



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Política para la prevención del daño antijurídico en el Departamento Administrativo de la Función Pública

Bogotá octubre de 2015

Comité de Conciliación y Defensa Judicial - Dirección Jurídica - Grupo de Defensa Judicial

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



Política para la prevención del daño antijurídico en el Departamento Administrativo de la Función Pública

Coordinación Editorial - Redacción y Edición
Dirección Jurídica

Diseño y Diagramación
Grupo de Comunicaciones Estratégicas

Departamento Administrativo de la Función Pública
Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 334 4080 / 86 - Fax: 341 0515
Web: www.funcionpublica.gov.co
e mail: webmaster@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá D.C., Colombia.

Política para la prevención del daño antijurídico en el Departamento Administrativo de la Función Pública



Liliana Caballero Durán
Directora

Gustavo García Bate
Subdirector

Claudia Hernández León
Directora Jurídica

Tabla de Contenido

Introducción	6
1. Generalidades	7
1.1 Naturaleza jurídica de la entidad	8
1.2 Comité de conciliación y defensa jurídica de la entidad	9
2. Identificación del Problema a Resolver	10
2.1 Descripción del análisis realizado por el Comité	11
2.1.1. Reclamaciones Constitucionales	13
2.1.2. Reclamaciones Contencioso-Administrativas	15
2.1.3. Reclamaciones Ordinarias	19
2.1.4. Solicitudes de conciliación extrajudicial	19
3. Identificación de las Causas del Problema a Resolver	21
3.1 Listado de las posibles causas generadoras de la problemática a resolver	22
3.2 Identificación de las causas primarias prevenibles	28
4. Medidas para Corregir el Problema a Resolver	29
4.1 Acciones conjuntas a implementar	30
4.2 Indicadores de Gestión y de resultado	31
5. Implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico	32

Introducción

El Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”, en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, dispone que el Comité de Conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

De conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.5 del citado decreto, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades, corresponden al Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha sido una entidad cuidadosa de los procedimientos administrativos, jurídicos, contractuales y financieros internos y de la observancia de las normas vigentes en cada una de éstas materias lo cual le ha generado un índice mínimo de fallos condenatorios en los últimos años, evidenciándose así la existencia de buenas prácticas en la ejecución de los procesos y procedimientos en la entidad.

No obstante, el propósito de la entidad es prevenir en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen para la entidad no solo costos de carácter monetario sino también humanos y técnicos, por ello de acuerdo con la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el presente documento se acoge el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e implementación de una política de prevención del daño antijurídico enfocada a la observancia permanente de la normatividad vigente y a la realización reglada de cada una de las actuaciones de los funcionarios de las diferentes áreas.

1. Generalidades

1.1 Naturaleza Jurídica de la Entidad

De conformidad con el Decreto 188 de 2004, el Departamento Administrativo de la Función Pública es una Institución de la Rama Ejecutiva del poder público, del sector central nacional, encargada de la formulación de políticas generales de administración pública, en especial en materias relacionadas con el empleo público, la organización administrativa, el control interno y la racionalización de trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

De acuerdo con el mencionado decreto, dentro de las funciones generales del Departamento Administrativo de la Función Pública se encuentra la formulación, coordinación, promoción y evaluación de las políticas de organización administrativa, nomenclatura y salarios de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial, con sujeción a las directrices que imparta en tales materias el Presidente de la República; funciones todas que han sido causales de litigiosidad.

1.2 Comité de Conciliación y Defensa Jurídica

El artículo 14 de la Resolución 570 del 14 de agosto de 2007 expedida por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, señala que corresponde al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad la adopción de los correctivos necesarios para prevenir la materialización de daños antijurídicos, así como la atribución de establecer directrices que mejoren o corrijan la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.

Para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, se reunió el Comité de Conciliación de la Función Pública y procedió a realizar el análisis de informes, identificación de problemas, búsqueda de causas, concertación de soluciones y formulación de las medidas correctivas y preventivas que permitan el adecuado ejercicio de la función pública en cada uno de los procesos y procedimientos que realiza la entidad.

El Comité de Conciliación del Departamento procedió a identificar y evaluar las causas comunes de los litigios originados en el año inmediatamente anterior, a efectos de establecer una política de prevención del daño antijurídico, encaminada a reducir la litigiosidad y las reclamaciones administrativas generadas con las decisiones adoptadas en ejercicio de sus competencias.

En efecto, con la prevención se evita o aminora la causación del daño antijurídico como resultado del quehacer institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual deberá impactar en las posibles demandas y reclamaciones judiciales y administrativas que se lleguen a instaurar en contra de la entidad.

2. **Identificación del Problema a Resolver**

Teniendo en cuenta que las principales causas de litigiosidad de la entidad se relacionan con la expedición de decretos de estructura, planta y salarios, los cuales vienen generando múltiples reclamaciones que concluyen en demandas judiciales o acciones de tutela, se describe el problema en los siguientes términos:

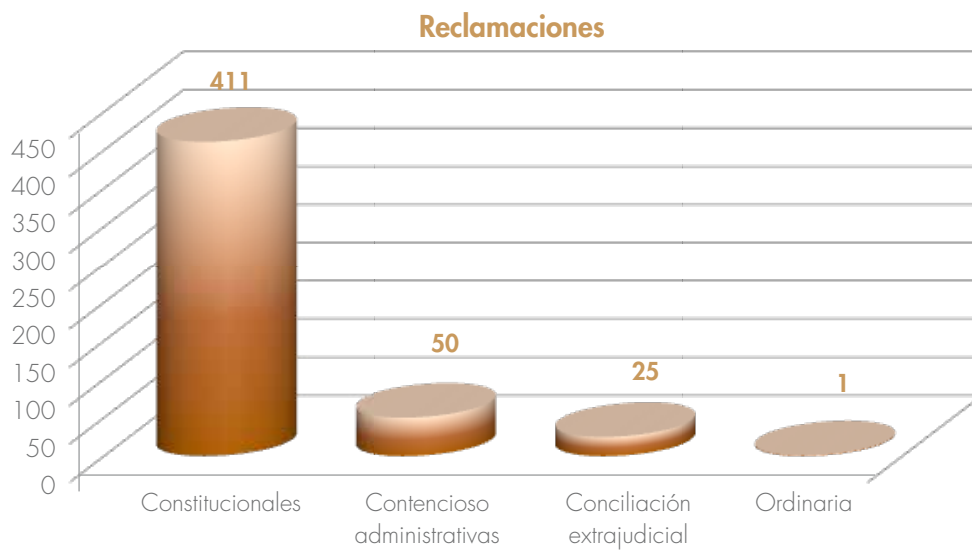
2.1 Descripción del Análisis Realizado por el Comité

A continuación se presenta la descripción de las reclamaciones recibidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el período comprendido entre el 1° de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2014, señalando de manera general los hechos generadores de las reclamaciones para así agruparlas según el tipo de acción judicial, tomando como guía el árbol de clasificación propuesto por la Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado, y de esta manera determinar el valor económico que éstas representan.

Es oportuno señalar en el presente documento que el Departamento Administrativo de la Función Pública, durante el periodo analizado, recibió un total de cuatrocientos ochenta y siete (487) reclamaciones de stirpe procesal, que representan un nivel bajo de litigiosidad¹ respecto al total de demandas que se adelantan en contra del Estado, lo cual se puede apreciar de la siguiente información:

Cuatrocientos once reclamaciones constitucionales (411) que comprenden demandas de inconstitucionalidad de normas y acciones de tutela; cincuenta reclamaciones contencioso-administrativas (50) que comprenden demandas de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del Derecho; veinticinco (25) solicitudes de conciliación extrajudicial y una (1) reclamación ordinaria que comprende una demanda ordinaria laboral.

¹ Nivel bajo de litigiosidad: Si la entidad tiene menos de 1.000 procesos o menos de 1 billón en pretensiones. (De conformidad con el documento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que contiene el paso a paso para la elaboración de una política de prevención de daño antijurídico.)



2.1.1 Reclamaciones Constitucionales

Las cuatrocientos once (411) reclamaciones constitucionales se pueden discriminar así:

- 21 demandas de inconstitucionalidad, también denominadas acciones de inexecutable, corresponden a acciones públicas ante la Corte Constitucional por la supuesta violación a la Carta Política por parte de Leyes y Decretos con fuerza de ley en temas de competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, que presentan supuestos vicios de procedimiento en su formación.
- 390 acciones de tutela corresponden, en un ochenta (80%) a reclamaciones en temas salariales, once por ciento (11%) a reclamaciones por desvinculación de empleados como consecuencia de la supresión de cargos; cuatro por ciento (4%) a reclamaciones en procesos meritocráticos en los que participa el Departamento Administrativo de la Función Pública en desarrollo de los convenios interinstitucionales celebrados con establecimientos públicos del orden nacional para la designación de sus Directores y Gerentes Regionales; tres por ciento (3%) por el trámite de derechos de petición ante la entidad y el dos por ciento (2%) restante corresponde a tutelas en otros asuntos en que no es competente el Departamento Administrativo de la Función Pública pero es vinculado por desconocimiento de su competencia por parte de los Jueces de la República.

Tabla 1

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Resumen de los hechos
Constitucional- tutela- reconocimiento- remuneración	307	<ul style="list-style-type: none"> • Empleados del nivel territorial que solicitan se les reconozca y pague la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978 en la misma forma que es reconocida para empleados del nivel nacional. • -Docentes del nivel territorial que solicitan el reconocimiento y pago de la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978 en la misma forma que es reconocida para empleados del nivel nacional. • -Empleados de la Rama Judicial que solicitan el reconocimiento de una nivelación salarial o de la Bonificación Judicial.
Constitucional- tutela- terminación relación laboral	25	<ul style="list-style-type: none"> • -Ex funcionarios del DAS incorporados a la Contraloría General de la República y retirados del servicio con ocasión de la declaratoria de inexequibilidad de la norma que dio fundamento a su reincorporación, a través de la acción de tutela solicitan su reintegro al empleo que venían desempeñando. • -Ex funcionarios del DAS cuyo empleo fue suprimido con ocasión de la liquidación de la entidad que no fueron reincorporados en otras entidades públicas y solicitan reintegro al empleo que venían desempeñando.
Constitucional- tutela- concursos de mérito	15	<ul style="list-style-type: none"> • Concursantes en procesos meritocráticos para la conformación de ternas para la designación de Directores regionales de entidades descentralizadas del nivel Nacional con las cuales la Función Pública tiene convenios interadministrativos para el apoyo de dichos procesos. Las tutelas se presentan por concursantes que manifiestan inconformidades dentro del trámite del concurso tales como resultados de las pruebas, reserva de las mismas, conformación de la terna, designación final por parte del Gobernador, entre otros.
Constitucional- tutela- derechos de petición	12	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos o empleados Públicos que elevan consultas a la Función Pública y alegan un silencio por parte de la entidad en la respuesta, o, manifiestan inconformidad con el contenido a la respuesta a su derecho de petición.
Constitucional- tutela-asuntos varios	11	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de tutela por procesos contractuales de otras entidades ajenas a la Función Pública, por víctimas del desplazamiento, por particulares vinculados por cooperativas de trabajo asociado en otras entidades ajenas a la Función Pública, entre otros asuntos.

2.1.2 Reclamaciones Contencioso - Administrativas

Las cincuenta (50) reclamaciones contenciosas se pueden discriminar así:

- El cincuenta y dos por ciento (52%) de las reclamaciones corresponden a acciones de nulidad y restablecimiento del Derecho adelantadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de las cuales el setenta por ciento (70%) se originan en litigios por la competencia que se encuentra atribuida al Departamento Administrativo de la Función Pública para la expedición de Decretos en materia de estructura, planta y salarios; el once por ciento (11%) corresponden a demandas causadas por la reclamación de la Bonificación por compensación; el once por ciento (11%) se originan en reclamaciones tales como: revocatoria directa de nombramientos en periodo de prueba con ocasión de la nulidad de los concursos de méritos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil en vigencia de la Ley 27 de 1992, concurso de méritos adelantado por la Procuraduría General de la Nación y reliquidación pensional; y el ocho por ciento (8%) restante se refiere a contratos suscritos con otras entidades diferentes a la Función Pública.

El valor económico de las pretensiones de todas las reclamaciones señaladas representan la suma de dos mil seiscientos nueve millones setecientos ochenta y tres mil novecientos cuarenta y tres pesos moneda corriente (\$2.609.783.943,00 m/cte).

Tabla 2

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Suma de las pretensiones en pesos	Resumen de los hechos
Constitucional- tutela- reconocimiento- remuneración	10	\$60.764.686	<ul style="list-style-type: none"> -Defensores de familia que solicitan se les nivele salarialmente a un grado superior al que ostentan por contemplar los mismos requisitos y funciones que el empleo desempeñan. -Empleados del nivel territorial que solicitan se les reconozca y pague la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978 en los mismos términos y condiciones que se fijan para los empleados del nivel nacional. -Docentes del nivel territorial que solicitan el reconocimiento y pago de la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978 1978 en los mismos términos y condiciones que se fijan para empleados del nivel nacional
Constitucional- tutela- terminación relación laboral	5	\$62.077.458	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores de la Rama Judicial que solicitan se les reconozca y pague la bonificación judicial mensual en el mismo monto, porcentaje y periodicidad que le ha sido reconocida y pagada al servidor de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que ocupe un cargo al que se le aplique el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1193, 106 de 1994, 43 de 1995.
Constitucional- tutela- concursos de mérito	3	\$1.764.284.588	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados, Procuradores Judicial y ex Procuradores que solicitan el reconocimiento y pago de la Bonificación por compensación consagrada en el Decreto 610 de 1998, como resultado de la sentencia que declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Suma de las pretensiones en pesos	Resumen de los hechos
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- terminación relación laboral.	3	\$ 224. 472.933	<ul style="list-style-type: none"> Ex servidores de entidades públicas cuyo empleo es suprimido con ocasión de la liquidación de la entidad y no son reincorporados en otras entidades.
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- contrato realidad.	2	\$141.875.025	<ul style="list-style-type: none"> Ex contratistas del DAS liquidado que alegan existencia del contrato realidad por el ejercicio de sus actividades en dicha entidad.
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- concurso de méritos.	1	\$251.400.000	<ul style="list-style-type: none"> Aspirante dentro del Concurso de méritos adelantado por la Procuraduría General de la Nación que considera que superó las pruebas del concurso y debió ser nombrada en el empleo.
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- terminación relación laboral- revocatoria nombramiento	1	\$94.312.260	<ul style="list-style-type: none"> Ex servidora de la Dirección de tránsito de Bucaramanga cuyo nombramiento en período de prueba fue revocado sin su consentimiento con ocasión de la nulidad del concurso adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en vigencia de la Ley 27 de 199 y que dio origen a su nombramiento.
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- Reliquidación- Pensión-Vejez	1	\$10.596.993	<ul style="list-style-type: none"> Ex servidora de la Función Pública que solicita el reconocimiento, pago y/o reliquidación, a expensas de la UGPP, de la pensión de vejez reconocida por la entidad.

- El cuarenta y ocho por ciento (48%) de las reclamaciones contencioso-administrativas corresponden a acciones públicas de simple nulidad (Consejo de Estado) en contra de Decretos en temas de competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública en materia de: Salarios (25%), Bonificación Judicial (25%), estructura de plantas y empleos (21%), negociación colectiva de sindicatos (8%), Bonificación por compensación (4%), regulaciones contenidas en el Decreto antitrámites (4%) y otros asuntos (12%).

En estos casos, por tratarse de acciones públicas en contra de Decretos, las pretensiones económicas son indeterminables pues su finalidad es lograr la nulidad de la norma demandada

Tabla 3

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Resumen de los hechos
Contencioso- Nulidad -salarios	6	Demandas de nulidad en contra de Decretos que regulan materias salariales de diferentes servidores públicos.
Contencioso- Nulidad – negociación colectiva	2	Demandas de nulidad en contra de Decretos que regulan materias salariales de diferentes servidores públicos.
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento- Laboral- reconocimiento- Bonificación por compensación	1	Demanda de nulidad en contra de los Decretos que regulan el reconocimiento y pago de la Bonificación por compensación
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento- Laboral- reconocimiento- Bonificación judicial	6	Demanda de nulidad en contra de los Decretos que regulan el reconocimiento y pago de la Bonificación judicial
Contencioso- Nulidad - empleos	5	Demandas de nulidad en contra de normas que establecen plantas de personal o suprimen empleos en entidades públicas del orden nacional
Contencioso- Nulidad –antitrámites	1	Demandas de nulidad en contra de algunas disposiciones contempladas en el Decreto antitrámites
Contencioso- Nulidad otros	3	Demandas de nulidad en contra de Decretos expedidos por la Función Pública en varios asuntos de su competencia.

2.1.3 Reclamaciones Ordinarias

Corresponde a una demanda laboral adelantada por un ex funcionario de la ESE Antonio Nariño con ocasión de la liquidación de dicha entidad, cuya pretensión económica asciende a la suma de cuarenta y nueve millones veinticinco mil quinientos ocho pesos moneda corriente (\$ 49.025.508,00 m/cte)

2.1.4 Solicitudes de Conciliación Extrajudicial

corresponden al agotamiento del requisito de procedibilidad exigido por la Ley 1285 de 2009 para la iniciación de acciones de nulidad y restablecimiento del Derecho o reparación directa(art. 138 Ley 1437 de 2011), de las cuales un sesenta y cuatro por ciento (64%) representan reclamaciones por supresión de empleos; el dieciséis por ciento (16%) por revocaría directa de nombramientos en periodo de prueba con ocasión de la nulidad de los concursos de méritos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil en vigencia de la Ley 27 de 1992; un doce por ciento (12%) por reclamaciones de Bonificación Judicial; y el ocho por ciento restante (8%) son originadas por litigios sobre nivelación de salarios y reliquidación de cesantías de empleados de otras entidades.

El valor económico de las pretensiones de todas las solicitudes de conciliación extrajudicial anteriormente señaladas representan la suma de mil novecientos treinta y un millones doscientos veintitrés mil cuatrocientos nueve pesos moneda corriente (\$1.931.223.409 m/cte).

Tabla 4

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Suma de las pretensiones en pesos	Resumen de los hechos
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral-terminación relación laboral.	16	\$1.355.607.310	Ex servidores de entidades públicas cuyo empleo es suprimido con ocasión de la liquidación de la entidad y no son reincorporados en otras entidades.
Contencioso- Nulidad/ nulidad y Restablecimiento-Laboral- reconocimiento-remuneración	1	\$18.000.000	Docentes y directivos docentes regulados por el Decreto 1278 de 2002 que solicitan el incremento del 8% adicional de su asignación básica salarial.
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- reconocimiento- Bonificación Judicial	3	\$196.331.725	Servidores de la Rama Judicial que solicitan se les reconozca y pague la bonificación judicial mensual en el mismo monto, porcentaje y periodicidad que le ha sido reconocida y pagada al servidor de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que ocupe un cargo al que se le aplique el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1193, 106 de 1994, 43 de 1995
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral-terminación relación laboral- revocatoria nombramiento	4	\$294.628.320	Ex servidores de la Dirección de tránsito de Bucaramanga cuyo nombramiento en período de prueba fue revocado sin su consentimiento con ocasión de la nulidad del concurso adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en vigencia de la Ley 27 de 199 y que dio origen a su nombramiento
Contencioso- Nulidad y Restablecimiento-Laboral- Reliquidación cesantías	1	\$69.656.054	Ex servidora del Distrito Capital que solicita la reliquidación de prestaciones sociales y vincula a la Función Pública por la emisión de un concepto sobre el asunto del litigio.

A pesar de que la defensa jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública ha sido más que adecuada², y se advierte que por ninguno de los anteriores hechos ha sido condenada, se hace necesario revisar y corregir las posibles fallas que persisten al interior de la entidad en materia de prevención del daño antijurídico, en orden a evitar la reiteración de demandas y demás reclamaciones cuyas causas puedan ser suprimidas o su efecto aminorado en el futuro.

² Como lo demuestran los informes de la actividad procesal preparados por la Dirección Jurídica.

3. **Identificación de las Causas del Problema a Resolver**

Con el fin de promover el desarrollo de la cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico en la entidad, la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, conforme lo dispuesto en el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, señala que resulta importante:

- 1) Buscar puntos que generan problemas
- 2) Enlistar las posibles causas
- 3) Identificar las causas primarias del problema
- 4) Diseñar las medidas para corregir el problema
- 5) Implementar las medidas correctivas
- 6) Comprobar los resultados
- 7) Institucionalizar las nuevas medidas

3.1. Listado de las Posibles Causas Generadoras de la Problemática a Resolver

Dentro del proceso de análisis general de las situaciones que resultaron en demandas por la expedición de normas sobre estructura, planta y salarios, y después de revisar los hechos que originaron los conflictos, se encontraron las siguientes causas:

- Supuesta vulneración de derechos pensionales y de carrera especial que no fueron garantizados por otras autoridades públicas al momento de la supresión de la entidad y posterior incorporación de empleados públicos en las entidades receptoras.
- Los servidores públicos consideran que algunos Decretos salariales no retribuyen en legal forma o lo hacen de manera inadecuada.
- Afectación de servidores públicos con la expedición de decretos de planta y nomenclatura que permitieron la proliferación de grados salariales para un cargo que por mandato legal tiene los mismos requisitos y funciones para todos.
- Generación de percibir una bonificación más alta a la efectivamente decretada por el Gobierno Nacional.

- Indebidas interpretaciones de normas de salario.
- El cambio de líneas jurisprudenciales de las Altas Cortes genera inestabilidad en las regulaciones salariales adoptadas por el Gobierno Nacional.
- No reincorporación de servidores públicos a otras entidades públicas con ocasión de la supresión de empleos de planta de personal.

De acuerdo con lo anterior, la problemática a resolver se relaciona con los procedimientos en materia de derecho laboral, específicamente en temas relacionados con carrera administrativa, régimen prestacional y salarial de los servidores públicos y desvinculación de servidores públicos.

La identificación de las causas generadoras de reclamaciones permitió determinar si las demandas son prevenibles o no. Así entonces, si las reclamaciones son originadas por fallas internas en los procesos internos, será prevenible; si por el contrario, el origen de la problemática es ajeno al Departamento Administrativo de la Función Pública, las reclamaciones no serán prevenibles, por tanto no serán objeto de la presente política adoptada.

Tabla 5

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Suma de las pretensiones en pesos	Resumen de los hechos	¿Este tipo de hechos es prevenible por la entidad en el futuro?
<p>Afectación de empleados públicos con la expedición de decretos de planta y nomenclatura que permitieron la proliferación de grados salariales para un cargo que por mandato legal tiene los mismos requisitos y funciones para todos.</p>	<p>3</p>	<p>\$43.445.100</p>	<p>Defensores de familia que solicitan se les nivele salarialmente a un grado superior al que ostentan por cuanto éste contempla los mismos requisitos y funciones que desempeñan.</p>	<p>NO</p>
<p>-Decretos salariales no retribuyen en legal forma o lo hacen de manera inadecuada, según apreciación de los empleados.</p> <p>-Indebidas interpretaciones de normas de salario.</p>	<p>16</p>	<p>\$319.173.869</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empleados del nivel territorial que solicitan se les reconozca y pague la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978 en los mismos términos que se fijó para empleados del nivel nacional. • Docentes del nivel territorial que solicitan el reconocimiento y pago de la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978 en los mismos términos que se fijó para empleados del nivel nacional • Servidores de la Rama Judicial que solicitan se les reconozca y pague la bonificación judicial. 	<p>NO</p>

Tipo de daño según la clasificación del árbol de causas	Número de reclamaciones por los mismos hechos	Suma de las pretensiones en pesos	Resumen de los hechos	¿Este tipo de hechos es prevenible por la entidad en el futuro?
<p>-El contenido de la norma genera una expectativa de percibir una bonificación más alta a la efectivamente decretada por el Gobierno Nacional.</p> <p>-El cambio de líneas jurisprudenciales de las Altas Cortes genera inestabilidad en las regulaciones salariales adoptadas por el Gobierno Nacional.</p>	3	\$ 1.764.284.588	Magistrados, Procuradores Judicial y ex Procuradores que solicitan el reconocimiento y pago de la Bonificación por compensación consagrada en el Decreto 610 de 1998, como resultado de la sentencia que declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004.	SI
No reincorporación de servidores públicos a otras entidades públicas con ocasión de la supresión de empleos de planta de personal.	8	\$438.700.395	Ex funcionarios del DAS incorporados a la Contraloría General de la República y retirados del servicio con ocasión de la declaratoria de inexecutable de la norma que dio fundamento a su reincorporación.	NO
Supuesta vulneración de derechos pensionales y de carrera especial que no fueron garantizados por otras autoridades públicas al momento de la supresión de la entidad y posterior incorporación de empleados públicos en las entidades receptoras.	8	\$785.787.043	Ex servidores del DAS pertenecientes al sistema especial de carrera administrativa de la entidad, cuyo empleo fue suprimido con ocasión de la liquidación del DAS que fueron reincorporados en otras entidades públicas con régimen general de carrera administrativa, lo que ocasionó la pérdida de las prerrogativas que el sistema de carrera especial les brindaba.	NO

En el análisis para determinar qué reclamaciones son prevenibles se encontró que, si bien toda modificación de los decretos de estructura y planta de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional debe contar con la aprobación técnica del Departamento Administrativo de la Función Pública y, además, que el respectivo acto administrativo debe ser sancionado por el Presidente de la República con la firma de los Ministros y Directores de Departamento Administrativo comprometidos administrativamente en la regulación (art. 115 C.P.), lo cierto es que las reclamaciones laborales no se generan por un indebido desarrollo de las competencias del Departamento Administrativo de la Función Pública en la expedición de los Decretos, sino concretamente en la negativa de reincorporaciones, pago de salarios o nivelaciones, entre otras situaciones, por parte de las entidades empleadores en las que prestan o prestaban sus servicios los servidores públicos demandantes.

Cabe agregar que, la competencia asignada al Departamento Administrativo de la Función Pública para conceptuar en materia salarial y prestacional guarda estricta relación con la interpretación general de aquellas expresiones de los decretos salariales que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión, sin que tal atribución comporte la definición de casos particulares que se presenten al interior de las entidades a las que les presta asesoría; pues la resolución de las reclamaciones laborales corresponde a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía reconocida por la Carta Política, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

Lo anterior, sin olvidar que las competencias atribuidas a este Departamento administrativo en el Decreto 188 de 2004 tampoco conllevan la definición o adopción de mecanismos administrativos para solventar las situaciones o reclamaciones individuales, ni la de ordenar el pago de salarios, prestaciones sociales, indexaciones o intereses del personal que labora al servicio de otras entidades públicas donde se puedan presentar litigios o controversias sobre la materia.

Aunado a lo anterior, gran parte de los Decretos Nacionales cuya inaplicación se solicita en la mayoría de las reclamaciones laborales o demandas de simple nulidad, han sido objeto de diferentes pronunciamientos que respaldan su legalidad material por parte del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual la participación del Departamento Administrativo de la Función Pública no ha derivado responsabilidad patrimonial en este tipo de demandas.

De otra parte, respecto a las reclamaciones que versan sobre reconocimiento y pago de prima de servicios a los docentes y servidores públicos del orden territorial, se advierte que el Departamento Administrativo de la Función Pública adelantó las gestiones correspondientes para regular el tema que generó la inconformidad en los servidores, para lo cual expidió el Decreto 2351 de 2014, Por el cual se regula la prima de servicios para los empleados del nivel territorial; y el Decreto 1545 de 2013, Por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

Por lo anterior, como quiera que el Departamento Administrativo de la Función Pública es vinculado dentro de demandas judiciales por el hecho de suscribir los Decretos salariales y de planta de personal, y teniendo en cuenta que no ha sido condenado en ningún caso al encontrar el juez probadas las razones anteriormente expuestas, se considera que no es prevenible para la entidad la vinculación en éste tipo de reclamaciones, en tanto se derive del adecuado desarrollo de sus competencias.

3.2. Identificación de las Causas Primarias Prevenibles

Sin perjuicio de lo anterior, se encontró que las reclamaciones que pueden ser prevenibles por el Departamento Administrativo de la Función Pública son aquellas ocasionadas por los Decretos salariales que suscribe para un determinado sector y que generan, en algunos de los servidores no destinatarios de tales regulaciones, la falsa expectativa de percibir una remuneración más alta a la que efectivamente es decretada por el Gobierno Nacional.

Sumado a lo anterior, el cambio de líneas jurisprudenciales de las Altas Cortes genera inestabilidad en las regulaciones salariales adoptadas por el Gobierno Nacional.

Conviene precisar que, en torno a las reclamaciones fundadas en la Bonificación por Compensación, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha venido participando en las reuniones interinstitucionales programadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a efectos de definir Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos que permitan superar la aludida problemática procesal.

Por ello, se plantea la necesidad de que la política de prevención desarrolle mecanismos tendiente a aminorar el impacto de tales causas de litigiosidad, lo cual obviamente debe comprometer el mejoramiento de la fundamentación y redacción de los decretos salariales para facilitar su debida interpretación y comprensión.

4.

**Medidas para corregir
el Problema a Resolver**

Para prevenir los actos, hechos y operaciones administrativas que generan la litigiosidad en la entidad en las materias anotadas, se acogen los siguientes criterios de prevención del daño antijurídico:

La redacción de los decretos salariales debe ser clara y precisa. Por tanto, en los mismos deben evitarse expresiones ambiguas e imprecisas que puedan generar errores o distorsiones en su interpretación, contraviniendo la intención del Gobierno Nacional. Adicionalmente, de requerirse para una correcta aplicación de las disposiciones en materia salarial y prestacional, prever la transcripción de la respectiva fórmula de estimación o cálculo. Igualmente, cuando se pretendan establecer primas sin carácter salarial debe verificarse previamente que las mismas tengan respaldo en la ley.

4.1 Acciones Conjuntas a Implementar

Considerando que la efectividad de la política de prevención del daño antijurídico depende en gran medida de su construcción conjunta entre las distintas áreas del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad conviene formular y adoptar los siguientes lineamientos de prevención frente a los riesgos institucionales que generan la litigiosidad descrita:

Las normas salariales y prestacionales elaboradas con la intervención o participación del Departamento Administrativo de la Función Pública deberán contener un lenguaje claro y sencillo, que facilite su comprensión e interpretación, atendiendo los parámetros establecidos en la “Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia”, 2015.

Igualmente, de resultar necesario dentro del contenido de las normas salariales y prestacionales, deberá describirse la fórmula de estimación o cálculo correspondiente. Lo anterior, a efecto de evitar generar en sus destinatarios expectativas económicas superiores a las realmente establecidas por el Gobierno Nacional.

Se realizarán capacitaciones a los servidores de la Dirección de Desarrollo Organizacional y Dirección Jurídica con el fin de fortalecer al personal humano en los temas que generan litigiosidad.

En la expedición de los Decretos salariales dictados por la Dirección de Desarrollo Organizacional, se verificará el cumplimiento del diligenciamiento del documento de trabajo utilizado por la Función Pública denominado “Memoria Justificativa – Expedición Normativa” que se elaboró con el fin de dar cumplimiento a lo consagrado en el Decreto 1345 de 2010, norma compilada en el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República: Decreto 1081 de 2015.

Realizar comentarios al proyecto de CONPES de Calidad normativa, y hacer seguimiento a las observaciones que haga el Departamento Administrativo de la Función Pública al documento.

Por último, se participará de manera activa en las reuniones interinstitucionales programadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para definir Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos que permitan superar la problemática suscitada por las reclamaciones en el tema de Bonificación por Compensación.

Por tanto, para la adecuada redacción de tales normas y de sus estipulaciones, se realizará un trabajo conjunto entre la Dirección de Desarrollo Organizacional y la Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública cuyo desarrollo será en el término de un año contado a partir de la adopción de la presente política.

Teniendo en cuenta que se trata de elaboración de documentos, capacitaciones internas y publicación y difusión de políticas, no se hace necesario estimar un presupuesto para tal fin.

4.2 Indicadores de Gestión y Resultado

Tipo de Indicador	Medición	Área Encargada
De Gestión	Socialización de la Guía de Lenguaje claro para servidores públicos de Colombia a todos los servidores públicos de la entidad.	Dirección General
De Gestión	Número de capacitaciones realizadas/Número de capacitaciones programadas	Dirección de Desarrollo Organizacional/ Dirección Jurídica
De Gestión	Número de asistencia a reuniones adelantadas por la ANDJE/ Número de reuniones programadas por la ANDJE	Dirección Jurídica
De Gestión	Comentarios al proyecto de CONPES de Calidad normativa y seguimiento a las observaciones planteadas	Dirección Jurídica
De Resultado	Número Decretos salariales expedidos con el cumplimiento de la "MEMORIA JUSTIFICATIVA – EXPEDICIÓN NORMATIVA"/ Número de Decretos salariales expedidos	Dirección de Desarrollo Organizacional/ Dirección Jurídica

5.
**Implementación de la Política
de Prevención del Daño Antijurídico**

El contenido del presente documento es aprobado por el comité de conciliación del Departamento Administrativo de la Función Pública y se adopta como política de prevención de daño antijurídico, entendido como aquel que puede ser prevenido por la entidad, el cual será publicado al interior de la entidad para su cumplimiento y desarrollo.

Una vez implementadas las medidas correctivas, se realizará un seguimiento a los resultados e institucionalizará nuevas medidas, de ser necesario, de modo que se cumplan las etapas propuestas en el manual de elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico previsto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Así entonces, se espera como impacto que los destinatarios de las normas salariales no presenten reclamaciones basados en falsas expectativas o interpretaciones erróneas de las remuneraciones que el Gobierno y las normas les conceden.

Política para la prevención del daño antijurídico en el Departamento Administrativo de la Función Pública

Comité de Conciliación y Defensa Judicial
Dirección Jurídica
Grupo de Defensa Judicial

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Comutador: **334 4080 / 86** - Fax: **341 0515**

Web: www.funcionpublica.gov.co

e mail: webmaster@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: **018000 917770**

Bogotá D.C., Colombia. Octubre de 2015.