho que podría ocasionar el daño antijurídico al tercero, (2) la reclamación o solicitud prejudicial —agotamiento de la vía administrativa o la conciliación cuando hay lugar a ello—, (3) la etapa judicial (puede comprender la instancia de llamamiento en garantía cuando se reúnan las condiciones definidas por la ley, del servidor posiblemente responsable, o el garante en los casos en que se requiera el grado de afectación, oportunidad y pertinencia de la acción de repetición). De igual forma comprende la definición y aplicación de las políticas de prevención de daño antijurídico.

Comité de conciliación: Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas y medidas de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad. Igualmente, decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos en procura de la no inmersión de la entidad en procesos judiciales más onerosos.

Daño antijurídico: Perjuicio provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

Éxito procesal: Procesos con resultados favorables a los intereses de la entidad.

Fuero: Medida de protección que otorga la ley a servidores y servidoras que protege su estabilidad y permanencia en el servicio, impidiendo su remoción salvo por causas y previa aplicación de los procedimientos definidos en la ley.

Política de prevención del daño antijurídico: serie de medidas que persiguen establecer las posibles soluciones a los hechos y a las acciones u omisiones administrativas que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico².

Prevención: Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar que un riesgo se materialice en un daño, absteniéndose o actuando en atención de circunstancias previsibles y prevenibles. Lo anterior, implica además que evocando experiencias previas y pericia del comité se evidencie y evite de antemano una actuación, un hecho o una operación que pueda producir un daño o perjuicio a la entidad.

Retiro del servicio: Es la separación del empleo y cesación en el ejercicio de las funciones públicas de quien desempeña un empleo público por las causas definidas en la Ley.

Solución de continuidad: interrupción del tiempo o falta de relación laboral entre una y otra vinculación con la entidad pública.

² Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Sistema único de gestión de información de la actividad litigiosa: Sistema que refleja la información sobre la actividad litigiosa del Estado, cuyo objetivo es constituir una herramienta que permita gestionar los casos, acciones y procesos judiciales en curso de forma eficaz, eficiente y oportuna; brindar mecanismos focalizados a la generación de conocimiento; y ser un instrumento capaz de producir información que permita formular políticas de prevención del daño antijurídico, generar estrategias de defensa jurídica y diseñar políticas para la gestión del ciclo de defensa jurídica.

MASC: Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. En palabras del Ministerio de Justicia los MASC son: *“herramientas que ofrecen a las personas diversas oportunidades para solucionar sus conflictos por sí mismas o con la ayuda de un tercero sin la necesidad de acudir a los despachos judiciales.”*³

4. MARCO LEGAL Y COMPETENCIA

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia consagra el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado. Según el mencionado precepto, el Estado es responsable *“por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión”*; y que *“[e]n el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”*.

El daño antijurídico se ha entendido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en los siguientes términos⁴:

“El concepto del daño antijurídico cuya definición no se encuentra en la Constitución ni en la ley, sino en la doctrina española, particularmente en la del profesor Eduardo García de Enterría, ha sido reseñado en múltiples sentencias desde 1991⁵ hasta épocas más recientes⁶, como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

*Este concepto del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal, armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”*⁷.

Con el fin de prevenir la concurrencia del daño antijurídico y fortalecer la defensa de los intereses de las entidades públicas, se creó la figura de los Comités de Conciliación. Según el artículo 117 de la Ley 2220 de 2022⁸, estos se definen como *“una instancia administrativa*

³ <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC>

⁴ Consejo de Estado, radicado 23001-23-31-000-1995-37279-01(21294).

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de junio de 1991, C. P. Dr. Julio César Uribe Acosta, expediente 6454.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 6 de junio de 2007, C. P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio, expediente N° 16460.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.

⁸ “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.”

que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad”, que decide 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.”

Ahora bien, a nivel distrital el Decreto Distrital 430 de 2018⁹ establece que las entidades distritales deberán prevenir las conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares o Distrito Capital. En tal decreto se determina que la Prevención del Daño Antijurídico hace parte de la Defensa Judicial. La adopción de la política de prevención del daño antijurídico es una competencia exclusiva y excluyente del Comité de Conciliación según los lineamientos definidos por la Secretaría Jurídica Distrital.

Adicionalmente, conforme la Directiva 025 de 2018, emitida por la Secretaría Jurídica Distrital, le corresponde al Comité de Conciliación, entre otras, las siguientes funciones:

- Formular la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.
- Adoptar mediante Acuerdo la política. Dicho Acuerdo estará acompañado del documento de formulación de la política, el plan de acción y los demás soportes que fundamentaron la adopción de esta.
- Realizar el seguimiento al avance de los indicadores definidos en el plan de acción.
- Evaluar si la política formulada y adoptada ha funcionado y si se ha podido implementar.

Finalmente, conforme el artículo 6° del Acuerdo 01 del 2020, a través del cual se adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación de la Personería de Bogotá, D. C., se fija como función del Comité de Conciliación de la entidad la de “[f]ormular, aprobar, ejecutar, implementar y hacer seguimiento a las políticas de prevención del daño antijurídico de la entidad” y “[d]iseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.” En consecuencia, le corresponde a la mencionada instancia formular las políticas de prevención del daño antijurídico.

5. PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Según el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables en razón de la acción u omisión de las autoridades públicas. Es decir que la responsabilidad del Estado no solo puede originarse del resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita. Toda vez que lo relevante es que se cause un daño antijurídico a una persona.

⁹ Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones, artículo 39 y ss.

Con base en lo anterior, la política de prevención del daño antijurídico debe llevar implícita la solución de problemas administrativos que generen litigiosidad para reducir sus eventos generadores. En este contexto, se identifican los hechos a prevenir y se genera la política de prevención. Por lo que esta última es la gestión administrativa tendiente a la solución de los problemas administrativos que dan lugar a escenarios de litigiosidad.

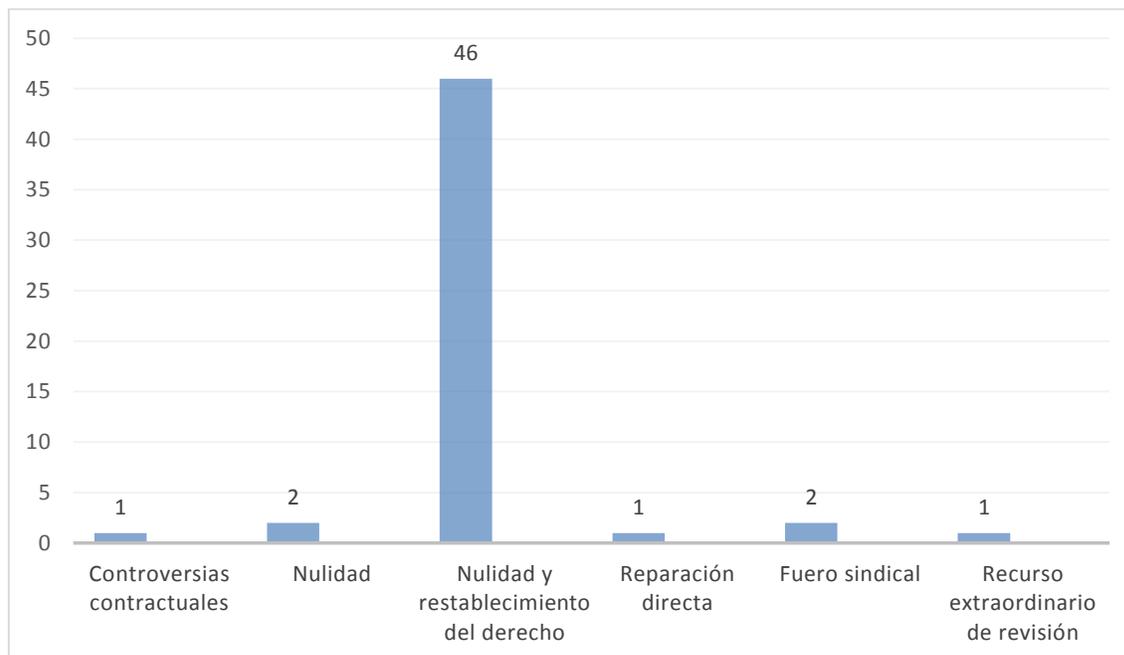
6. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Son elementos de la política de prevención del daño antijurídico los siguientes:

- Identificación del problema: proceso, procedimiento o actuación que tiene fallas y se constituye como generador de daño antijurídico.
- Solución al problema: Plan de acción para eliminar o disminuir las situaciones generadoras del daño.
- Plan de Seguimiento y Evaluación.

7. DIAGNÓSTICO DE LAS SITUACIONES DE DAÑO ANTIJURÍDICO

Para diagnosticar las situaciones que pueden producir o causar un daño antijurídico al interior de la Personería de Bogotá, D. C., se verificó el tipo de procesos judiciales activos iniciados en contra de la Entidad en las jurisdicciones contenciosa administrativa y ordinaria. Así, al verificar la plataforma SIPROJWEB, se pudo constatar que a corte 31 de diciembre de 2023 la entidad aparece como parte demandada en 53 procesos judiciales, según la siguiente distribución:



Elaboración propia de la Personería de Bogotá, D. C.

Carrera 7a No. 21 - 24 Bogotá - Colombia ♦ Conmutador (601) 382 0450/80 ♦ Código Postal 111321

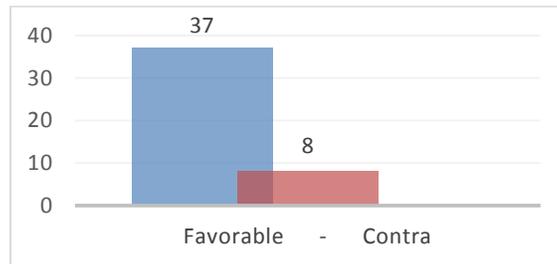
PersoneriaDeBogota ♦ @personeriadebogota ♦ @personeriabta ♦ PERSONERIADEBOGOTA

www.personeriabogota.gov.co ♦ Línea 143

Aviso de privacidad: Sus datos personales serán tratados conforme a la Política de Tratamiento de Datos Personales, que podrá ser consultada en www.personeriabogota.gov.co.

En relación con las causas principales de demanda, encontramos que los temas más recurrentes que se discuten están asociados a asuntos laborales (21 procesos), principalmente relacionados con la forma en la que se han desvinculado algunos servidores públicos, e inconformidades presentadas en el desarrollo de los procesos disciplinarios que adelanta la Personería de Bogotá, D. C (22 procesos).

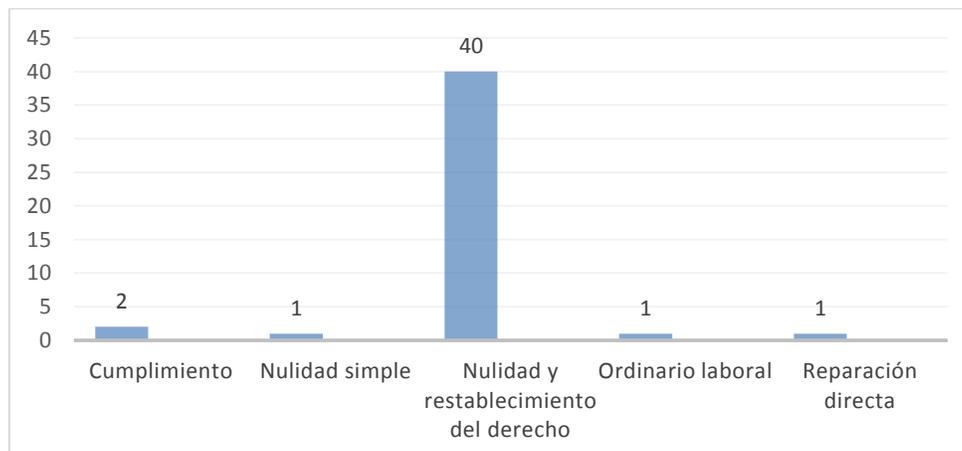
Así mismo, se procedió a verificar los procesos que fueron terminados durante las vigencias 2022 y 2023, excluyendo de este estudio aquellos que fueron iniciados por la Personería de Bogotá, D. C., o hacen referencia al medio de protección de intereses colectivos. Esto, por cuanto no hacen referencia a un hecho generador de daño antijurídico atribuible a acciones u omisiones de la Entidad. Así, tenemos la siguiente descripción que resume la relación del éxito procesal:



Elaboración propia de la Personería de Bogotá, D. C.

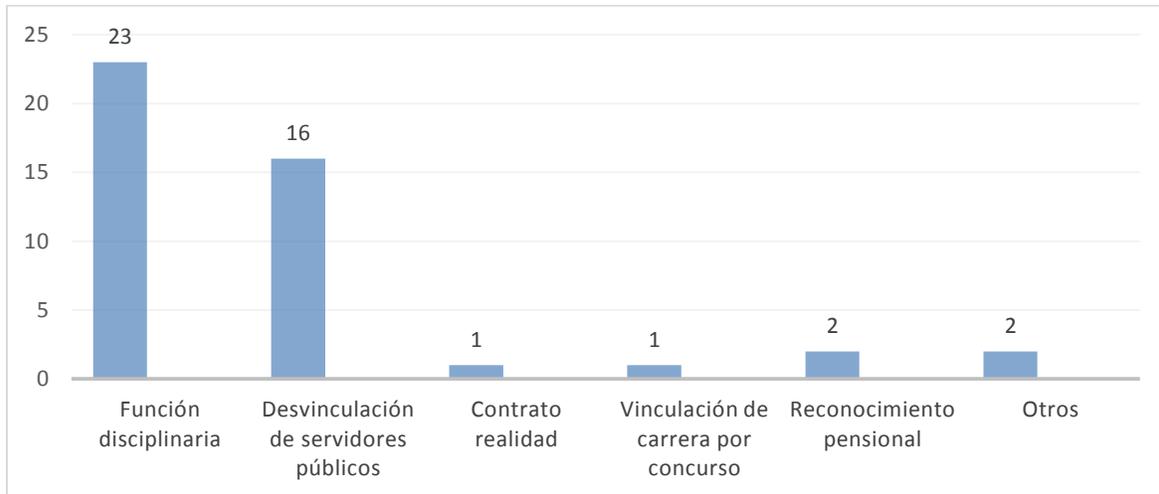
En donde 37 (82,03%) corresponde al número de procesos terminados en los que no se emitió condena en contra de la Personería de Bogotá, D. C. Mientras que 8 (17,97%) corresponde a los procesos en los que sí se emitió condena en contra de la Entidad.

Respecto a la distribución de los tipos de acciones que fueron interpuestas, se evidencia que los procesos mayoritariamente se litigaron en la jurisdicción contenciosa administrativa (40 procesos que corresponde al 88,9%), específicamente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Como pasa a identificarse a continuación:



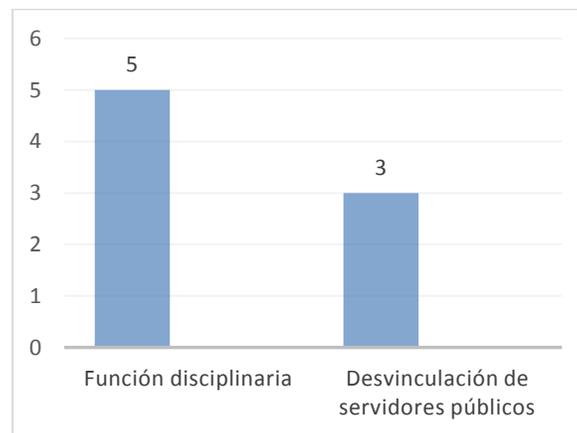
Elaboración propia de la Personería de Bogotá, D. C.

Respecto de la distribución por temas, encontramos lo siguiente:



Elaboración propia de la Personería de Bogotá, D. C.

Ahora bien, enfocándonos en los procesos en contra que fueron terminados encontramos que estos se concentran en temas asociados a la función disciplinaria de la Personería de Bogotá, D. C., y a la desvinculación laboral de servidores públicos de la Entidad. Conforme la siguiente distribución:



Elaboración propia de la Personería de Bogotá, D. C.

En cuanto a los procesos en contra relacionados con la función disciplinaria de la Personería de Bogotá, D. C., se procedió a verificar los argumentos que tuvieron en cuenta los despachos judiciales a fin de identificar los hechos generadores de daño antijurídico. En ese orden, tenemos lo siguiente:

Radicado	Hecho generador
2018-00093	- Indebida aplicación de la exclusión contenida en el numeral 1º del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, puesto que esta solamente aplica a los contratos de fomento o apoyo a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la

Carrera 7a No. 21 - 24 Bogotá - Colombia ♦ Conmutador (601) 382 0450/80 ♦ Código Postal 111321

PersoneriaDeBogota ♦ @personeriadebogota ♦ @personeriabta ♦ PERSONERIADEBOGOTA

www.personeriabogota.gov.co ♦ Línea 143

Aviso de privacidad: Sus datos personales serán tratados conforme a la Política de Tratamiento de Datos Personales, que podrá ser consultada en www.personeriabogota.gov.co.

Radicado	Hecho generador
	Constitución Política y no para los convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.
2018-00500	- Indebida sustentación en la expedición de los actos administrativos. Lo expuesto por no efectuar en debida forma el juicio de antijuridicidad sobre la infracción del deber funcional del servidor disciplinado.
2019-00013	- Indebida sustentación en la expedición de los actos administrativos. Lo expuesto por no justificar más allá de toda duda razonable que efectivamente se desnaturalizó la figura del convenio de asociación y, por consiguiente, era posible aplicar el poder sancionador por haberse emitido un negocio jurídico con contraprestación sin los requisitos legales para ello.
2019-00238	- Indebida aplicación de la exclusión contenida en el numeral 1º del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, puesto que esta solamente aplica a los contratos de fomento o apoyo a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política y no para los convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. - Transgresión del principio <i>pro disciplinado</i> al no aplicar una interpretación normativa y jurisprudencial que favorecía a la disciplinada. - Indebida sustentación en la expedición de los actos administrativos. Lo expuesto por no justificar más allá de toda duda razonable que efectivamente se desnaturalizó la figura del convenio de asociación y, por consiguiente, era posible aplicar el poder sancionador por haberse emitido un negocio jurídico con contraprestación sin los requisitos legales para ello.
2020-00273	Falla en el servicio con ocasión de la expedición de actos administrativos que fueron revocados con posterioridad por indebida notificación de proceso disciplinario por parte de la Personería de Bogotá. Lo que ocasionó un daño antijurídico.

Respecto de los procesos en contra relacionados con la desvinculación de funcionarios de la Personería de Bogotá, D. C., se procedió a verificar los argumentos que tuvieron en cuenta los despachos judiciales a fin de identificar los hechos generadores de daño antijurídico. En ese orden, tenemos lo siguiente:

Radicado	Hecho generador
2016-00449	Terminación de encargo sin causa justificable. No se tuvo en cuenta por parte de la Administración que si bien el encargo no confiere estabilidad alguna al funcionario escalafonado respecto del empleo encargado, si le otorga el derecho a permanecer ahí mientras no se provea el cargo definitivamente o mientras no exista la necesidad de encargar a otro empleado con mejor perfil.
2016-00685	Retiro del servicio de servidor público por haberse reconocido pensión de vejez. No se tuvo en cuenta que el servidor era beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y tenía derecho a permanecer en su cargo hasta la edad de retiro forzoso.
2017-00111	Retiro del servicio de servidor público por haber cumplido la edad de retiro forzoso. No se tuvo en cuenta que al servidor todavía no se le había reconocido la pensión de vejez, lo que ocasionaba una afectación a su mínimo vital.

En cuanto a las acciones de tutela, se procedió a verificar en las vigencias 2022 y 2023, concretamente los casos en los cuales fungió la Personería de Bogotá, D. C., como parte accionada y en los que se ampararon los derechos del accionante, encontrando que de 18

casos 13 (72.2%) tienen como derecho vulnerado el de petición. De estos, 6 (46.2%) se originan por una respuesta incompleta, 4 (30,8%) se atribuyen a una falta de respuesta y 3 (23%) tienen como causa la falta de comunicación de la respuesta al peticionario.

Conforme lo expuesto, se evidencia que la política de prevención del daño antijurídico debe dirigirse a prevenir situaciones generadoras de daño en temas asociados con: 1) desvinculación laboral de servidores públicos de la entidad, 2) gestión contractual, 3) desarrollo de la función disciplinaria de la Personería de Bogotá, D. C., y 4) gestión y trámite de las peticiones que son allegadas a la Entidad. Dado que corresponde al grueso de casos en los que es demandada.

8. ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Con el propósito de minimizar el riesgo y evitar pronunciamientos judiciales que sean contrarios a la Personería de Bogotá, D.C., se considera necesario adoptar las siguientes acciones:

8.1. Acciones en la desvinculación laboral de servidores públicos de la entidad

Si bien en el marco de la estadística de los hechos generadores de demandas en contra de la Personería de Bogotá, D. C., se encuentra el de la remoción o retiro de algunos servidores de la entidad, no resulta en todo caso un número significativo el de reclamaciones, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las actuaciones de la Dirección de Talento Humano se motivan de manera suficiente, conforme se puede extraer de la poca siniestralidad de los procesos judiciales y aun de las acciones constitucionales de tutela que se han conocido por la Personería de Bogotá, D. C.

De ese modo, al revisar los hechos generadores de las sentencias que se han perdido en procesos por medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentra que tal situación obedece a decisiones aisladas de las autoridades judiciales que conocieron de las pretensiones y no a una línea jurisprudencial definida.

Así en el caso de las actuaciones por desvinculación del servicio de los empleados públicos de la Personería de Bogotá, D. C., se han observado las normas objetivas de la Ley 909 de 2004, sus disposiciones modificatorias y reglamentarias, especialmente porque la entidad ha estado sujeta a las reglas de concursos de méritos de los reglados por esa norma, y en cada caso, todo acto de remoción derivado del proceso de selección liderado por la CNSC se ha sustentado en razones de hecho y de derecho tangibles que lo blindan ante reclamaciones judiciales.

En ese orden de ideas, frente al proceso de prevención de daño antijurídico por hechos generadores correspondientes al procedimiento de talento humano la política debe dirigirse a recomendar que en todos los casos se conserven las reglas de motivación de los actos administrativos, en razones de hecho y derecho que a su vez se respalden en elementos de prueba, y en aquellos casos en que sea procedente –atendiendo a las condiciones definidas por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo y constitucional- se deben

observar las condiciones particulares frente a las reglas del proceso y de protección de las garantías.

8.2. Acciones en la gestión contractual

En el desarrollo de la gestión contractual, todas las áreas deben acatar los lineamientos y procedimientos establecidos en el Manual de Contratación, instructivos, normas y principios aplicables al tema. Adicionalmente, con el fin de minimizar el riesgo y evitar pronunciamientos judiciales que condenen a la Personería de Bogotá, D. C., se establecen las siguientes acciones que se deben tener en cuenta durante el desarrollo y ejecución de los contratos prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión:

Se debe seguir un proceso de capacitación a los directores, subdirectores y supervisores de los contratos en los que se les especifique el alcance del contrato y el trato especial que se debe dar a los contratistas frente a la coordinación de actividades con la administración para fortalecer la gestión contractual y la observancia de lo dispuesto en las Leyes 80 de 1993, 1150 del 2007 y el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional N.º 1082 de 2015.

Adicionalmente, no se deberán ejecutar actividades que desnaturalicen el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, dando lugar a la figura del “*contrato realidad*”. Para ello, en el desarrollo del contrato se deberán tener en cuenta, entre otras, las siguientes pautas:

1. Asegurarse que el contratista mantenga su autonomía e independencia en la ejecución del contrato, lo que significa que no puede existir la subordinación y dependencia.
2. No exigir al contratista que ejecute sus actividades en las instalaciones de la entidad, salvo que, por la misma naturaleza del objeto contratado, sea indispensable para su efectivo cumplimiento.
3. No imponer al contratista jornada, turnos u horario laboral, salvo que por la misma naturaleza del objeto contrato, este así lo exija. Como ocurre con los contratos de prestación servicios profesionales y de apoyo a la gestión en temas relacionados con la atención del público.
4. No exigir al contratista el cumplimiento de obligaciones o actividades distintas a las pactadas en el contrato.
5. No exigir ni autorizar al contratista para que allegue permiso para ausentarse.

En todo caso, debe observarse que la vinculación que se realiza a través del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión difiere de la que se produce mediante en una relación laboral y reglamentaria. En el primero, el contratista goza de autonomía para ejecutar sus obligaciones; mientras que en el segundo se cuenta con unos elementos esenciales, como son: a) que la actividad realizada haya sido personal, y b) que

en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia. Siendo este último requisito el más relevante para demostrar la existencia de la figura de “*contrato realidad*”. De ahí que los supervisores y/o interventores deban abstenerse de ejercer acciones que afecten la autonomía del contratista.

Adicionalmente, se deberá tener en cuenta situaciones especiales que afecten al contratista en el desarrollo de la ejecución contractual, como encontrarse o presentar **afectaciones en su estado de salud** de acuerdo con la determinación o solicitud dada por un juez a la Entidad, o se encuentre en **estado de embarazo**. Para los casos en los que se trate de contratistas en estado de embarazo, se deberá proceder con la renovación de la relación contractual hasta por el término del periodo de lactancia¹⁰, de acuerdo a la solicitud hecha por la contratista en la cual se manifiesta su interés de continuar con las actividades y las cuales no se ven afectadas durante el periodo de embarazo y/o lactancia.

8.3. Acciones en el desarrollo de la función disciplinaria de la Personería de Bogotá, D. C.

Para el ejercicio de la función disciplinaria, la Personería Delegada para la Coordinación de Potestad Disciplinaria, las Personerías Delegadas para la Potestad Disciplinaria I, II, III y IV, la Dirección de Investigaciones Especiales y Apoyo Técnico, la Personería Delegada para la Segunda Instancia, la Personería Auxiliar, la Oficina Asesora Jurídica y la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad deberán acatar el marco legal establecido en la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario y cumplir los lineamientos y procedimientos establecidos en la Guía de Gestión de la Potestad Disciplinaria.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta para el cumplimiento de la acción disciplinaria, la utilización de las respectivas plantillas de notificaciones y comunicaciones anexas en la Guía antes citada para la garantía de los derechos de los sujetos procesales. Lo expuesto con el fin de minimizar el riesgo y evitar condenas judiciales adversas a los intereses de la Personería de Bogotá, D.C.

Ahora bien, teniendo en cuenta el diagnóstico elaborado, se identificó que en veintitrés (23) demandas contra la Entidad que fueron terminadas durante la vigencia 2022-2023, relacionadas con temas asociados a la función disciplinaria de la Personería de Bogotá, D. C., se emitió condena para cinco (5) procesos. En estos casos, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo evidenció los siguientes vicios en las actuaciones disciplinarias por los siguientes conceptos:

1. Indebida aplicación de la exclusión contenida en el numeral 1º del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, puesto que esta solamente aplica a los contratos de fomento o apoyo a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política y no para los convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

¹⁰ Sentencia T-329-22

2. Indebida sustentación en la expedición de los actos administrativos. Lo expuesto por no efectuar en debida forma el juicio de antijuridicidad sobre la infracción del deber funcional del servidor disciplinado.
3. Indebida sustentación en la expedición de los actos administrativos. Lo expuesto por no justificar más allá de toda duda razonable que efectivamente se desnaturalizó la figura del convenio de asociación y, por consiguiente, era posible aplicar el poder sancionador por haberse emitido un negocio jurídico con contraprestación sin los requisitos legales para ello.
4. Transgresión del principio *pro disciplinado* al no aplicar una interpretación normativa y jurisprudencial que favorecía a la disciplinada.
5. Falla en el servicio con ocasión de la expedición de actos administrativos que fueron revocados con posterioridad por indebida notificación de proceso disciplinario por parte de la Personería de Bogotá. Lo que ocasionó un daño antijurídico.

Por lo anterior, se establecen las siguientes acciones que se deben tener en cuenta durante el desarrollo de la función disciplinaria:

- 8.3.1.** En los procesos disciplinarios que adelante la Personería de Bogotá D.C. relacionados con presuntas irregularidades en los Convenios de Asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se deben tener en cuenta las siguientes reglas, so pena de incurrir en atipicidad de la conducta:
- i) Su objeto contractual no pretende favorecer a la entidad que lo celebre sino a la comunidad, es decir su objeto está encaminado a impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el Plan Nacional o los Planes Seccionales de Desarrollo tal como lo prevé el artículo 355 Constitucional, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el artículo 1º del Decreto 777 de 1992 y la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹¹² y por ende no puede endilgarse responsabilidad por presunta violación a los principios consagrados en la Ley 80 de 1993.
 - ii) En los Convenios de Asociación debe entenderse que no existe contraprestación directa: “[...] los contratos a que se refiere el inciso 1o. del artículo 2o. del Decreto 777 de 1992 son los que implican una conducta de parte del contratista directamente en beneficio de la entidad contratante (entidades administrativas territoriales), distintos de los que las entidades públicas pueden celebrar con personas privadas sin ánimo

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02267-01(66268)

¹² De esa legislación igualmente ha de destacarse que los convenios de asociación a que se refiere tal artículo se celebrarían de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en tanto fue ese el marco normativo Superior en el que se apoyó su expedición.

de lucro, sin que ello implique una prestación en favor de la Nación, el departamento, el distrito o municipio respectivo, sino que tienen por objeto beneficiar a la comunidad, pues deben estar enderezados a impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el Plan Nacional o los Planes Seccionales de Desarrollo, de allí que aquellos sean excluidos por el mismo artículo 2o. acusado de la aplicación del decreto del cual hace parte dicha disposición [...]”¹³. Es por tanto que se ha dicho respecto a estos contratos que “su finalidad exclusiva es la realización de labores de carácter social, y por tanto, no está permitida la posibilidad de otorgar contraprestaciones a favor de la entidad contratante ni de un tercero, sino que los beneficios derivados del convenio deben ir dirigidos a la población.”¹⁴

- iii) A los contratos de asociación no le son aplicables las excepciones previstas el artículo 2º del Decreto 777 de 1992¹⁵ ni los postulados de la Ley 80 de 1993.
- iv) Ahora, debe advertirse que a través de los convenios de asociación no pueden celebrarse todo tipo de contrato estatal. Es obligatorio cumplir con los requisitos previstos en el artículo 355 de la Carta, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el Decreto 777 de 1992 y demás normas concordantes. Por ende, le compete a la autoridad disciplinaria investigar, examinar y llegar a conclusiones que despejen de toda duda razonable en cuanto a que efectivamente se haya implementado correctamente la figura del convenio de asociación o, por el contrario, se determine que el servidor público desnaturalizó el convenio de asociación y, en tal caso, podrá ser sancionado disciplinariamente.

8.3.2. Cumplimiento del principio de publicidad en materia disciplinaria.

- i) La garantía del principio de publicidad en las actuaciones disciplinarias, se materializa a través de las notificaciones y comunicaciones consagradas en los artículos 120 a 129 de la Ley 1952 de 2019, su inobservancia, acarrea irregularidades por regla general insanables.
- ii) La notificación y comunicación de las decisiones disciplinarias, únicamente deberán ser dadas a conocer a la última dirección física o electrónica reportada por los sujetos procesales y que repose en el

¹³ Nota del Concepto No. 1710 de 2006: sentencia de 26 de febrero de 1.993, radicación 2073, de la Sección Primera del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de nulidad contra los artículos 1o. y 2o. del decreto 777.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 3 de diciembre de 2014, exp. 51832. C.P. Olga Mérida Valle de de la Hoz.

¹⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Édgar González López, Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00221-00(2319):

expediente, con el propósito de garantizar su derecho de contradicción y defensa.

8.3.3. Observancia del principio *pro disciplinado*.

- i) En la imputación que se haga en el pliego de cargos, se debe observar el principio pro disciplinario. Esto implica que una o varias disposiciones jurídicas aplicables a un caso admiten diversas interpretaciones razonables dentro de su contenido normativo, hipótesis bajo la cual el operador jurídico debe escoger aquella que brinde mayor amparo o sea más favorable, al igual que los principios derivados del pro persona, tal como pro reo, pro disciplinado, pro administrado, pro operario¹⁶.

De no observarse, se podría incurrir en falsa motivación por error de derecho¹⁷ e infracción de las normas en que debía fundarse por interpretación errónea¹⁸.

8.4. Acciones en la gestión y trámite de las peticiones que son allegadas a la Entidad

Todos los Directivos, Personeros Delegados, Jefes de área, funcionarios y demás colaboradores de la Personería de Bogotá, D. C., deberán comunicar efectivamente al peticionario de la respuesta a las peticiones dentro de los términos concedido para ello, con el fin de prevenir el daño antijurídico que pudiere sobrevenir por no acatar las disposiciones en esta materia. Para lo cual se deberá tener en cuenta los plazos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, o la norma que la sustituya o modifique, la cual refiere la siguiente instrucción:

- Un plazo de 10 días siguientes a la recepción para las peticiones de documentos y de información.
- Un plazo de 30 días siguientes a la recepción para las peticiones que se refieran a consultas sobre las materias a cargo de la Entidad.
- Un plazo de 15 días siguientes a la recepción para los demás tipos de peticiones.

¹⁶ Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D. C. veintinueve (29) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) SE 101, Radicación número: 25000-23-25-000-2012-01489-01(2503-15) y Corte Constitucional SU-267 de 2019

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, Bogotá, D.C., siete (7) de octubre de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00337-01(23797)

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, Bogotá, D. C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00674-01(1437-19)

No obstante, quedan exceptuados de los anteriores plazos las peticiones que se rijan por una norma legal especial o cuando apliquen circunstancias especiales que suspendan o amplíen los términos legalmente dispuestos.

Adicionalmente, las respuestas de peticiones deberán cumplir con los parámetros de claridad, precisión, congruencia y consecuencia¹⁹, para evitar la emisión de respuestas incompletas que puedan devenir en un daño antijurídico para la Entidad.

8.5. Responsables de las acciones implementadas y plan de seguimiento y evaluación

Para implementar la política se dispondrá de acciones que se consignarán en el plan de acción que se implemente sobre el particular. Documento en el que además constará el plan de seguimiento y evaluación para el control de las actividades que se propongan. Este documento será adoptado por el Comité de Conciliación.

¹⁹ Sentencia T-610 de 2008