

ARGUMENTOS JURÍDICOS PARA LA ELABORACIÓN Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Que el **artículo 90 de la Constitución Política** dispone que el 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 hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.

Que el **artículo 209 *ibidem***, determinó que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que el **artículo 75 de la Ley 446 de 1998**, derogado por el artículo 146 de la Ley 2220 de 2022, estableció que: *“Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad”*.

Que el **artículo 117 de la Ley 2220 del de 2022**, define los Comités 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.

Que los **numerales 1 y 2 del artículo 120 *idem***, establece, entre otras, las siguientes funciones de los Comités de Conciliación: *“Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico” y “Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad”*.

Que el **numeral 4 del artículo 121 de la Ley 2220 del de 2022**, establece, entre otras, la función a la Secretaria Técnica del Comité la de *“Proyectar y someter a consideración del comité la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del ente”*.

Que el **artículo 122 de la misma ley**, establece que la prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.

Mediante la Resolución 5050 de 2025, se expidió el reglamento interno del Comité de Defensa Judicial y

Conciliación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de conformidad con lo previsto en el numeral 11 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación).

De acuerdo con las funciones establecidas al Comité de Defensa Judicial y Conciliación del Instituto, se han implementado políticas en materia de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico, teniendo en cuenta las acciones judiciales en las que el ICBF es parte demandada, así como de las condenas impuestas a la Entidad.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico ha sido construida por la Oficina Asesora Jurídica junto con las áreas del Instituto involucradas, con el fin de prevenir los hechos u omisiones por los cuales el Instituto ha sido condenado pecuniariamente, en el entendido que el daño antijurídico causado le era atribuible bajo algunos de los títulos de imputación jurídica.

En aras de unificar las recomendaciones y directrices impartidas por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación a título de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial, se hace necesario implementar la Política de Prevención del Daño Antijurídico en el ICBF, la cual es consignada en el Sistema de Gestión e Información Litigiosa del Estado – Ekogui, conforme lo establece la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Por otra parte, y en el marco del **Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)**, la gestión del riesgo legal y reputacional exige que las entidades implementen herramientas orientadas a prever, mitigar y corregir situaciones que puedan generar un daño antijurídico. En este sentido, la Entidad incorpora en la presente política diversas medidas de prevención basadas en la identificación de riesgos jurídicos latentes y significativos, expuestos y analizados por la Oficina Asesora Jurídica.

El deber de prevenir el daño antijurídico constituye un pilar fundamental en la gestión pública. Su incumplimiento no solo afecta la eficiencia institucional, sino que también puede comprometer la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, en especial cuando se presentan actos de negligencia, omisión o la reiteración de conductas que ya han sido advertidas por fallos judiciales. Esta política busca fortalecer la cultura de prevención, promover buenas prácticas y asegurar el cumplimiento de las obligaciones que protegen los derechos de los ciudadanos y el patrimonio público.

El **Decreto 104 de 2025** en su **artículo 2.2.3.4.1.11**, establece que la responsabilidad de registrar en el sistema de **e-Kogui la Política de Prevención de Daño Antijurídico**, está en cabeza de la Secretaria Técnica del Comité del Comité de Conciliación y registrar el seguimiento del cumplimiento de las acciones propuestas en el Sistema.

De acuerdo con la **Circular Externa No. 7 del 10/09/2025** emitida por la Agencia Nacional de Defensa

Jurídica del Estado, mediante la cual establece los lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico se formula y aprobara **Política de Prevención del Daño Antijurídico 2026-2027**, así:

1. Plan de Acción:

1.1 Reporte Actividad Litigiosa: El Decreto Único del Sector Justicia prevé que e-KOGUI es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial (artículos 2.2.3.4.1.1 y 2.2.3.4.1.3), siendo la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado, permite controlar el acceso, registro y actualización de los procesos judiciales, el cual es nutrido por cada uno de los apoderados y las apoderadas de las treinta y tres (33) Direcciones Regionales y la Dirección General del ICBF.

De acuerdo con lo anterior, se generó el reporte de e-KOGUI de los procesos donde el Instituto fue condenado, en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2024 al 30 de septiembre de 2025, con el fin de establecer los hechos que dan origen a las condenas.

1.2 Selección de insumo: Para formular la PPDA, la priorización de la litigiosidad se consideraron criterios como la cuantía e impacto de las demandas, la existencia de procesos similares, la reiteración de fundamentos fácticos o jurídicos y la relevancia del asunto. La política también puede apoyarse en otros insumos, como laudos condenatorios, conciliaciones extrajudiciales, reclamaciones administrativas, derechos de petición, riesgos u otros factores, **los cuales no son excluyentes y pueden combinarse en la PPDA.**

1.3 Identificación y determinación de las causas Fue necesario priorizar las causas más significativas para focalizar recursos y obtener resultados concretos. La PPDA incluye acciones para prevenir las causas que generan mayor litigiosidad o condenas, tomadas según la parametrización del sistema e-KOGUI.

1.4 Identificación y determinación de las subcausas: La subcausa es el elemento central para formular la PPDA, pues identifica la razón específica que originó el litigio o el daño antijurídico. Para detectarla, fue necesario profundizar en las causas, analizar hechos u omisiones concretas —como incumplimientos normativos o fallas en procedimientos— y vincularlas con la participación del área responsable. Una misma causa puede tener varias subcausas, por lo que fue necesario analizarlas y priorizar las más relevantes.

1.5 Plan de Acción Este define la estrategia, las acciones y las actividades necesarias para prevenir la ocurrencia de daños antijurídicos derivados de las causas y subcausas priorizadas. Incluye medidas concretas, mecanismos de ejecución, cronograma, responsables, y mecanismos de divulgación. Asimismo, contempla indicadores de resultado, gestión e impacto, alineados con lo previsto en la **Ley 2220 de 2022**.

Contó con la participación articulada del Comité de Conciliación, áreas involucradas en los hechos generadores del daño y demás funcionarios pertinentes, quienes participaron activamente en la construcción de los planes de acción.

1.6. Indicadores: Se formulan indicadores de gestión, que permiten medir la ejecución o implementación de los mecanismos; indicadores de resultado, que logran medir la ejecución o implementación de las medidas; e indicadores de impacto, que permiten identificar el cambio en la litigiosidad.

Que, en atención a lo antes señalado, se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la vigencia 2026 – 2027.

DESARROLLO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO

Metodología para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del ICBF 2024 - 2025.

1. Plan de Acción:

1.1. Estudio Integral de la situación del ICBF de la revisión de las demandas y condenas: El Decreto Único del Sector Justicia prevé que e-KOGUI es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial (artículos 2.2.3.4.1.1 y 2.2.3.4.1.3), siendo la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado, permite controlar el acceso, registro y actualización de los procesos judiciales, el cual es nutrido por cada uno de los apoderados y las apoderadas de las treinta y tres (33) Direcciones Regionales y la Dirección General del ICBF.

La información registrada en el sistema e-KOGUI ha sido alimentado y clasificado conforme el glosario de causas generadoras de litigio establecidas en el glosario de causas de e-KOGUI, vigentes para el año 2025 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Para presentar la siguiente Política de Prevención del Daño Antijurídico del Estado fue necesario generar el reporte de e-KOGUI de los procesos donde el Instituto fue condenado desfavorablemente, en el

período comprendido entre el 1° de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023, teniendo en cuenta la cantidad de procesos y el valor de las pretensiones y/o condenas

El siguiente cuadro refleja los procesos en los cuales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF fue condenado desfavorablemente, en el período comprendido entre el 1° de enero de 2024 al 30 de septiembre de 2025, el tipo de acción (medio de control), la causa general (hechos que dieron origen) y el valor de la condena.

IDENTIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS Y DETERMINACION DE LAS CAUSAS GENERADORAS, TIPO DE ACCIÓN Y VALOR PAGADO EN LAS CONDENAS

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR			
SENTENCIAS CONDENATORIAS ENTRE ENERO 01 DE 2024 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2025			
SENTENCIAS CONDENATORIAS			
Causa del Proceso	Tipo de Acción	N.º de Condena	Valor Condena
CONFIGURACION DEL CONTRATO REALIDAD	Nulidad y Restablecimiento de Derechos	40	\$ 3.794.989.125
LESION A ALUMNO EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	Reparación Directa	18	\$ 1.398.861.514
MUERTE DE ALUMNO EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	Reparación Directa	12	\$ 6.862.194.610
INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE SALARIO	Ordinario laboral	12	\$ 2.195.532.688
VOCACION HEREDITARIA DE BIENES	Ordinario Civil Verbal	11	\$ 0
INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES	Ordinario laboral	8	\$ 1.568.204.842
DAÑOS DERIVADOS DE ACTO ADMINISTRATIVO LICITO	Nulidad y Restablecimiento de Derechos	5	\$ 1.679.129.662
PRESCRIPCION ADQUISITIVA DE DOMINIO	Ordinario Civil Verbal	4	\$ 0
NO RECONOCIMIENTO DE REAJUSTE O NIVELACION SALARIAL	Nulidad y Restablecimiento de Derechos	3	\$ 71.186.205
NO RECONOCIMIENTO DE PRIMA TECNICA	Nulidad y Restablecimiento de Derechos	2	\$ 397.443.403
ACCESO CARNAL O ACTO SEXUAL VIOLENTO	Reparación Directa	1	\$ 341.640.000

Fuente: Reporte de ekogui¹

1.2 Selección del insumo: El Instituto dará prioridad a la causa de mayor litigiosidad y frecuencia en condenas. Fue necesario priorizar las causas más significativas para focalizar

¹ Reporte del Sistema Ekogui período comprendido entre el 1° de enero de 2024 al 30 de septiembre de 2025

recursos y obtener resultados concretos. La PPDA incluye acciones para prevenir las causas que generan mayor litigiosidad o condenas, tomadas según la parametrización del sistema e-KOGUI.

Atendiendo a la actividad litigiosa del Instituto, se realizó una priorización de las causas que se presentan con mayor frecuencia y/o con mayor valor reconocido en sentencias condenatorias, conforme a lo dispuesto en la **Circular No. 7 de septiembre de 2025**. Entre las causas con mayor número de condenas se identificaron la **configuración de contrato realidad** y los casos de **Lesión y Muerte de alumnos en Establecimientos Educativos**.

Asimismo, se consideró necesario incluir la causa de **acceso carnal o acto sexual violento** que, aunque registra una sola condena en el reporte de e-Kogui, debe ser incorporada debido al significativo **impacto reputacional** que este tipo de casos puede generar para el Instituto. En consecuencia, resulta indispensable que, desde la Política de Prevención del Daño Antijurídico, se adopten medidas específicas orientadas a prevenir la ocurrencia de estos hechos.

**CLASIFICACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS SUBCAUSAS GENERADORAS DE LAS SENTENCIAS
CONDENATORIAS AL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF**

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF							
Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o sub-causas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Prevenible?	Prioridad
CONFIGURACIÓN DE CONTRATO REALIDAD	Contratos de prestación de servicios sucesivos, los cuales se convirtieron en una relación laboral, en atención a que concurrieron los elementos del contrato de trabajo, de conformidad con el artículo 23 del CST (prestación personal del servicio, subordinación y remuneración).	1. La existencia de subordinación en los contratos de prestación de servicios, evidenciada en el cumplimiento de instrucciones precisas sobre la forma de ejecución, junto con la necesaria prestación personal, integra todos los elementos que permiten reconocer una relación laboral. 2. La celebración de contratos de prestación de servicios con un mismo contratista de manera continua y permanente para la ejecución de la misma tarea. 3. La asignación a las contratistas de obligaciones equivalentes a las establecidas para el personal de planta en cargos similares. 4. La exigencia de cumplir un horario laboral determinado y estable.	40	\$ 3.794.989.125	Dirección de Contratación	Sí	Alta

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF							
Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o sub- causas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Prevenible?	Prioridad
LESION A ALUMNO EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	Lesiones ocasionadas en Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Hogares Infantiles, Centros de Desarrollo Infantil.	1. Deficiencia en la capacitación del personal de los Operadores en temas de prevención: Personal insuficientemente entrenado en medidas de prevención, manejo de emergencias, cuidado integral y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. 2. Inadecuado supervisión y control al personal: Falta de control y seguimiento de fallas, incumplimientos y auditoría para la atención y protección en las unidades de cuidado. 3. Carencia de conocimiento sobre los planes de prevención: falta de divulgación de los programas orientados a identificar alertas tempranas dentro de los hogares, los centros de desarrollo infantil y demás instituciones de protección.	18	\$ 1.398.861.514	Dirección de Primera Infancia.	Sí	ALTA
	Lesiones ocasionadas en Instituciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Instituciones de Protección para niños, niñas y adolescentes con discapacidad, Instituciones de Protección.	4. Débil coordinación interinstitucional : Escasa articulación entre las unidades de atención, organismos de protección y entes regulatorios, lo que limita la implementación efectiva de medidas preventivas. 5. Ausencia de cultura de evaluación y mejora continua: deficiencia en el seguimiento y análisis continuo de incidentes y falta de retroalimentación para fortalecer los procesos preventivos y garantizar la seguridad de los participantes. 6. Auto Lesión o lesión a terceros por trastorno Mental no diagnosticados y tratados: Priorización de regionales con más reportes de lesiones personales vinculadas a dificultades para internalizar normas por trastornos de salud mental no diagnosticados.			Subdirección de Restablecimiento de Derechos- Subdirección de Responsabilidad Penal		
MUERTE DE ALUMNO EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	* Fallecimientos ocurridos en Hogares de Bienestar Familiar. * Fallecimientos ocurridos en Hogar Sustituto y en Instituciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.	1. Deficiencia en divulgación de los protocolos de prevención: Para identificar y gestionar riesgos críticos en los Hogares Sustitutos e Instituciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. 2. Carencia de capacitación del personal: Insuficiente formación del personal en medidas de seguridad, manejo de emergencias y atención preventiva frente a situaciones de riesgo para la vida de los niños, adolescentes y jóvenes. 3. Ausencia capacitación de los sistemas de monitoreo y seguimiento: Falta capacitación de los mecanismos eficaces para supervisar la salud, seguridad y bienestar de los participantes, así como la detección temprana de incidentes críticos. 4. Limitada supervisión de las estrategias de prevención institucional por falta de recurso humano: Falta de seguimientos a los planes de acción orientados a la prevención de accidentes, enfermedades o situaciones de riesgo vital por falta de recurso humano. 5. Deficiente coordinación interinstitucional: Escasa articulación entre las unidades de Atención y otras entidades del Estado responsables de la protección y seguridad de los menores, lo que limita la prevención y respuesta ante situaciones de riesgo.	12 Fallecimientos	\$ 6.862.194.610	Dirección de Primera Infancia. Dirección de Protección- - *Subdirección de Restablecimiento de Derechos *Subdirección de Responsabilidad Penal	Sí	Alta

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF							
Causa general priorizada	Hechos	Causas primarias o sub-causas	Frecuencia	Valor	Área generadora de la conducta	¿Prevenible?	Prioridad
ACCESO CARNAL O ACTO SEXUAL VIOLENTO	Hechos de violencia sexual ocurridos en Hogar Sustituto e Instituciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Hechos de violencia sexual ocurridos en Hogar Comunitario.	1. Falta de capacitación y actualización de los procedimientos y protocolos vigentes al talento humano de los Centros de Atención Especializado, Centro de Ubicación Inicial, Centros de Entrenamiento Preventivo y demás centros de prevención. 2. Insuficiente supervisión y control por parte de los operadores: Escaso monitoreo y seguimiento del comportamiento del personal en los hogares o instituciones debido a la insuficiencia de recurso humano. 3. Desconocimiento de los Canales de denuncia y atención inmediata: Carencia de información clara sobre los canales disponibles para que las víctimas reporten riesgos o agresiones. 4. Débil Control Institucional sobre personal con antecedentes por delitos sexuales: Débil Control institucional sobre la contratación y permanencia del personal con denuncias penales por abusos sexual en entornos educativos - 5. Manejo anacrónico en la gestión de PQRs: Ausencia de un procedimiento institucional efectivo para la recepción, atención, generación de alertas y seguimiento de quejas o reclamos relacionados con delitos sexuales	1	\$ 341.640.000	Dirección de Primera Infancia Dirección de Protección- Subdirección de Restablecimiento de Derechos -Subdirección de Responsabilidad Penal	Sí	Alta

Fuente: Reporte del Sistema e-Kogui²

1.3 Incorporación de medidas complementarias de prevención desde la Oficina Asesora Jurídica con el fin de fortalecer la defensa jurídica del Instituto: Además de las acciones orientadas a atender las causas principales de los eventos que han dado lugar a sentencias condenatorias, la OAJ ha determinado la necesidad de implementar medidas preventivas complementarias en el marco de la Política de Prevención del Daño Antijurídico. Estas medidas buscan no solo evitar futuras condenas, sino también superar las causas previamente identificadas y fortalecer la capacidad institucional para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos que puedan generar responsabilidad para el Instituto.

En esta misma línea, se propone fortalecer y afianzar la defensa institucional mediante el ejercicio de una debida diligencia jurídica rigurosa en los procesos que anteriormente han dado lugar a condenas, con el propósito de mitigar los riesgos existentes para el Instituto. De igual manera,

² Reporte de e-Kogui Identificación y Clasificación de las causas de Configuración de Contrato Realidad, Lesión a alumno en establecimiento educativo, Muerte de alumno en establecimiento educativo y Acceso Carnal o Acto Sexual abusivo en el periodo del 1 de enero de 2024 al 30 de septiembre 2025

esta estrategia contribuye a mejorar la calidad de la toma de decisiones en cada situación que enfrente la entidad, garantizando actuaciones más oportunas, fundamentadas y alineadas con los principios de legalidad, eficiencia y protección del interés público.

Si bien estas acciones no abordan directamente las causas raíz de las sentencias condenatorias, resultan transversales a todas las causas identificadas en la Política, ya que aportan un valor estratégico para reducir significativamente el riesgo general, fortalecer la cultura de prevención del daño antijurídico y anticipar situaciones que puedan derivar en responsabilidad para la Entidad. Asimismo, estas medidas contribuyen a cerrar brechas institucionales, mejorar la oportunidad y la calidad de la gestión misional y administrativa, e incorporar buenas prácticas que disminuyan la probabilidad de ocurrencia de eventos susceptibles de generar nuevas condenas, garantizando una actuación diligente, oportuna y alineada con los principios de la función pública.

1.4 Plan de Acción Este define la estrategia, las acciones y las actividades necesarias para prevenir la ocurrencia de daños antijurídicos derivados de las causas y subcausas priorizadas. Incluye medidas concretas, mecanismos de ejecución, cronograma, responsables, y mecanismos de divulgación. Asimismo, contempla indicadores de resultado, gestión e impacto, alineados con lo previsto en la **Ley 2220 de 2022**.

Una vez definidas, en coordinación con las áreas misionales y de apoyo, las causas generadoras del daño se identificaron aquellas susceptibles de prevención. Para cada una de estas causas se establecieron las medidas preventivas (qué hacer), los mecanismos para implementarlas (cómo hacerlo), el período en el que se espera alcanzar los resultados (cronograma), el área responsable de ejecutar la medida, así como la estrategia para difundir la política diseñada y la fecha de entrega de los mecanismos correspondientes.

MECANISMOS DE LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA

Anexo 1. - Mecanismo No. 1 Capacitación virtual en la plataforma * AVISPA* dirigido a 2500 Agentes Educativos sobre el Plan de Gestión de Riesgos de Accidentes y Protocolos de Seguridad.

Anexo 2 - Mecanismo No. 2 Implementación de un (1) Curso o Diplomado en Gestión de Riesgos dirigido al Talento Humano de los servicios de educación inicial de los servicios del ICBF de las Direcciones regionales con total de asistencia mínima de 2000 participantes (Agentes Educativos, Auxiliares Pedagógicos, madres y Padres Comunitarios, Coordinadores, Directores y demás Talento Humano)

Anexo 3. Mecanismo No. 3 Talleres virtuales o presenciales dirigido a las 33 Direcciones regionales sobre Gestión de Riesgo – Ocho (8) Talleres virtuales o presenciales sobre el Plan de Gestión de Riesgos de Accidentes, dirigido a los **Centros Zonales, UDS y EAS** por parte del equipo de asistencia Técnica de la Sede Nacional.

Anexo 4. Mecanismo No. 4 Talleres Grupales o individuales a unidades de servicio y entidades prestadoras del servicio realizados por las Direcciones Regionales y Centros Zonales / Se adelantarán talleres grupales y/o individuales sobre el Plan de Gestión de Riesgo de Accidentes dirigido a los Operadores de las unidades de servicio y a los Agentes de Educación, los cuales se desarrollarán por parte del equipo de asistencia técnica de las **Direcciones Regionales y sus Centros Zonales**.

Anexo 5. Mecanismo No. 5 Elaboración de Infografías y/o piezas comunicativas trimestrales – Tips y medidas de prevención de accidentes

Anexo 6 Mecanismo No. 6 Implementación de un (1) curso virtual dirigido a las regionales para un total de asistencia mínima de 2000 Agentes Educativos sobre la detección y prevención de abuso sexual y violencia

Anexo 7 Mecanismo No. 7 - Talleres virtuales o presenciales dirigido a las 33 Direcciones regionales en prevención y detección del abuso sexual y violencia en niñas y niños de Primera Infancia– Ocho (8) Talleres virtuales o presenciales a las 33 direcciones regionales sobre prevención y detección del abuso sexual y violencia en niñas y niños de Primera Infancia, dirigido a los **Centros Zonales, UDS y EAS** por parte del equipo de asistencia Técnica de la Sede Nacional.

Anexo 8 Mecanismo No. 8 -Elaboración de infografías y/o piezas comunicativas trimestrales – Prevención y Detección de violencias en niñas y niños de Primera Infancia

MECANISMOS DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN – SUBDIRECCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS

Anexo 9 Mecanismo No. 9 -Mecanismo de identificación y seguimiento de riesgos Prisma – Identificación de riesgos (Subcausa) de la más alta posibilidad de ocurrencia para los servicios de protección de cada una de las 33 regionales.

Anexo 10 Mecanismo No. 10 – Mecanismo de cualificación de los procesos para el reporte de novedades

Anexo 11 Mecanismo No. 11- Consolidación de la Comunidad Nacional de aprendizajes – Frente a la detección, prevención y mitigación de riesgos contra la integridad de los(as) beneficiarios(as) de los servicios de Restablecimiento de Derechos.

Anexo 12 Mecanismo No. 12 – Informe técnico ejecutivo semestral del consolidado nacional del reporte de novedades – Consolidación y presentación del informe técnico ejecutivo semestral del comportamiento nacional de las novedades reportadas frente a riesgos a la integridad de los beneficiarios de los servicios de Restablecimiento de Derechos.

MECANISMOS DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN – SUBDIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PENAL

Anexo 13 Mecanismo No.13 Diseño e implementación de rutas de activación frente a eventos de violencia sexual y material pedagógico para la visualización en sedes regionales.

Anexo 14 Mecanismo No. 14 – Asistencias técnicas para la elaboración de los planes de acción basados en los eventos más reiterativos.

Anexo 15 Mecanismo No. 15 -Seguimiento prioritario a la implementación de planes de acción en regionales con riesgos críticos o ausencia de reportes

Anexo 16 Mecanismo No. 16 -Visitas presenciales a las sedes regionales con alta reiteración de eventos críticos para la verificación, acompañamiento técnico y reformulación de los planes de acción.

Anexo 17 Mecanismo No. 17 -Convocatoria anual a líderes o enlaces regionales responsables de la implementación de la política de prevención del daño Antijurídico de manera presencial o virtual

Anexo 18 Mecanismo No. 18 Comunidades de aprendizaje y fortalecimiento técnico en temas de auto lesión o lesión a terceros por trastorno Mental no diagnosticados y/o diagnosticados y tratados

MECANISMOS DE LA DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN

Anexo 19 Mecanismo No. 19 – Capacitación Institucional sobre las buenas prácticas en el uso de la guía general para el ejercicio de la Supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos con el ICBF y buenas prácticas en el uso del contrato de prestación de servicios en concordancia con la sentencia de unificación del Consejo de Estado

Anexo 20 Mecanismo No. 20 – Emisión de un memorando anual desde la Dirección de Contratación con lineamientos para la prevención del contrato realidad y restricciones en la asignación de recurso institucionales a contratistas. **MESA CON CONTRATACION CON ORIENTACIONES PARA LA CONTRATACION – ESTUDIO DE NECESIDAD DAR ORIENTACIONES AL ORIENTAMIENTO DE LA NECESIDAD**

MECANISMOS DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA: medidas complementarias incluidas desde la OAJ:

Anexo 20 Mecanismo No. 20 Lineamiento para la gestión de tutelas contra providencias judiciales condenatorias

Anexo 21 Mecanismo No. 21 Lineamiento para el pago oportuno de sentencias ejecutoriadas

Anexo 22 Mecanismo No. 22 Lineamiento para el cumplimiento de sentencias en obligaciones de hacer

Anexo 23 Mecanismo No. 23 Lineamiento para la prevención, respuesta y seguimiento de incidentes de Desacato

Anexo 24 Mecanismo No. 24 Lineamiento para el levantamiento del velo corporativo

Anexo 25 Mecanismo No. 25 Lineamiento de gestión de riesgo

Anexo 26 Mecanismo No. 26 Mejora Normativa

Anexo 27 Mecanismo No. 27 Guía orientadora para la consulta previa

Anexo 28 Mecanismo No. 28 Divulgación de la política de prevención 2026-2027

Como medida de apoyo y fortalecimiento institucional, se implementará una **Caja de Herramientas** que reunirá tutoriales, capacitaciones, guías y demás documentos emitidos por la Oficina Jurídica relacionados con la Política de Prevención del Daño Antijurídico del ICBF. Este repositorio estará disponible para todos los servidores y contratistas, con el fin de facilitar la consulta, promover la apropiación de los lineamientos y asegurar una aplicación coherente y actualizada de las disposiciones jurídicas y preventivas.

1.5 Indicadores de la Política de Prevención: Se establecen indicadores de gestión, que permiten medir la ejecución o implementación de los mecanismos; indicadores de resultado, orientados a

evaluar el cumplimiento y la efectividad de las medidas; y un indicador de impacto, suministrado directamente por el sistema Ekogui, que permite identificar los cambios en los niveles de litigiosidad de la Entidad.

A continuación, se presentan los indicadores de la **DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA** asociados a cada uno de los mecanismos propuestos en el presente documento, con el fin de medir su ejecución.

INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA

INDICADOR DE GESTIÓN - DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA					
SUB CAUSA	#	MECANISMO - EJECUCIÓN DEL MECANISMO	NUMERADOR	DENOMINADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR
Deficiencia en la capacitación del personal de los Operadores en temas de prevención	1	Capacitaciones virtuales – dirigida a 2500 agentes ● Dos (2) Cursos virtuales a través de la Plataforma AVISPA dirigido a 2500 agentes educativos sobre el Plan de Gestión de Riesgo de Accidentes y Protocolos de Seguridad.	Total de capacitaciones realizadas	Dos (2) Capacitaciones programados para los dos años	(# Total de capacitaciones realizadas / Dos (2) Capacitaciones programados para los dos años) *100
Inadecuado supervisión y control al personal					
Carencia de conocimiento sobre los planes de prevención	2	Cursos o Diplomado Virtual o presenciales ● Implementación un (1) curso virtual o Diplomado dirigido a un total de 2000 agentes educativos, auxiliares Pedagógicos, Madres y Padres Comunitarios, Coordinadores, y directores sobre prevención de violencia.	Total de cursos realizados para 2000 Agentes educativos	Dos mil Agentes capacitados	(# Total de Agentes capacitados / Un curso virtual programado para los 2 años) *100
Débil coordinación Interinstitucional					
Ausencia de cultura de evaluación y mejora continua	3	Comunidades de aprendizaje y fortalecimiento técnico ● Se adelantarán cuatro (4) talleres por año 2026-2027 virtuales y/o presenciales a las 33 Direcciones Regionales talleres sobre el Plan de Gestión de Riesgo de Accidentes. Dirigido a los centros zonales, UDS y EAS por parte del equipo de asistencia técnica de la Sede Nacional.	Total de Talleres realizados a la fecha	Cuatro (4) Talleres virtuales o Presenciales programados por cada año	(# Total de talleres realizados / Cuatro (4) talleres programados por cada año) *100
Deficiencia en divulgación de los protocolos de prevención					
Limitada supervisión de las estrategias de prevención institucional por falta de recurso humano	4	Comunidades de aprendizaje y fortalecimiento técnico ● Se adelantarán treinta y tres (33) talleres grupales sobre el Plan de Gestión de Riesgo de Accidentes. Dirigido a los operadores de las unidades de servicio y a los agentes educativos, los cuales se desarrollará por parte del equipo de asistencia técnica de las direcciones regionales y sus centros zonales.	Total de talleres grupales realizados a la fecha	Treinta y tres (33) Jornadas de Talleres programados para los dos años	(# 33 talleres grupales realizados a la fecha / Dos (2) jornadas de Talleres programados para los 2 años) *100
	5	Elaboración de Infografías y/o Piezas Comunicativas Trimestralmente - tips y medidas de Prevención de accidentes ● Elaboración de tres (3) piezas comunicativas para socializar herramientas que permitan reducir, evitar y mitigar accidentes de las niñas y los niños de primera infancia en las UDS de los servicios de educación inicial del ICBF, dirigidos a los Enlaces Regionales y Enlaces Zonales para su difusión con las UDS. Con evidencia de correo enviado a los Direcciones Regionales y unidades de servicio.	Total de documentos elaborados a la fecha	Tres (3) piezas comunicativas programados para los dos años	(# tres piezas comunicativas / Seis (6) entregas programados para los 2 años) *100
Falta de capacitación y actualización de los procedimientos y protocolos vigentes al personal de talento humano	6	Un (1) curso virtual dirigido a las regionales para un total de asistencia técnica de 2000 Agentes educativos sobre la Detección y Prevención de abusos sexuales ● Fortalecer las capacidades del talento humano de los servicios de protección social del ICBF con el fin de prevenir, identificar, actuar y contar oportunamente ante posibles casos de abuso sexual y violencia hacia NIÑA, dentro del marco de una política de prevención del delito.	Total de cursos realizados para 2000 Agentes educativos	Capacitar 2000 Agentes educativos programados para los dos años	(# Total 2000 Agentes educativos / 1 curso programado para los dos años) *100
Insuficiente supervisión y control por parte de los operadores	7	Comunidades de aprendizaje y fortalecimiento técnico ● Se adelantarán cuatro (4) talleres por año 2026-2027 virtuales y/o presenciales a las 33 Direcciones Regionales talleres sobre Prevención y detección del abuso sexual y violencia en niñas y niños de Primera Infancia. Dirigido a los centros zonales, UDS y EAS por parte del equipo de asistencia técnica de la Sede Nacional.	Total de cursos realizados a la fecha	Cuatro (4) Talleres virtual programados para los dos años	(# Total de talleres virtuales / a las 33 regionales programados para los dos años) *100
Débil Control Institucional sobre personal con antecedentes por delitos sexuales	8	Elaboración de Infografías y/o Piezas Comunicativas Trimestralmente - en prevención y detección de violencia en niñas, niños de Primera Infancia ● Elaboración de tres (3) piezas comunicativas para socializar herramientas que permitan reducir, evitar y mitigar accidentes de las niñas y los niños de primera infancia en las UDS de los servicios de educación inicial del ICBF, dirigidos a los Enlaces Regionales y Enlaces Zonales para su difusión con las UDS. Con evidencia de correo enviado a los Direcciones Regionales y unidades de servicio.	Total de documentos elaborados a la fecha	Tres (3) piezas comunicativas programados para los dos años	(# tres piezas comunicativas / Seis (6) entregas programados para los 2 años) *100

Fuente: Elaboración propia ³

³ Elaboración de información propia, conforme a los lineamientos técnicos emitidos por la Agencia, para la definición del mecanismo a reportar y la estructuración de los indicadores de gestión y de resultado, incluyendo la identificación del numerador, del denominador y de la fórmula de cálculo correspondiente.

A continuación, se presentan los indicadores de la **DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN – SUBDIRECCION DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS** asociados a cada uno de los mecanismos propuestos en el presente documento, con el fin de medir su ejecución.

INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO DE LA SUBDIRECCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS

INDICADOR DE GESTIÓN - SUBDIRECCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS					
SUB CAUSA	#	MECANISMO - EJECUCIÓN DEL MECANISMO	NUMERADOS	DENOMINADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR
Deficiencia en la capacitación del personal de los Operadores en temas de prevención: Personal insuficientemente entrenado en medidas de prevención, manejo de emergencias, cuidado integral y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Inadecuado supervisión y control al personal: Falta de control y seguimiento detección de fallas, incumplimientos y auditoría para la atención y protección en las unidades de cuidado. Carencia de conocimiento sobre los planes de prevención: falta de divulgación de los programas orientados a identificar alertas tempranas dentro de los hogares, los centros de desarrollo infantil y demás instituciones de protección, así como la detección temprana de incidentes críticos. Ausencia capacitación de los sistemas de monitoreo y seguimiento: Falta capacitación de los mecanismos eficaces para supervisar la salud, seguridad y bienestar de los participantes, así como la detección temprana de incidentes críticos. Manejo anacrónico en la gestión de PQRS: Ausencia de un procedimiento institucional efectivo para la recepción, atención, generación de alertas y seguimiento de quejas o reclamos relacionados con delitos sexuales	9	Diligenciar la Herramienta de Verificación PRISMA Mecanismo de identificación y seguimiento de riesgos Prisma – Identificación de riesgos (Subcausa) de la mas alta posibilidad de ocurrencia para los servicios de protección de cada una de las 33 regionales. Cada contrato de aporte (Operador) suscrito con el ICBF deberá incluir la elaboración e implementación de la herramienta PRISMA (Protección ante Riesgos: Identificación, Seguimiento y Medidas Correctivas)	Cuatro (4) reportes por año de la Elaborar e Implementar la Herramientas PRISMA	Ocho (8) reportes en los dos años de ejecución	(# de reportes presentados / Ocho (8) reportes programados para los dos años) * 100
	10	MECANISMO DE CUALIFICACIÓN DEL PROCESO DE REPORTE DE NOVEDADES ● Diligenciamiento y materialización de los riesgos (subcausas) identificados en la herramienta PRISMA, los prestadores del servicio deberán realizar el reporte oportuno y unificado de novedades a través de un proceso institucional fortalecido y estandarizado - link de Forms	Dos (2) reportes por año del diligenciamiento que realizan las 33 regionales	Dos (2) reportes por año en los meses de julio y diciembre	(# de reportes realizadas a la fecha / Cuatro (4) reportes programados para los dos años) * 100
	11	CONSOLIDACIÓN DE LA COMUNIDAD NACIONAL DE APRENDIZAJES ● Gestión del conocimiento y de la implementación de la herramienta PRISMA (Protección ante Riesgos: Identificación, Seguimiento y Medidas Activas), se promoverá visitas presenciales y se diseñará un cuadernillo de Buenas Prácticas versión 2026-2027	Total de visitas realizadas a las 33 regionales y un (1) cuadernillo de Buenas Prácticas versión 2026-2027	Reporte de visitas realizadas a las 33 regionales reportes por año y la presentación de un (1) cuadernillo de Buenas Prácticas versión 2026-2027	(# de reportes realizadas a la fecha junto con 1 cuadernillo de Buenas Prácticas versión 2027 / dos (2) reportes programados para los dos años) * 100
	12	INFORME TÉCNICO EJECUTIVO SEMESTRAL DEL CONSOLIDADO NACIONAL DE REPORTE DE NOVEDADES ● Informe técnico del comportamiento estadístico de los riesgos materializados - Charlas por Teams divulgando a las 33 regionales las Infografías - Cuatro (4) entregas de información	Total de Infografías entregadas	Cuatro (4) entregas de Infografías a las 33 Regionales - programadas para los 2 años	(# de reportes realizadas a la fecha / dos (2) reportes programados para los dos años) * 100

Fuente: Informe propio ⁴

⁴ Elaboración de información propia, conforme a los lineamientos técnicos emitidos por la Agencia, para la definición del mecanismo a reportar y la estructuración de los indicadores de gestión y de resultado, incluyendo la identificación del numerador, del denominador y de la fórmula de cálculo correspondiente

A continuación, se presentan los indicadores de la **DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN – SUBDIRECCION DE RESPONSABILIDAD PENAL** asociados a cada uno de los mecanismos propuestos en el presente documento, con el fin de medir su ejecución.

INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO LA SUBDIRECCION DE RESPONSABILIDAD PENAL

INDICADOR DE GESTIÓN - SUBDIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PENAL					
SUB CAUSA	#	MECANISMO - EJECUCIÓN DEL MECANISMO	NUMERADOS	DENOMINADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR
Falta de capacitación y actualización de los procedimientos y protocolos vigentes al talento humano de los servicios de educación inicial del ICBF.	13	DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE RUTAS DE ACTIVACIÓN FRENTE A EVENTOS DE VIOLENCIA SEXUAL Y MATERIAL PEDAGÓGICO PARA LA VISUALIZACIÓN EN SEDES REGIONALES. Rutas institucionales de activación ante situaciones de violencia sexual, mediante la elaboración y distribución de material pedagógico IEC (Información, Educación y Comunicación), incluyendo afiches visibles en todas las sedes regionales.	Total de entregas realizadas a la fecha	Dos (2) entregas de Piezas Publicadas en las regionales	(# de entregas realizadas a la fecha / dos (2) entregas programadas para los dos años) * 100
	14	ASISTENCIAS TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN BASADOS EN LOS EVENTOS MÁS REITERATIVOS Acompañamiento técnico a las 29 regionales del ICBF con el fin de fortalecer sus capacidades institucionales en la identificación, análisis y formulación de planes de acción para prevenir la ocurrencia de eventos generadores de daño antijurídico, con base en los eventos más reiterativos identificados.	Total de Asistencias técnicas de Prevención realizadas	DOS (2) Cargue de los planes de acción de las 33 regionales	(# de cargas realizadas a la fecha / Dos (2) cargue programadas para los dos años) * 100
Insuficiente supervisión y control por parte de los operadores	15	HERRAMIENTA DE VERIFICACIÓN MECANISMO DE SEGUIMIENTO PRIORITARIO A LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN EN REGIONALES CON RIESGOS CRÍTICOS O AUSENCIA DE REPORTES ● Monitorear y verificar la implementación efectiva de los planes de acción en las regionales que reportan eventos de alto impacto (violencia sexual), conducta suicida, lesiones personales o fallecimientos).	Total de reportes realizados a las Regionales	Cuatro (4) reportes de los Monitoreos y verificaciones realizadas a las 33 regionales	(# reportes realizados a la fecha / Cuatro (22) reportes de la implementación de la política programadas para los dos años) * 100
Carencia de conocimiento de los planes de prevención	16	VISITAS PRESENCIALES A SEDES REGIONALES CON ALTA REITERACIÓN DE EVENTOS CRÍTICOS PARA VERIFICACIÓN, ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO Y REFORMULACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN. Realizar visitas presenciales a las sedes regionales que presenten reiteración de eventos de violencia sexual, conducta suicida, lesiones personales o fallecimientos, con el fin de verificar el cumplimiento de los planes de acción implementados, brindar acompañamiento técnico y, en caso necesario, reformular dichos planes para garantizar su efectividad en la mitigación de riesgos y la prevención del daño antijurídico	Total de visitas realizadas a la fecha	Cuatro (4) reportes de las visitas realizadas a la fecha de entrega	(# reportes realizados a la fecha / Cuatro (4) reportes de Visitas realizadas a las 33 regionales programadas para los dos años) * 100
Deficiencia en divulgación de los protocolos de prevención	17	CAPACITACIÓN PRESENCIAL VIRTUAL CONVOCATORIA ANUAL A LÍDERES O ENLACES REGIONALES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTJURÍDICO Convocar, en el mes de febrero de cada año, a los 33 líderes o enlaces regionales responsables de la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, con el fin de revisar, socializar, promover, reforzar la PPD.	Total de convocatorias realizadas	Dos (2) convocatorias realizadas	(# convocatorias realizadas a la fecha / Dos (2) reportes de convocatorias programadas para los dos años) * 100
Auto Lesión o lesión a tercero por trastorno Mental no diagnosticados y tratados.	18	32 Comunidades de aprendizaje y fortalecimiento técnico para los 2 años 6 por año para identificar y priorizar las regionales con mayor número de reportes asociados a lesiones personales relacionados con dificultades en la introyección de la norma institucional como consecuencia de un trastorno de salud mental no diagnosticado ni tratado o diagnosticado y tratado	Total de comunidades de aprendizaje realizadas	Doce (12) Comunidades de aprendizaje realizadas	(# Comunidades de aprendizaje realizadas a la fecha / Doce (12) Comunidades de aprendizaje realizadas programadas para los dos años) * 100
Inadecuada supervisión y control al personal					
Falta de capacitación y actualización de los procedimientos y protocolos vigentes al talento humano de los Centros de Atención Especializado, Centro de Ubicación Inicial,					
Desconocimiento de los Canales o rutas de atención inmediata					

Fuente: Datos Propios ⁵

⁵ Elaboración de información propia, conforme a los lineamientos técnicos emitidos por la Agencia, para la definición del mecanismo a reportar y la estructuración de los indicadores de gestión y de resultado, incluyendo la identificación del numerador, del denominador y de la fórmula de cálculo correspondiente

A continuación, se presentan los indicadores de la **DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN** asociados a cada uno de los mecanismos propuestos en el presente documento, con el fin de medir su ejecución.

INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO DE LA DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN

INDICADOR DE GESTIÓN - DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN					
SUB CAUSA	#	MECANISMO - EJECUCIÓN DEL MECANISMO	Numerador	Denominador	Fórmula del indicador
La existencia de subordinación en los contratos de prestación de servicios, evidenciada en el cumplimiento de instrucciones precisas sobre la forma de ejecución, junto con la necesaria prestación personal, integra todos los elementos que permiten reconocer una relación laboral.	19	CAPACITACIONES VIRTUALES *Establecer buenas prácticas en el uso de la guía general para el ejercicio de la Supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF. ♦ 3 Capacitaciones por año * Establecer buenas prácticas en el uso del contrato de prestación de servicios al interior del ICBF en concordancia con la sentencia de Unificación proferida por el Consejo de Estado. ♦ 3 Capacitaciones por año	Total de capacitaciones realizados a la fecha	Seis (6) Capacitaciones programadas para los 2 años	(# Total de capacitaciones realizadas / # total de capacitaciones programadas para los 2 años) *100
La celebración de contratos de prestación de servicios con un mismo contratista de manera continua y permanente para la ejecución de la misma tarea. La asignación a las contratistas de obligaciones equivalentes a las establecidas para el personal de planta en cargos similares. La exigencia de cumplir un horario laboral determinado y estable	20	EMISIÓN ANUAL DE UN MEMORANDO POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN QUE ESTABLEZCA LINEAMIENTOS PARA PREVENIR LA CONFIGURACIÓN DE CONTRATO REALIDAD, DEFINA RESTRICCIONES EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS INSTITUCIONALES, A CONTRATISTAS, Y DISPONGA LA REVISIÓN DE LOS ESTUDIOS PREVIOS DE LOS CONTRATOS Emitir un memorando institucional anual, en el que se reitera la prohibición de asignar herramientas, elementos o recursos institucionales a contratistas de prestación de servicios sin justificación legal y funcional clara, alineado con la jurisprudencia vigente	Memorandos	2 Memorandos	(# Total de memorandos enviados / # total de memorandos programados para los 2 años) *100

Fuente: Análisis propio⁶

⁶ Elaboración de información propia, conforme a los lineamientos técnicos emitidos por la Agencia, para la definición del mecanismo a reportar y la estructuración de los indicadores de gestión y de resultado, incluyendo la identificación del numerador, del denominador y de la fórmula de cálculo correspondiente

Seguidamente, se presentan los indicadores de las medidas preventivas complementarias en el marco de la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la **OFICINA ASESORA JURÍDICA** asociados a todas las causas primarias, con el fin de medir su ejecución.

INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO DE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LA OAJ

INDICADOR DE GESTIÓN - OFICINA ASESORA JURÍDICA					
OFICINA ASESORA JURÍDICA	#	MECANISMO - EJECUCIÓN DEL MECANISMO	NUMERADOS	DENOMINADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR
MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE PREVENCIÓN	20	Lineamiento para tutela contra providencias	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web en Caja de Herramientas de la OAJ	(# de entregas realizadas a la fecha / Una (1) entrega programadas para los dos años) * 100
	21	Procedimiento para pago de sentencias dentro de los 6 meses siguiente a la ejecutoria de la sentencia	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web en Caja de Herramientas de la OAJ	(# de entregas realizadas a la fecha / Una (1) entrega programadas para los dos años) * 100
	22	Procedimiento o lineamiento para el cumplimiento de sentencias en obligaciones de hacer	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web en Caja de Herramientas de la OAJ	(# de entregas realizadas a la fecha / Una (1) entrega programadas para los dos años) * 100
	23	Guía de atención para acciones de Tutela e Incidente de desacato	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web en Caja de Herramientas de la OAJ	(# de entregas realizadas a la fecha / Una (1) entrega programadas para los dos años) * 100
	24	Lineamiento de levantamiento de Velo Corporativo	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web en Caja de Herramientas de la OAJ	(# de entregas realizadas a la fecha / Una (1) entrega programadas para los dos años) * 100
	25	Lineamiento de gestión de riesgo	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web en Caja de Herramientas de la OAJ	(# de entregas realizadas a la fecha / Una (1) entrega programadas para los dos años) * 100
	26	Mejora Normativa	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web del ICBF	Una (1) Publicacion en la Pagina WEB del ICBF
	27	Guía de orientadora para la consulta previa	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web del ICBF	Una (1) Publicacion en la Pagina WEB del ICBF
	28	Divulgación Institucional de la Política de Prevención 2026-2027	Total de entregas realizadas a la fecha	Una (1) entrega Publicada en la Pagina Web del ICBF	Una (1) Publicacion en la Pagina WEB del ICBF

Fuente: Análisis propio⁷

Con el fin de unificar los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y las directrices impartidas por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación, se hace necesario implementar acciones concretas y eficaces orientadas a suprimir o minimizar la ocurrencia de daños, en el marco de la prevención del daño antijurídico. Para ello, se adoptan Políticas de Gestión Jurídica para la Prevención del Daño Antijurídico y la Defensa Judicial.

⁷ Elaboración de información propia, conforme a los lineamientos técnicos emitidos por la Agencia, para la definición del mecanismo a reportar y la estructuración de los indicadores de gestión y de resultado, incluyendo la identificación del numerador, del denominador y de la fórmula de cálculo correspondiente

I. Política para la prevención al incumplimiento del Plan de Gestión de Riesgos de Accidentes al interior de las entidades administradoras de servicio -Medio de control de Reparación Directa-

a. Identificación del problema a resolver

La política está orientada a abordar el grave problema que representa para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el pago de sentencias condenatorias derivadas de **hechos como lesiones, acceso carnal o acto sexual violento o muerte de niños, niñas y adolescentes bajo su protección**. Estos eventos ocurren en Hogares Infantiles, Hogares Comunitarios y en Instituciones de Protección y Restablecimiento de Derechos operadas por terceros, en el marco de contratos de aporte.

b. Listado de las causas y subcausas generadoras de la problemática a resolver

El presente análisis presenta una muestra de las subcausas que han dado lugar a las sentencias condenatorias contra el ICBF por hechos ocurridos a menores de edad, relacionados **con acceso carnal o acto sexual violento, muerte y lesiones en Hogares Infantiles**, Hogares Comunitarios e Instituciones de Restablecimiento de Derechos (SRP) o del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha sido objeto de **18 sentencias condenatorias por Lesiones en Establecimientos Educativos, 12 por Muerte en Establecimientos Educativos y 1 por Acceso Carnal y/o Acto Sexual Violento**.

De este grupo de sentencias condenatorias, se seleccionó una muestra representativa con el fin de analizar las subcausas que dieron lugar a las condenas. A partir de este análisis, se identificaron las siguientes subcausas:

1. Sentencia 76001-33-33-012-2016-00199-01 **Lesión en Establecimiento** - La Sala concluye que tanto el ICBF como la ONG Crecer en Familia tenían un deber jurídico de protección y vigilancia, derivado de su posición de garantes frente al menor internado, y que incumplieron ese deber, permitiendo que el daño ocurriera. El hecho de que el ICBF hubiera contratado a una ONG para operar el programa no lo libera de responsabilidad, dado que la actuación del contratista se considera como propia del Estado. **Causa de incumplimiento del deber de protección y vigilancia por parte del ICBF y la ONG Crecer en Familia, quienes tenían la posición de garantes y no adoptaron las medidas necesarias para evitar el daño.**
2. 680013333014-2016-00258-01 **Lesión en Establecimiento** - El daño está probado, y la

jurisprudencia establece que el ICBF es responsable por los perjuicios ocasionados a menores en hogares comunitarios, pues conserva la dirección, control y vigilancia del servicio. **Causa El ICBF fue condenado porque tenía el deber de protección, control y vigilancia sobre el hogar comunitario y, pese a ello, permitió que el niño sufriera una lesión grave (fractura de húmero) mientras estaba bajo su cuidado.**

3. 11001333603220150036600 **Lesión en Establecimiento** - El menor sufrió una lesión en su mano derecha dentro del Hogar Comunitario, donde estaba bajo cuidado del ICBF. El hogar permitió que hubiera una motocicleta en el salón de juegos y no había supervisión adecuada, lo que permitió que el niño la manipulara y se lesionara. **Causa El ICBF fue condenado porque omitió garantizar la seguridad y supervisión del menor, permitiendo que este se lesionara al manipular una motocicleta dentro del Hogar Comunitario, pese al deber de protección y vigilancia que tenía sobre los niños bajo su cuidado.**
4. 11001333704020170026300. **Lesión en Establecimiento** - El adolescente recluido en la Fundación Hogares Claret fue gravemente herido con armas cortopunzantes por otros jóvenes, pese a que el ICBF conocía los antecedentes de violencia y no adoptó medidas para evitar nuevos hechos. **Causa - Se debe a la omisión del ICBF en su deber de protección y vigilancia, al no prevenir ni controlar el acceso y uso de armas cortopunzantes dentro del centro especializado, permitiendo que el adolescente fuera lesionado.**
5. 11001334306020210025900. **Lesión en Establecimiento** - El fallo de segunda instancia del 19 de abril de 2024 declaró la responsabilidad del ICBF porque el menor quien sufrió un daño mientras estaba bajo su cuidado y, además, hubo falla del servicio al no trasladarlo de inmediato a un centro médico ni seguir las recomendaciones médicas. **Causa - El daño al menor ocurrió mientras estaba bajo su custodia y existe falla en el servicio por No trasladarlo inmediatamente a un centro médico tras el accidente.**
6. 17001333900720160008900. **Lesión en Establecimiento** - Condena al ICBF y al operador por los perjuicios sufridos por JJGC mientras estaba bajo la atención de un hogar sustituto operado por la Fundación FESCO dentro de un contrato con el ICBF. **Causa - El ICBF fue condenado porque se determinó su responsabilidad en los perjuicios causados a JJGC dentro del programa de hogares sustitutos, al tener deber de vigilancia y protección sobre los niños atendidos en ese sistema.**
7. 19001333300520130013500. **Lesión en Establecimiento** - En el proceso el adolescente sufrió una

lesión mientras se encontraba privado de la libertad y bajo la custodia del ICBF en el Instituto de Formación Toribio Maya, administrado por la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos, en cumplimiento de un contrato de aporte firmado con el ICBF. **Causa. El ICBF fue condenado porque tenía deber de garante sobre el adolescente internado; asumió la responsabilidad por su seguridad según la Ley 1098 y el contrato con el operador; la agresión ocurrió dentro del centro y bajo su vigilancia, sin demostrar control adecuado; no hubo culpa exclusiva de la víctima y, por tanto, se configuró responsabilidad objetiva del Estado por daños a personas bajo su custodia.**

8. 41001333370320150031900 **Lesión en Establecimiento** -El menor sufrió quemaduras graves dentro de la Fundación Hogares Claret, donde estaba internado por orden judicial. Se demostró que la institución tenía graves fallas en infraestructura, seguridad, vigilancia y protocolos de emergencia, y que el menor fue sometido a aislamiento prohibido. El Tribunal concluyó que tanto la Fundación como el ICBF son responsables solidariamente por no garantizar la protección y seguridad del adolescente. **Causas El ICBF es responsable por omitir su función de vigilancia, control y garantía de derechos, lo que permitió que el menor estuviera expuesto a riesgos que generaron el daño.**
9. 50001333100620110030000. **Lesión en Establecimiento** - Un menor resultó enfermo por una gastroenteritis bacteriana y amebiana después de consumir alimentos en el restaurante escolar del Colegio Catumare. Se comprobó que el restaurante, operado mediante contrato del ICBF, tenía fallas de higiene, personal sin certificación para manipular alimentos y víveres contaminados. El municipio fue exonerado y se mantuvo la responsabilidad del ICBF. **Causa El ICBF es responsable porque no ejerció adecuadamente el control y supervisión del programa de alimentación escolar, lo que permitió que se sirvieran alimentos contaminados que enfermaron al menor.**
10. 68001333300420180041100. **Lesión en Establecimiento** - Un niño de 3 años sufrió una fractura de fémur dentro de un hogar comunitario contratado por el ICBF. Aunque el ICBF alegó que la responsabilidad era del operador por existir un contrato de aportes y una cláusula de indemnidad, el Tribunal concluyó que el daño ocurrió mientras el menor estaba bajo el servicio público de bienestar familiar a cargo del ICBF, por lo que la entidad no podía desligarse de su responsabilidad. **Causa: El ICBF fue condenado porque, como entidad responsable del servicio público de bienestar familiar, debía garantizar la protección y seguridad del menor dentro del hogar comunitario, y el daño se produjo mientras el niño estaba bajo su custodia, sin que un contrato con un particular lo eximiera de esa responsabilidad.**

11. 76001233100020110006900 **Muerte en Establecimiento:** La persona murió custodiando adolescentes en un centro del ICBF administrado por la Congregación Capuchinos; la Congregación incumplió su deber de vigilancia, la Policía no tuvo responsabilidad, y el ICBF pagó parte de la indemnización mientras que el resto recae sobre la Congregación.
12. 76001333300320150037400 **Muerte en Establecimiento:** El adolescente recluso falleció a causa de quemaduras graves sufridas en un incendio **Causa de Condena al ICBF** fue condenado porque, como garante de los derechos de los menores privados de la libertad, tenía la obligación de proteger la vida y la seguridad del menor, obligación que no se cumplió al no garantizar condiciones de seguridad suficientes, lo que permitió que el incendio le provocara lesiones fatales.
13. 23001333300320150032400: **Muerte en Establecimiento:** Un menor con problemas de comportamiento y necesidad de cuidado constante, fue ubicado por el ICBF en la modalidad de internado de atención especializada, a pesar de no cumplir con los criterios establecidos para dicha medida. La ubicación fue irregular, pues lo adecuado habría sido la modalidad de hogar sustituto, que garantiza atención permanente en un ambiente familiar y adaptado a su contexto sociocultural. **Causa** El ICBF incurrió en responsabilidad objetiva por posición de garante.
14. 11001334305820160036000 **Muerte en Establecimiento:** El menor falleció en el Centro Transitorio para Menores Infractores Amigoniano por un error *médico (hipertensión endocraneana secundaria a edema cerebral)* tras ser capturado y agredido. Se investigó la responsabilidad administrativa y extracontractual del ICBF, la empresa Vital Life S.A.S. y la Policía Nacional por la pérdida de oportunidad de acceder a atención médica oportuna. **Causa de responsabilidad** El ICBF fue responsabilizado por su posición de garante, al no garantizar que el menor recibiera atención médica adecuada, generando la pérdida de oportunidad de sobrevivir, lo que constituye falla en el servicio bajo responsabilidad objetiva.
15. 76001333301820140053901 **Muerte en Establecimiento:** LRM, menor de 16 años que ayudaba a su familia, fue ingresada al hogar de paso Alameda del ICBF en diciembre de 2012; el 4 de enero de 2013 murió en extrañas circunstancias por presunta falta de atención profesional, y su familia fue informada diez días después. **Causa La responsabilidad del ICBF se establece en que la menor LRM falleció por suicidio mientras estaba bajo su custodia en el hogar de paso Alameda, siendo su estado emocional y psicológico crítico desde su ingreso. A pesar de conocerse su vulnerabilidad, ansiedad, agresividad y riesgo de autolesión, no se adoptaron medidas de cuidado y seguimiento suficientes ni se garantizó la atención profesional integral que requería, lo que hizo previsible el desenlace fatal. Por ello, tanto el ICBF como el Distrito de**

Cali fueron declarados administrativamente responsables del deceso de la menor.

16. 73001333100320120002700 **Acceso Carnal Violento:** El menor sufrió acceso carnal violento por dos menores de edad quienes también se encontraban bajo el cuidado y custodia de la Fundación Mi casa, **el Tribunal concluyó que el ICBF es responsable por omitir su función de vigilancia, control y garantía de derechos, lo que permitió que el menor estuviera expuesto a riesgos que generaron el daño.**

c. Identificación de las subcausas en las sentencias condenatorias

- a. Insuficiencia en los procesos de supervisión respecto del personal y de las condiciones de funcionamiento de los establecimientos educativos y hogares comunitarios.
- b. Permitir que existieran objetos o elementos peligrosos (como la motocicleta) al alcance de los menores dentro del hogar comunitario, sin controles ni supervisión que evitaran su manipulación.
- c. Falta de control sobre los elementos peligrosos dentro del centro especializado, permitiendo la presencia y acceso a armas cortopunzantes.
- d. Omisión en la atención médica inmediata tras accidente, al no trasladar al menor de manera oportuna a un centro de salud.
- e. Falta de medidas preventivas por parte del ICBF, que permitió la exposición del menor a riesgos dentro del programa o institución bajo su custodia.
- f. Omisión en la supervisión y control de la calidad e inocuidad de los alimentos dentro del programa de alimentación escolar.
- g. Incumplimiento del Plan de Gestión de Riesgos de Accidentes al interior de las entidades administradoras de servicio.
- h. Insuficiente control y vigilancia en el cumplimiento de las directrices del ICBF y baja detección de casos al interior de las instituciones de atención por parte de los cuidadores.

d. Política de prevención

Para prevenir la ocurrencia de hechos que generan reclamaciones contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como violencia o acto sexuales abusivo, lesiones, muerte u otros daños a menores de edad bajo su protección, es necesario intervenir las causas que los originan. Esto implica diseñar estrategias que permitan asegurar el cumplimiento del Plan de Gestión de Riesgos de Accidentes dentro de las entidades administradoras del servicio y, adicionalmente, garantizar una reacción oportuna y adecuada por parte de los agentes educativos en situaciones de emergencia.

Con este propósito, se desarrollarán talleres grupales sobre el Plan de Gestión de Riesgo de Accidentes, dirigidos a los operadores de las unidades de servicio y a los agentes educativos. Dichos talleres serán implementados por el equipo de asistencia técnica de la Sede Nacional y/o de los Centros Zonales, lo que permitirá a los agentes educativos:

- Identificar los aspectos generales a la gestión de los riesgos en la primera infancia.
- Definir los conceptos de conocimiento y comunicación del riesgo, así como sus características
- Enumerar los elementos esenciales de la gestión del riesgo en la primera infancia que intervienen en los procesos de conocimiento y comunicación del riesgo.
- Identificar el concepto de reducción del riesgo y las estrategias que permitan promover cambios en los comportamientos que contribuyen a dicha reducción.
- Reconocer las acciones de reducción de riesgos de accidentes o situaciones que afecten la vida e integridad de los niños, niñas y adolescentes en centros educativos.
- Reconocer y poner en práctica actividades encaminadas a la gestión del riesgo dirigidas a los niños, niñas y adolescentes en centros educativos
- Enumerar y aplicar las acciones de preparación para el manejo de las emergencias presentadas en los niños, niñas y adolescentes en centros educativos.
- Conocer y poner en práctica las acciones de primera respuesta ante situaciones de emergencia presentadas con los niños, niñas y adolescentes
- Formular los planes de gestión de riesgo de accidentes y protocolos de seguridad por cada unidad de servicio, en forma conjunta entre el agente educativo y los profesionales de asistencia técnica de los Centros Zonales.

Por otra parte, la Dirección de Protección, a través de la Subdirección de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) y la Subdirección de Restablecimiento de Derechos (SRD), busca prevenir la ocurrencia de **lesiones, muertes, conductas suicidas, violencia o acto sexual violento** en niños, niñas y adolescentes, así como riñas entre adolescentes y jóvenes en las modalidades de responsabilidad penal para adolescentes y restablecimiento de derechos. Para ello, orienta la formulación de planes de acción por parte de cada Dirección Regional del ICBF, en los que se definan estrategias específicas para la prevención

de situaciones de alto riesgo.

Las Regionales del ICBF, deberán tener en cuenta las siguientes pautas⁸ para la formulación de los planes de acción:

1. Los planes de acción deben definir con precisión las situaciones y las acciones o estrategias para prevenir el riesgo, así como otras medidas que se identifiquen según los contextos y realidades de los territorios, relacionadas con conductas suicidas, fallecimientos, lesiones, violencia sexual y riñas.
2. Presentar un análisis actualizado del territorio, sustentado en datos verificables, que permita identificar las principales problemáticas de riesgo (conductas suicidas, fallecimientos, lesiones, violencia sexual, riñas, entre otras).
3. Los planes de acción deben ser claros en el desarrollo, entre otros, de estrategias y metodologías, espacios de sensibilización sobre el tema. (videoconferencias, visitas, reuniones, talleres, etc.)
4. Establecer objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con un tiempo definido
5. Los planes de acción deben contener acciones relacionadas con los acuerdos de convivencia y/o mecanismos alternativos de solución de conflictos y/o prácticas restaurativas, ya que se brindará especial atención al eje de prevención de riñas y lesiones entre los(las) adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
6. El Plan de acción elaborado por la Regional ICBF es diferente a los Planes de Acción de Prevención de Daño Antijurídico que construyen los operadores de las modalidades y servicios de responsabilidad penal y restablecimiento de derechos. En este sentido, la Regional ICBF acompañará y orientará la construcción y ajuste de estos últimos, haciendo el respectivo seguimiento de las acciones formuladas.
7. Incorporar indicadores de proceso y resultado, así como un método claro para medir avances, ajustar acciones y reportar hallazgos.
8. Asegurar que el plan incorpore enfoques de género, etnia, ciclo vital y territorio, para garantizar intervenciones pertinentes y adaptadas a las realidades locales.

⁸ Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Asimismo, la Dirección de Protección actualizará la **Guía de Orientaciones para la Prevención de Situaciones de Riesgo en los Servicios de Restablecimiento de Derechos del ICBF** constituye un marco integral de política pública para la prevención del daño antijurídico en el sistema de protección infantil. Este documento establece un sistema multidimensional de gestión de riesgos que busca garantizar la integridad física, psicoemocional y el curso de vida de niñas, niños y adolescentes bajo protección del Estado.

Estructura de Responsabilidades de los reportes

Componente	Rol Principal	Funciones Específicas
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (Defensorías/Comisarías de Familia)	Garante y Gestor de Casos	Seguimiento del PARD (Plan de Atención y Restablecimiento de Derechos): Vigilar que las medidas adoptadas se cumplan y sean efectivas. * Gestión de rutas de atención: Definir y activar los caminos institucionales y los servicios que el niño, niña o adolescente requiere.
DIRECCIÓN REGIONAL SUPERVISIÓN CONTRACTUAL	Monitor y Evaluador	Monitoreo técnico-operativo: Vigilar la ejecución de los contratos y la calidad de la prestación del servicio en el día a día. * Evaluación de cumplimiento: Determinar si los operadores están acatando las obligaciones contractuales y los estándares de calidad.
OPERADORES DE SERVICIOS	Ejecutor y Agente Preventivo	Implementación directa: Prestar el servicio o programa directamente a los beneficiarios (ej. hogares sustitutos, centros de atención). * Prevención activa: Desarrollar acciones para evitar la vulneración de derechos, no solo reaccionar a ella.

Fuente: Proporcionado por la Dirección de Protección⁹

Estas orientaciones deberán contribuir a cualificar la atención brindada por los operadores y su talento humano, las autoridades administrativas, los equipos técnicos interdisciplinarios, las madres y padres sustitutos(as), los(as) profesionales de los Centros Zonales del ICBF, así como los equipos de apoyo a la supervisión y los(as) supervisores(as) de los contratos de aporte en todo el territorio nacional.

De igual manera, se incorporará una nueva **Herramienta PRISMA** que deberá implementarse al inicio de la ejecución de cada contrato. Esta herramienta exigirá la participación en la valoración de riesgos y en el diseño de acciones **preventivas, detectivas y correctivas**.

⁹ Cuadro de Información proporcionado por la Dirección de Protección de la Subdirección de Restablecimiento de Derechos

Nivel de Riesgo de las Causas

Nivel	Categoría	Objetivo Principal	Población Objetivo
1. Preventivas	Universal	Fortalecimiento de entornos protectores.	Toda la población en general.
2. Detectivas	Selectiva	Identificación temprana de factores de riesgo e intervención.	Grupos o individuos en riesgo de desarrollar el problema.
3. Correctivas	Indicada	Atención y seguimiento especializado de casos ya manifestos.	Individuos con el problema o la situación de riesgo ya establecida.

Fuente: Proporcionado por la Dirección de Protección¹⁰

Para ello, será necesaria la intervención del talento humano del operador o de los(as) profesionales prestadores(as) del servicio —en los casos de operación directa—, así como de los equipos técnicos de los Centros Zonales y Regionales y, de manera fundamental, de las y los **beneficiarios de los servicios**.

e. Política eventual de recuperación económica

Es importante tener en cuenta que, frente a las indemnizaciones ordenadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, en las cuales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar puede ser demandado por muertes, agresiones sexuales o lesiones a menores de edad (*Hechos de un tercero*), el incidente de **Reparación Integral en la jurisdicción penal** constituye una herramienta que **puede contribuir a mitigar** el perjuicio económico para la entidad, en la medida en que permite determinar la responsabilidad civil y penal del agresor.

A través de esta figura jurídico-penal, el ICBF podría constituirse como víctima. Esta posibilidad se fundamenta en el artículo 132 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), según el cual: «[...] se entiende por víctimas, para efectos de este Código, las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño como consecuencia del injusto». Interpretado de manera armónica y sistemática con los artículos 102 y 103 del mismo Código, este marco normativo permite que el ICBF, en su calidad de víctima frente a una eventual demanda de reparación directa, pueda recuperar sumas económicas en el ámbito penal mediante el ejercicio del incidente de reparación integral, una vez reconocida formalmente dicha calidad.

¹⁰ Cuadro de Información proporcionado por la Dirección de Protección de la Subdirección de Restablecimiento de Derechos

En consecuencia, el ICBF buscará constituirse como parte en el proceso penal en calidad de víctima y, simultáneamente, presentará el incidente de **Reparación Integral**.

Acción de Repetición

Una forma adicional mediante la cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) puede recuperar los valores pagados en cumplimiento de sentencias condenatorias es a través de la **Acción de Repetición**. Esta acción tiene como finalidad que los funcionarios públicos o contratistas del Instituto, que hayan actuado con **culpa grave o dolo**, respondan económicamente por los daños ocasionados al patrimonio público del ICBF, siempre que tales actuaciones hayan dado lugar a condenas en procesos de reparación directa.

En este contexto, los integrantes del Comité de Defensa Judicial y Conciliación del ICBF tienen la responsabilidad de evaluar, en cada caso concreto, la procedencia de la acción de repetición. Esta evaluación debe considerar la existencia de una conducta culposa o dolosa por parte de los supervisores del contrato, operadores o cualquier otro servidor público o contratista vinculado al proceso que haya generado la condena.

El propósito fundamental de esta medida es **proteger el patrimonio público**, garantizando que los recursos del Estado, utilizados para reparar daños antijurídicos, puedan ser recuperados cuando la responsabilidad recaiga directamente en quienes administran o ejecutan los recursos y funciones del Instituto. Asimismo, esta acción refuerza el principio de responsabilidad de los servidores públicos y contratistas, en consonancia con lo establecido en la **Ley 678 de 2001** y demás normas aplicables, promoviendo la diligencia, la transparencia y la correcta administración de los recursos públicos.

En otras palabras, la acción de repetición no solo cumple una función reparadora, sino también **preventiva**, incentivando que los servidores y contratistas actúen con cuidado, profesionalismo y apego a la ley, evitando conductas que puedan derivar en perjuicio económico para el Instituto y, por extensión, para el Estado y la sociedad.

II. Política para la prevención de la configuración de contrato realidad ante la celebración de contrato de prestación de servicios profesionales - Medio de control Nulidad y Restablecimientos de derechos.

a. Identificación del problema a resolver

Este documento tiene como propósito abordar el significativo problema que representa para el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** el pago de indemnizaciones salariales a los contratistas, derivadas de la celebración de contratos de prestación de servicios.

b. Elementos esenciales de la relación laboral

Se consideran hechos generadores los reiterados procesos promovidos ante la jurisdicción contencioso-administrativa laboral por excontratistas de prestación de servicios, quienes alegan la presunta existencia de un «contrato realidad» y, en consecuencia, reclaman el pago de prestaciones sociales y aportes parafiscales, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, establecido en el artículo 53 de la Constitución Política.

No obstante, si se acreditan las características esenciales de la relación laboral —prestación personal del servicio, salario y subordinación— se desvirtuará la presunción establecida en la norma, surgiendo así el derecho al pago de las prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas.

Para demostrar la existencia de la relación laboral entre las partes, corresponde a la parte demandante probar los elementos esenciales de la misma. Así lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia del 21 de febrero de 2019, que establece:

«Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte demandante pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo». (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte demandante demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia¹¹ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios, una verdadera relación laboral ¹²

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. C. P. Dr. César Palomino Cortés. Sentencia del 30 de enero de 2020. Exp. No. 50001-23-33-000-2012-00106-01 (2090-14).

c- Fuente Formal del contrato de prestación de servicios

El contrato de prestación de servicios (i) tiene como fuente formal la Ley 80 de 1993, (ii) la ejecución de las obligaciones contractuales puede ser materializada por una persona jurídica o natural, (iii) de acuerdo con la coordinación de actividades, la ejecución de las actividades existe una libertad amplia y suficiente, y (iv) no existe para el contratista el cumplimiento de un horario.

En abrigo a las normas constitucionales citadas, las personas pueden vincularse con el Estado mediante las siguientes modalidades:

- Legal y reglamentaria: Los Empleados Públicos.
- Contractual Laboral: Los Trabajadores Oficiales.
- Contractual Estatal: Los Contratistas de Prestación de Servicios.

El contrato de prestación de servicios tiene como objeto apoyar la gestión de la Entidad Estatal, es decir, desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, pero en ningún caso implican el ejercicio de funciones públicas administrativas¹³.

Con otras palabras, se trata de contratos estatales a través de los cuales se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o el funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de tal complejidad que reclama conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a la entidades públicas.

d. Listado de las causas generadoras de la problemática a resolver

El demandante o excontratista inicia su intención de accionar contra el ICBF cuando radica un derecho de petición en busca del reconocimiento de una relación laboral y como consecuencia el pago de las prestaciones sociales en virtud de la celebración y ejecución de varios contratos de prestación de servicios.

¹³ “El contrato de prestación de servicios es aquel que suscriben las entidades del Estado con el objetivo de desarrollar actividades que tienen que ver con su funcionamiento y se celebra con personas naturales o jurídicas, en aquellos casos en que el objeto social de la entidad no se puede llevar a cabo con el personal perteneciente a ella. También se puede celebrar este contrato cuando la actividad a desarrollar requiere conocimientos especializados. Además, en esta clase de contrato no se genera relación laboral ni prestaciones sociales y no se pueden celebrar sino por el término indispensable para el cumplimiento de la labor contratada”. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 8 de septiembre de 2017. C. P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 76001-23-33-000-2013-01194-01 (0021-16)”

El Instituto para dar respuesta a la anterior petición, genera un acto administrativo el cual es demandable por vía judicial mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

A continuación, se examina las subcausas relacionadas con la responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) derivadas de la figura del contrato realidad, en la que se reconoce la existencia de una relación laboral de hecho entre el Instituto y ciertas personas que prestan servicios bajo contratos formales de prestación de servicios o de otra naturaleza, pero cuyo desempeño corresponde a labores propias de un vínculo laboral. Entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, se identificaron 40 sentencias condenatorias en las que se declaró la existencia de contrato realidad, reconociendo derechos laborales y prestaciones sociales a favor de los demandantes.

Con el fin de entender las motivaciones de estas decisiones judiciales, se seleccionó una muestra representativa de los casos, permitiendo identificar los principales factores que condujeron a la declaración de contrato realidad, así como las implicaciones para el Instituto en materia de responsabilidad patrimonial y administrativa.

1. **1001-33-42-051-2022-00471-01 Contrato realidad.** El Juez declaró la nulidad del acto administrativo mediante contratos de prestación de servicios con el ICBF. La decisión se basó en que, a través de estos contratos, se configuró un contrato realidad, es decir, una verdadera relación laboral encubierta.

Para determinarlo, el juez analizó los tres elementos esenciales de un vínculo laboral:

1. **Prestación personal del servicio:**

La contratista debía realizar personalmente sus funciones como trabajadora social, sin posibilidad de delegarlas, durante aproximadamente seis años.

2. **Remuneración:**

Existía un pago mensual establecido en los contratos de prestación de servicios, lo que evidencia contraprestación económica por sus labores.

3. **Subordinación:** Se acreditó mediante:

- *Lugar de trabajo:* la contratista debía desarrollar sus actividades en las instalaciones del ICBF y en los sitios que la entidad designara para visitas o trabajo de campo.
- *Horario:* aunque no estaba formalmente fijado, debía cumplir una jornada regular de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., extendiéndose en ocasiones por necesidades del servicio.
- *Dirección y control:* la coordinadora del Centro Zonal le asignaba tareas adicionales,

supervisaba su trabajo y establecía compromisos y entregables específicos.

- *Funciones similares al personal de planta: realizaba labores equivalentes a las de servidores de planta, formando parte del núcleo esencial de la misión institucional del ICBF.*

Se determinó que los contratos de prestación de servicios **no cumplan con los requisitos legales de la Ley 80 de 1993**, pues la contratación fue prolongada y permanente para cubrir necesidades estructurales de la entidad, lo que evidencia la utilización indebida de la figura de contratación por prestación de servicios.

El fallo valoró tanto los **testimonios de compañeros y supervisores** como los **documentos contractuales**, concluyendo que había evidencia suficiente para declarar la existencia de un contrato laboral encubierto y, por tanto, la nulidad del acto administrativo que regulaba los contratos de prestación de servicios.

- ✓ **Uso indebido de contratos de prestación de servicios** para cubrir funciones permanentes del personal de planta, incumpliendo normas legales que limitan esta modalidad contractual.
- ✓ **Desconocimiento de los derechos laborales y prestacionales** de la contratista, al generar un vínculo laboral real bajo la apariencia de contratos de prestación de servicios.
- ✓ **Subordinación efectiva y dirección jerárquica**, que evidenció que la contratista no ejercía autonomía ni independencia en el desempeño de sus funciones.

Las funciones del contratista exigen que sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.

Adicional a lo anterior, la sentencia de unificación precitada fijó las siguientes reglas jurisprudenciales:

- La primera regla** define que el concepto de “término estrictamente indispensable”, al que alude el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.
- La segunda regla** establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización

de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.

- (iii) **La tercera regla** determina que, frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal (En negrilla por la Sala).

En conclusión, para desvirtuar un contrato de prestación de servicios y demostrar que existió una relación laboral, se debe acreditar los tres elementos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, a saber: **la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación por la actividad ejecutada y la existencia de la subordinación**; además, que la labor que ejecutó el contratista es inherente a la entidad y que **existe similitud o igualdad en las funciones de otros empleados de planta**, es decir, el carácter permanente del cargo²². La reclamación administrativa debe presentarse dentro de los 3 años siguientes a la terminación del último vínculo contractual, so pena de que opere la prescripción de los derechos laborales, salvo lo relacionado con aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, que son imprescriptibles. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

2. **70001333300620150024-01 Contrato realidad:** La demandante que laboró subordinada e interrumpidamente en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF” Regional Sucre, mediante contratos de prestación de servicios como Técnico Asistencial y Técnico Administrativo, durante el período comprendido entre el 28 de octubre del 2011 hasta el 31 de diciembre del 2014. **Causa de Responsabilidad El Juzgado concluyó que la demandante prestó personalmente sus servicios al ICBF bajo contratos de prestación de servicios, cumpliendo horarios, acatando instrucciones y trabajando en las instalaciones del Instituto. Recibió remuneración mensual por su labor como Técnico Administrativo y Asistencial, y debido a la subordinación y ausencia de autonomía, se determinó que existió una relación laboral, ya que se cumplieron los elementos esenciales de un contrato laboral.**

Como podemos observar los fallos concluyen que los contratos de prestación de servicios suscritos por el ICBF con las contratistas configuraron un contrato realidad, dado que se acreditó la **prestación personal del servicio**, la **remuneración** y la **subordinación**. Las funciones desempeñadas eran permanentes y esenciales para la misión de la entidad, **similares a las de empleados de planta**, lo que evidencia un uso indebido de la modalidad contractual. Por ello, se declara la nulidad del acto administrativo y se reconoce el derecho de la contratista a que se respeten sus derechos laborales y prestacionales, conforme a la Ley 80

de 1993 y el Código Sustantivo del Trabajo.

e. Identificación de las causas primarias prevenibles

De acuerdo con la identificación de las causas del problema, este se presenta en todas las áreas relacionadas con la contratación de personal por prestación de servicios y con la asignación de sus actividades. Por lo tanto, dichas áreas tienen responsabilidad directa, ya sea por la contratación misma o por la forma en que gestionan a los contratistas, lo que las hace corresponsables en la eventual configuración de un contrato realidad.

Los contratos de prestación de servicios sucesivos pueden convertirse en una relación laboral, en atención a que concurrieron los elementos del contrato de trabajo, de conformidad con el artículo 23 del CST (prestación personal del servicio, subordinación y remuneración).

1. La presencia de subordinación de contratos de prestación de servicios y el cumplimiento de instrucciones precisas en su modo de desarrollo.
2. Celebración de contratos de prestación de servicios a un mismo contratista con carácter permanente de la tarea desarrollada.
3. Las obligaciones de las contratistas son idénticas a las establecidas al personal de planta configurando una similitud o equivalencia en algunos cargos.
4. Prestación personal del servicio en las instalaciones de la Entidad y cumpliendo el horario laboral de la entidad.

f. Política de prevención

Para mitigar y prevenir la ocurrencia de hechos que puedan dar lugar a futuras reclamaciones de excontratistas de prestación de servicios contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es necesario abordar las causas que generan estos eventos mediante la implementación de estrategias que aseguren el cumplimiento de buenas prácticas en la celebración de contratos de prestación de servicios.

Estas estrategias se desarrollarán en concordancia con la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, radicación 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), cuyo tema es: *“Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud”*.

Adicionalmente, se llevarán a cabo capacitaciones dirigidas a los supervisores de los contratos, con el objetivo de establecer buenas prácticas en el uso de la **Guía General para el Ejercicio de la Supervisión**

e Interventoría de Contratos y Convenios suscritos por el ICBF. Estas capacitaciones serán desarrolladas por el equipo de la Dirección de Contratación de la Sede Nacional y estarán dirigidas a las 33 regionales del país.

Todo lo anterior tiene como objetivo establecer criterios claros para la contratación por prestación de servicios, contribuyendo de esta manera a prevenir futuras causas de litigiosidad.

En atención a las normas mencionadas, la política de prevención del daño antijurídico se centra en la necesidad de implementar directrices y definir acciones concretas para prevenir la configuración del contrato realidad. Los lineamientos para la ejecución de esta política se basan directamente en la **Circular No. 03 del 1 de marzo de 2023**, emitida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como en el **Memorando No. 202010400000068613** emitido por el ICBF, mediante el cual se estableció el Lineamiento de Defensa Judicial en demandas ante la jurisdicción contencioso-administrativa laboral, en las que los contratistas de prestación de servicios alegan la existencia de un contrato realidad.

Prevención durante la planeación del contrato de prestación de servicios

Las siguientes

1. La necesidad de la contratación debe estar plenamente justificada en los estudios y documentos previos, así como la temporalidad de la ejecución del mismo, la cual se debe circunscribir al término estrictamente necesario para satisfacer la necesidad identificada.
2. El objeto debe ser claro respecto de la actividad para la cual se requiere la contratación por prestación de servicios y las obligaciones deben estar redactadas de forma clara, expresa y exigible a fin de evitar interpretaciones en la ejecución del contrato que puedan dar lugar a posibles acciones relacionadas con la subordinación laboral.
3. No se deben incluir obligaciones relacionadas con las funciones públicas propias de los funcionarios de Planta del Instituto.
4. Con el fin de desvirtuar cualquier hecho indicador de una relación laboral, los documentos y estudios previos deben:
 - Justificar y soportar la insuficiencia o inexistencia de personal de planta, o el requerimiento de conocimientos especializados para el desarrollo de las actividades.
 - Determinar si acorde con la actividad a realizar, es posible establecer la forma de pago a través de la entrega de productos o gestión cumplida.
 - Indicar si es necesario acordar un plan de trabajo para la realización de las actividades derivadas del objeto contractual.
 - Puntualizar si el contratista deberá asistir a reuniones internas o externas a la

- entidad.
- Sustentar y motivar, si por la naturaleza de las obligaciones, se requiere que su cumplimiento se de en un horario específico y/o en las instalaciones de la entidad. En este evento, debe hacer una correlación directa entre el horario de trabajo, la permanencia del contratista en las instalaciones de la entidad y las actividades a desarrollar.
 - Determinar de forma clara los requisitos de formación y experiencia u otros complementarios que se requieran para el cabal cumplimiento del objeto del contrato. Estos deben estar directamente relacionados con las actividades a ejecutar.
5. Establecer de manera clara la forma en la que se determina el plazo de ejecución del contrato y los factores determinantes para esto, a fin de que sea evidente que el plazo definido no obedece a una no solución de continuidad, sino a un requerimiento para la satisfacción de la necesidad que da origen a la contratación. Se debe evitar la celebración de contratos sucesivos cuando no esté plenamente justificada la necesidad permanente.

En relación con la ejecución de los contratos de servicios los Supervisores deben acatar las siguientes recomendaciones.

Es necesario capacitar a quienes ejercen la supervisión de los contratos de prestación de servicios de las treinta y tres (33) regionales del país, sobre el alcance de sus funciones, recordándoles que no ostentan la calidad de jefes de los contratistas. Su labor principal consiste en garantizar el cumplimiento adecuado del objeto contractual, solicitar informes de actividades y velar por la oportunidad y calidad del producto.

Limites en la gestión y control a los contratistas:

1. No se le debe imponer los reglamentos propios de los funcionarios de Planta del del Instituto a los contratistas.
2. No se le debe solicitar el cumplimiento de horario y la presencia física del contratista en las instalaciones de la entidad, salvo que en los estudios previos y en el contrato haya quedado suficientemente justificado y expresamente plasmado la necesidad de que se ejecuten las obligaciones dentro del horario específico y en sus instalaciones.
3. No se debe exigir el cumplimiento de horas de compensación.
4. No se debe gestionar la autorización de permisos, días libres ni licencias, toda vez que los contratistas no tienen vínculo laboral con la entidad.
5. No se debe establecer turnos para almuerzos y remplazos ante la ausencia de personal de

planta.

6. No se puede solicitar asistencia obligatoria a reuniones presenciales cuando no son relacionadas con el objeto contractual.
7. No se debe enviar mensajes masivos mediante correo electrónico u otros medios digitales sobre asuntos administrativos o misionales de la entidad, salvo que se trate de indicaciones dirigidas únicamente a quienes tengan un contrato de prestación de servicios y que guarden relación con el objeto contractual.
8. No se debe entregar dotación e implementos de trabajo (escritorio, computador, teléfono, entre otros) salvo que en los estudios previos se justifique la necesidad de que la entidad suministre este tipo de elementos.
9. No se debe adelantar procedimientos disciplinarios, a través de la oficina de Control interno Disciplinario, contra los contratistas¹⁴. En caso de incumplimientos contractuales, deberá acudir a los procedimientos y la normatividad aplicable para el caso.
10. No realizar evaluaciones de desempeño debido a que esta corresponde solo a los funcionarios de planta de la entidad.
11. No se deben variar las condiciones de modo tiempo y lugar en la prestación de los servicios, sin que se suscriba otro si para el efecto.
12. No se deben solicitar actividades que estén por fuera del objeto contractual y de las obligaciones establecidas.
13. No se deben emitir indicaciones respecto de la forma precisa en la que los contratistas deben realizar sus actividades; el supervisor solo puede exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas con calidad, pertinencia y oportunidad.

g. Acción de Repetición

Los integrantes del Comité de Defensa Judicial y Conciliación del Instituto deberán evaluar, en cada caso concreto, la procedencia de la acción de repetición cuando el Instituto haya sido condenado por la configuración de un contrato realidad derivado de la celebración de contratos de prestación de servicios. Este análisis deberá realizarse conforme a los parámetros establecidos en la normativa vigente y a los criterios fijados por la jurisprudencia aplicable.

Para ello, el Comité deberá considerar, entre otros aspectos:

¹⁴Si bien, en los términos del artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, los/las contratistas son sujetos disciplinables cuando ejercen funciones públicas, es decir, prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado, la competencia está en cabeza de la Procuraduría General del Nación y no de las oficinas de control interno disciplinario, pues estas solo son competentes para conocer de asuntos contra servidores públicos (inciso 5° del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019).

- **La existencia de dolo o culpa grave** por parte del servidor público o contratista que intervino en la suscripción del contrato.
- **El cumplimiento de los requisitos legales** para la contratación por prestación de servicios, verificando si se ajustó a las necesidades institucionales y a la ley.
- **Los precedentes judiciales relevantes**, que orienten la interpretación sobre la responsabilidad personal en estos casos.
- **La proporcionalidad y viabilidad jurídica** de iniciar la acción de repetición, evaluando los costos, riesgos y beneficios para la entidad.

Este procedimiento busca garantizar la protección del patrimonio público y el cumplimiento del principio de responsabilidad de los servidores y contratistas, conforme a lo dispuesto en la Ley 678 de 2001 y demás normas aplicables.