

**MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN “MIPG”**

**POLITICA DE DEFENSA JURIDICA**



**EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO  
ESE BELLOSALUD  
BELLO, ANTIOQUIA**

**OCTUBRE 2020**

**DIEGO ALFONSO MONTOYA GRAJALES**  
GERENTE

**FABIO LEÓN LONDOÑO PARRA**  
SUBGERENTE DE TALENTO HUMANO

**ALEJANDRO ALZATE**  
SUBGERENTE ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

**PAULA ANDREA GONZALEZ LEON**  
SUBGERENTE DE SERVICIOS DE SALUD

**LINA MARÍA VÁSQUEZ CASTAÑEDA**  
PROFESIONAL UNIVERSITARIO MIPG

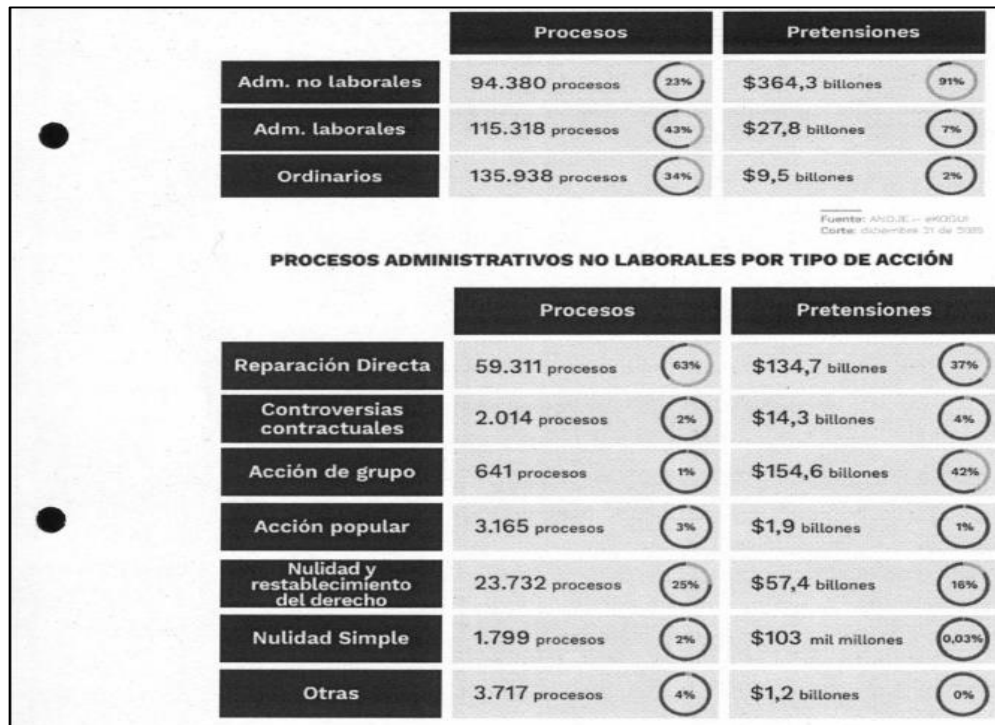
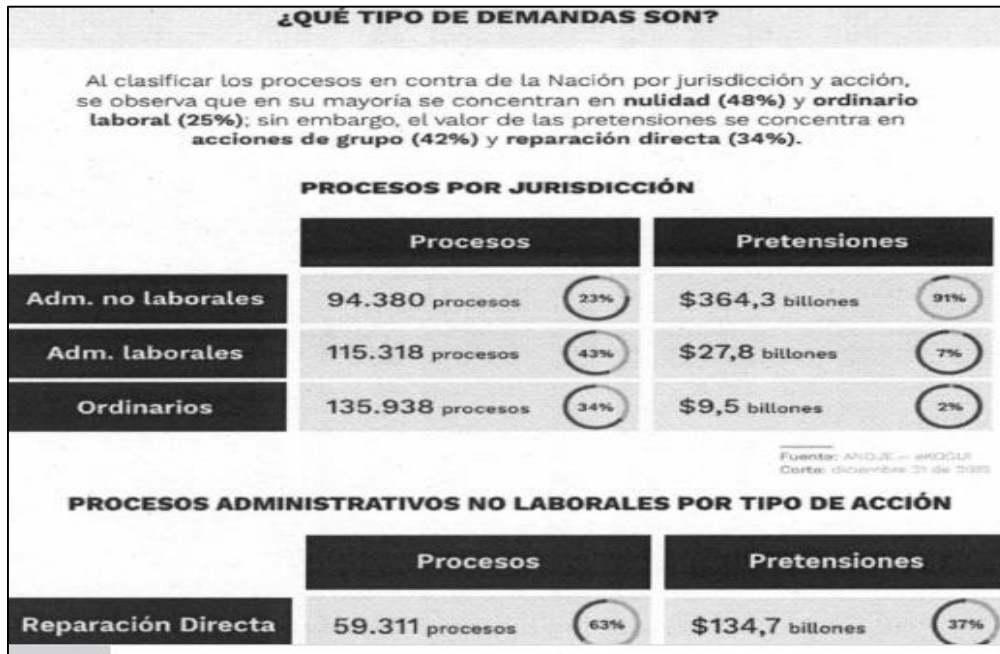
**JAVIER ANTONIO LÓPEZ RESTREPO**  
JEFE DE OFICINA DE CONTROL INTERNO

## 1. INTRODUCCION

Según el informe del segundo semestre del año 2020, presentado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, acerca de la litigiosidad, con corte a 31 de diciembre de 2019, el total de las demandas en contra de la Nación ascendió a la suma de \$427 billones de los cuales, 405.659 procesos equivalentes a \$ 402 billones eran de carácter judicial, 60 procesos por la suma de \$4,8 millones eran de carácter arbitral, 14 procesos por valor de 20,1 billones fueron de controversias de carácter internacional y 996 casos fueron por Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

Adicionalmente presentaron las siguientes gráficas relacionadas:

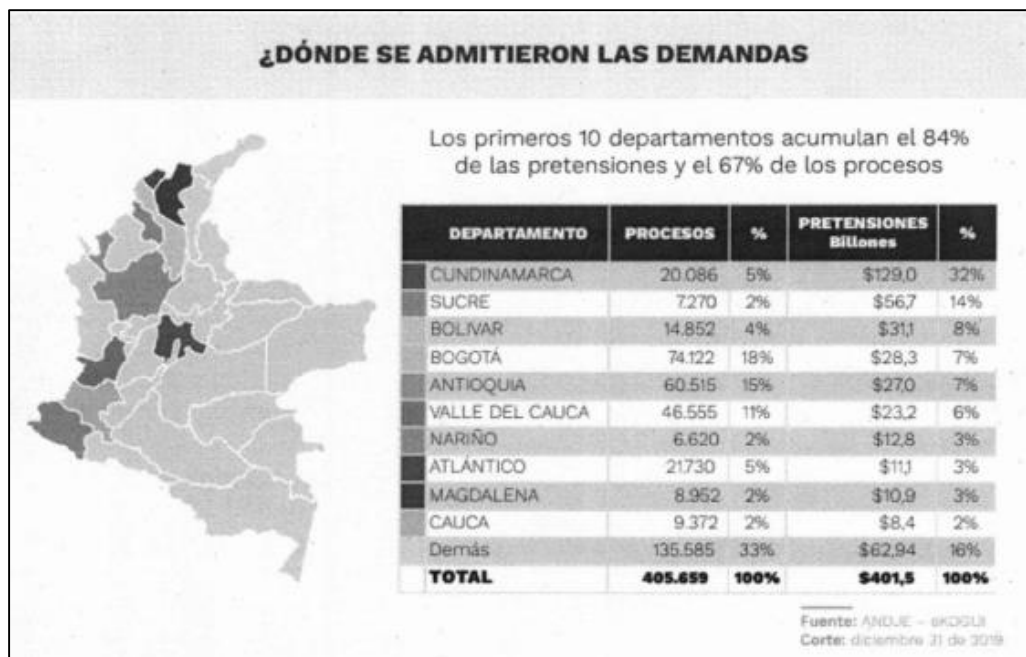




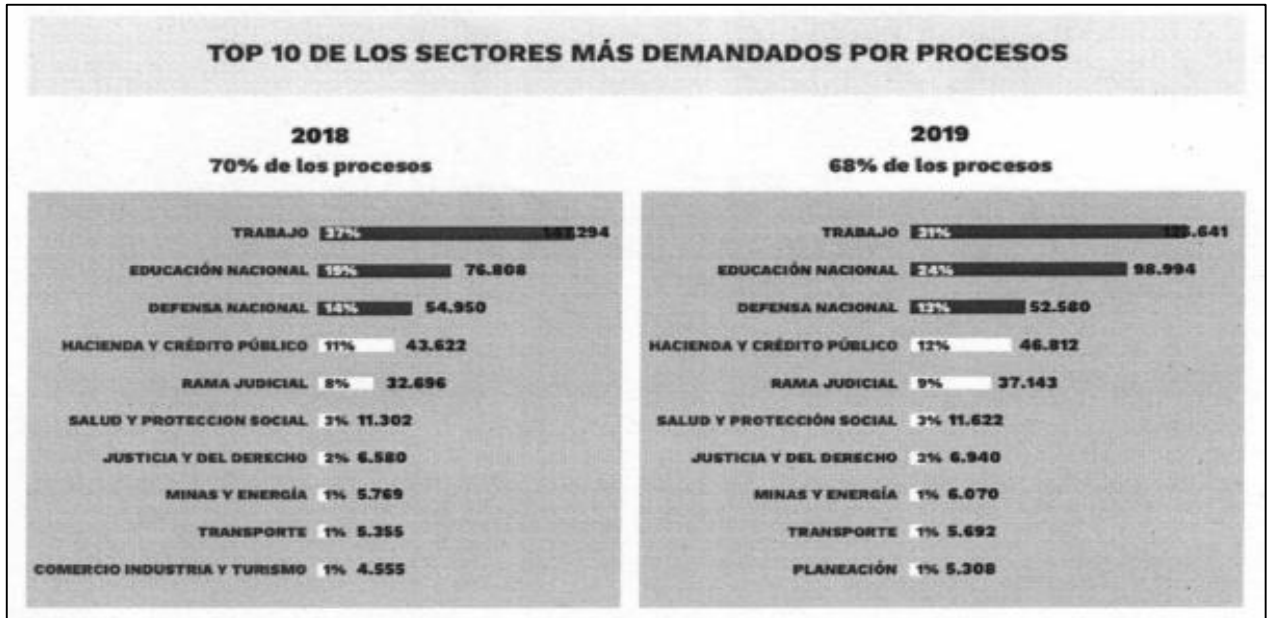
Como se puede evidenciar, en el territorio nacional se ha presentado un crecimiento

significativo de los procesos de carácter litigioso en el ámbito del derecho público lo cual representa una grave afectación de tipo patrimonial que impide la optimización de los recursos del Estado en otro tipo de contingencias que no resulten previsibles para la Administración en oposición de los procesos de carácter de tipo judicial que podrían en gran medida ser prevenidos o mitigados.

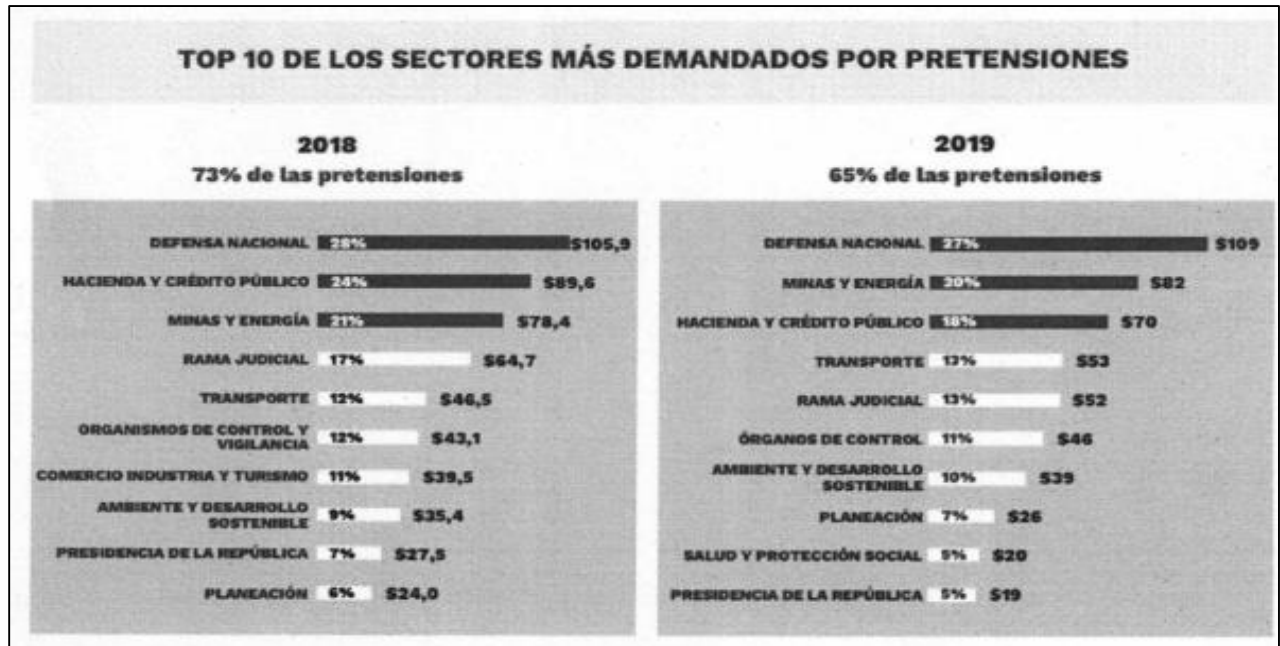
Por su parte, la Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado escinde a Nivel territorial la distribución de la presentación de esas demandas, en el cual se observa que el Departamento de Antioquia ocupa el (5) lugar en orden ascendente dentro del grupo catalogado con acumulación del 84% de las pretensiones, y lo representa de la siguiente manera:



Para ser precisos, la ANDJE clasifica los sectores más demandados tanto por procesos como por pretensiones, encontrando el sector salud y Protección Social en el sexto lugar dentro de un grupo seleccionado de diez:



Por otro lado, y en lo relativo a las causas frecuentes de las demandas a nivel



Nacional, la falla en la prestación del servicio de salud se clasificó en segundo lugar en relación con las demás causas frecuentes de demandas y la violación al debido proceso administrativo.

El párrafo del artículo 5 de la Ley 1444 de 2011 autorizo la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en ejercicio de esa facultad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4085 de 2011 y en el artículo 6 de este Decreto, dispone que es función de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “Formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas”, por su parte, el Decreto 1716 de 2009 “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y el Capítulo V de la Ley 640 de 2001” ordena que cada comité de conciliación formule políticas sobre prevención del daño antijurídico y establece que corresponde a cada entidad, utilizando su conocimiento en relación con el funcionamiento, contexto y restricciones que enmarcan su respectiva actividad, diseñar su propia política de prevención.

En el artículo 6 de la citada norma, se establece que el Comité de conciliación es 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 y teniendo en cuenta los precedentes judiciales, tienen la capacidad de producir reglas de comportamiento. Sin embargo, la posibilidad de que la jurisdicción genere reglas, permite que las partes con un interés intenso en una interpretación favorable para ella acudan reiteradas y sistemáticamente a la jurisdicción para obtener un precedente que le reconozca los beneficios buscados. El cambio jurídico a través de precedentes, es liderado por los abogados litigantes, que representan intereses concentrados en el cambio de la interpretación y el contenido sustancial del derecho, abogados del Estado, quienes deberían emplear los recursos a su cargo para obtener precedentes a favor del interés público.

Así las cosas, la correcta implementación de una política de prevención del daño antijurídico, parte del entendido de que la misma es una herramienta poderosa de administración pública en la que asuntos que podrían decididos por los jueces, ni siquiera lleguen a esa instancia porque previamente se evitan por la propia entidad, dicho en otros términos, permite resolver problemas administrativos o de otra índole antes que pasen a reclamaciones o demandas en los estrados judiciales que signifiquen afectaciones patrimoniales a las entidades públicas colombianas y disminuciones litigiosas para las mismas.

Por esta razón, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la ESE Bellosalud, es un órgano dentro de la entidad, encargado misionalmente de *“liderar, Planear, implementar y evaluar la política pública de prevención del daño antijurídico”* y que de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el inciso segundo de su artículo 45, se determina que será responsabilidad de cada órgano, defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomara las medidas conducentes.

Que para el caso específico de la ESE Bellosalud se evidenciaron como causas frecuentes de las demandas por procesos las siguientes: 1) Nulidad y restablecimiento del derecho laboral en temas tales como: 1.1) Las diferencias entre los contratistas prestadores de servicio en oposición al contrato realidad y la tercerización, y 1.2) la falta del debido proceso y/o motivación para aplicar los parámetros del retén social. 2) Reparación directa: 2.1) Actos médicos y/o clínicos (falta en el servicio y pérdida de oportunidad): 2.1.1) Actos obstétricos – sufrimiento fetal o muerte fetal 2.1.2) Falta de remisión oportuna – consultas reiteradas con síntomas asociados/error diagnóstico.

## **2. JUSTIFICACION**

Con la expedición del Decreto 1069 de 2015 y el Manual de MIPG se debe elaborar e implementar la Política de Defensa Jurídica para las entidades públicas, la cual hace parte de la Dimensión de Gestión con Valores para Resultados. Igualmente en el marco del Decreto 1069 de 2015 se establece que todas las entidades públicas deberán formular una política de Defensa Jurídica conforme a las líneas jurisprudenciales que ha construido la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, para cuyo efecto podrán adoptar los instrumentos adoptados y publicados en la página web [www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co).

## **3. OBJETIVOS**

Prevenir aquellas situaciones administrativas, técnicas jurídicas o de cualquier otra índole que puedan significar reclamaciones judiciales o demandas contra los intereses de la ESE Bellosalud.

## **4. ALCANCE**

La política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud está integrada por: Actuaciones Prejudiciales, Defensa Judicial, Cumplimiento y pago de sentencias; Acción de repetición y recuperación del recurso público, prevención daño antijurídico y las directrices internas relacionadas con el proceso de Defensa Jurídica.

## **5. MARCO JURIDICO DE LA POLITICA DE DEFENSA JUDICIAL**

Desde la Constitución Política de Colombia de 1991, al consagrarse la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, se prevé que en el marco del Estado Social de Derecho en que se erige nuestro país, la rama ejecutiva del poder público y la función administrativa que deben atender los fines esenciales del Estado y estar puestos al servicio de los intereses generales y en donde la administración pública, en procura de la materialización de los principios constitucionales y la satisfacción de los derechos y deberes del conjunto social, debe propugnar por la defensa de los intereses litigiosos y la formulación e implementación de políticas públicas que prevengan el daño antijurídico de las entidades estatales.

En efecto el artículo 90 de la constitución con relación a la responsabilidad patrimonial el Estado establece lo siguiente:

*“Art. 90 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 haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

La Constitución Política de 1991 con relación a la función administrativa preceptúa:

*“Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...).”*

La Ley 1444 de 2011 creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad descentralizada del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho y que tiene como objetivo la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación en las actuaciones judiciales de las entidades públicas.

El Decreto Ley 4085 de 2011 al establecer la estructura y objetivos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, le señala a la agencia entre otras funciones las de formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño Antijurídico y la extensión de sus efectos, la Defensa Jurídica Pública y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado, así como diseñar y proponer estrategias, planes y acciones en esta materia para la prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, el daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

El Decreto 1716 de 2009 en relación con el papel de los comités de conciliación de las entidades estatales y su rol en la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico de las instituciones públicas, lo define en los siguientes términos:

*“Art 16. EL Comité de Conciliación es 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 (...).”*

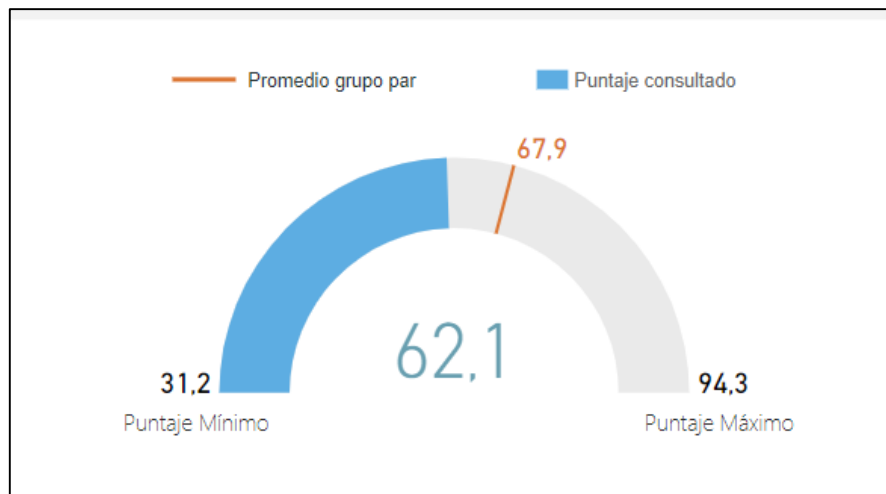
Al momento de formular e implementar la política de prevención del daño antijurídico por parte de la ESE Bellosalud, el Comité de Conciliación y Defensa

Jurídica, tuvo en cuenta los informes presentados por el Abogado (a) externa de Representación Judicial, y los parámetros normativos tenidos en cuenta por la misma tales como la Ley 1437 de 2011, Ley 640 de 2001, Resolución 353 de 2016 y demás normas complementarias de la defensa judicial de las entidades de carácter público.

## 6. DIAGNOSTICO

Teniendo como base el diligenciamiento del cuestionario del Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión, FURAG, aplicado para la vigencia 2019, se puede evidenciar que la Empresa Social del Estado ESE Bellosalud, presenta el 62,1% de avance en la elaboración, aprobación e implementación de la política de Defensa Jurídica, tal como se evidencia en la gráfica.

### RESULTADO FURAG 2019. Política de Defensa Jurídica



## 7. METODOLOGIA

Para la construcción de la Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud se tuvieron en cuenta los procedimientos y la normativa diseñados por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado ANDEJ, entre los que se resaltan los siguientes:

- ✓ “Paso a paso” y “matrices” para la elaboración de políticas de prevención del daño Antijurídico (Mayo de 2016).
- ✓ Manual para la elaboración de las políticas de prevención del Daño Antijurídico elaborado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Junio 2014)
- ✓ Guía para la generación de Política de Prevención del daño Antijurídico (marzo 2013)
- ✓ Propuesta presentada por el Jefe de la Oficina de Control de Interno de la ESE Bellosalud. (Junio 2020).
- ✓ Circular Externa N° 03 de 20 de junio de 2014 “Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención.
- ✓ Circular Externa N° 06 de Julio de 2016, “lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico”.
- ✓ Circular Externa N°09 del 11 de marzo de 2015. “Lineamientos sobre la prevención del Daño Antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica”.

Partiendo de las particularidades y misionalidad de la Institución, expuestas en apartados anteriores, se diligenciaron las matrices que para el efecto ha elaborado el “paso a Paso” de esta política, incluidas las circulares y manual diseñados para este propósito, desde el nivel nacional pero que en aplicación de los principios constitucionales de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, apoyan la formulación de este instrumento, aplicado a una entidad del nivel descentralizado de la Administración Municipal.

Las matrices “paso a paso” elaborados en la construcción de esta política fueron las siguientes:

**Identificación Actividad Litigiosa:** Tomando en consideración la creación de la entidad y la inexistencia de casos o demandas en curso en contra de la ESE Bellosalud, se tuvo en cuenta como criterio orientador, las reclamaciones presentadas ante los juzgados y Tribunales Administrativos, pero de manera relevante y a partir de una construcción colectiva entre todas las dependencias que integran la Entidad, se adelantaron mesas de trabajo (Reuniones ordinarias del Comité de Conciliación y Defensa Judicial), en los meses de abril del año 2020, a partir de la circular N°32 del 24 de abril de 2020, originado en la Oficina Jurídica de la ESE Bellosalud, con el objeto del análisis, estudio e inicio de la primera fase de implementación de la política de Defensa Jurídica dentro de ESE Bellosalud de conformidad con la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de

1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001, y quien establece que “El Comité de Conciliación es 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. Y como ocasión de la circular N°38 del 11 de mayo de 2020 con el objeto de análisis, estudio y finalización de la implementación de la política de Defensa Jurídica dentro de la ESE Bellosalud de conformidad con la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del capítulo V de la Ley 640 de 2001, y quien establece que “El Comité de conciliación es 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.

También hace parte integral de esta política pública los antecedentes, actas de reuniones y correos electrónicos entregados por las distintas dependencias de la ESE Bellosalud que aportaron a la construcción de esta matriz de identificación de actividad litigiosa, información que se encuentra incorporada en la carpeta de antecedentes respectiva y que sirve como anexo también al presente documento.

**Análisis de Causas Primarias o Subcausas:** A partir del inventario de riesgos identificados en la ESE Bellosalud, el Comité de Conciliación de la entidad hizo una labor de priorización y análisis de las causas primarias, generando con ello la propuesta de formulación de varias causas generales, poniendo el acento en la actividad clínica de la entidad, y acatando las recomendaciones de la oficina jurídica, en la consideración del contrato realidad como una causa de prever de eventuales daños antijurídicos en contra de la Entidad.

**Plan de Acción o Política de Prevención del Daño Antijurídico propiamente dicha:** El Plan de Acción o tercera matriz formulada fue puesta a consideración y análisis de observaciones por parte del Comité de Conciliación de la ESE Bellosalud, con este plan se pretenden mitigar las causas primarias que puedan ocasionar la afectación antijurídica, se considera la propuesta de política pública a desarrollar en la Institución.

**Matriz de Seguimiento y Evaluación:** Esta matriz obedece a la necesidad de proponer indicadores que permiten medir el grado de cumplimiento de las medidas implementadas para reducir la actividad litigiosa o eventualmente litigiosa de la Entidad, para este propósito se contará con la colaboración especial de la oficina de gestión del riesgo de la ESE Bellosalud, quienes implementaran el diseño de estos instrumentos de medición de la efectividad del plan de acción o de la política de prevención del daño antijurídico.

La construcción de la política de prevención del daño antijurídico de la ESE Bellosalud, se ha nutrido de aportes del Comité de Conciliación de la entidad, de todas las dependencias misionales y de apoyo, en particular de las oficinas de Control Interno, Subgerentes y coordinadores de gestión del riesgo y de auditoría médica de calidad, de la retroalimentación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, de la Oficina Jurídica y apoderado (a) de Representación Judicial, todo ello con el acompañamiento permanente del Gerente.

Para la construcción de la matriz de causas primarias o subcausas, se tomarán en cuenta los lineamientos expuestos en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa de Estado "Ekogui" de conformidad con lo dispuesto en el decreto 2052 de 2014, como instrumento para el conocimiento, formulación y focalización de políticas de prevención de daño antijurídico y la generación de estrategias de defensa jurídica en las instituciones públicas del orden nacional, en el marco de las competencias misionales de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y que ante la ausencia de una normatividad especial en Antioquia, ha servido de soporte metodológico para la construcción de la política de prevención del Daño Antijurídico en la Entidad. En el mismo sentido y como ya se había comentado, la priorización de la ESE Bellosalud con relación a la figura del contrato realidad y las fallas en el servicio de tipo clínico, tuvieron consideración para su formulación en las matrices correspondientes.

Las actas del comité de conciliación en la que se recogieron los distintos aportes y discusiones de los miembros de este órgano colectivo, se aportan de manera anexa a esta política pública y reposarán en la oficina jurídica de la Entidad.

## **8. MATRIZ DE IDENTIFICACION ACTIVIDAD LITIGIOSA**

Nombre de la Entidad: ESE Bellosalud

Nivel de Litigiosidad: Medio

Riesgos Identificados:

### **8.1. Nulidad y Restablecimiento del Derecho:**

#### **Causa General:**

##### **8.1.1. Supervisión de contratos**

- Desconocimiento del ejercicio de la supervisión
- Inaplicación Manual de Supervisión
- Falta de idoneidad de funcionarios y contratistas que ejercen la supervisión.
- Falta de capacitación para el ejercicio de la supervisión
- Poco conocimiento en contratación estatal
- Inexistencia de herramientas tecnológicas para ejercer la supervisión

- Inexistencia de controles que permitan generar alertas sobre la ejecución.
- Incumplimiento de requisitos de legalización y ejecución de los contratos
- Desconocimiento e inaplicación del proceso de declaratoria de incumplimiento contractual.

#### **8.1.2. Contrato Realidad:**

- Asignación de inventarios a contratistas
- Exigencia de cumplimiento de horario
- Obligaciones contractuales que no corresponden con lo realmente ejecutado.
- Solicitud y otorgamiento de permisos e incapacidades médicas.

#### **8.1.3. Motivación de actos Administrativos de Desvinculación de Provisionales:**

- Falta de requerimientos previos al envío de los cargos al CNSC
- Falta de consolidación de un sola carpeta de documentos y procedimientos aplicados a cada empleado provisional que solicite aplicación de reten social.
- Deficiente motivación del Acto Administrativo de notificación de separación del cargo.

### **8.2. Reparación Directa:**

#### **Causa General:**

##### **8.2.1. Atención materno-perinatal**

- Deficiente capacitación a los profesionales de la salud
- Indebida elaboración de las historias clínicas
- Poca socialización de las actuales guías materno.
- Falta de auditorías concurrentes de adherencia en guías de práctica clínica en la atención de las usuarias gestantes con lista de chequeo.
- Deficientes reportes oportunos de Eventos Centinelas.

##### **8.2.2. Atención Población General:**

- Falta de realización de auditorías concurrentes en manejo de casos clínicos en urgencias o en citas prioritarias con retro alimentación a los profesionales.
- Falta de socialización de guías de práctica clínica vigentes en el sistema o publicadas por el Ministerio y su auditoria posterior con los modelos vigentes acogidos por la Empresa.
- Falta de verificación del perfil de los profesionales a contratar.
- Poca programación de actividades de inducción completa a todo el personal nuevo de la empresa.

- No existe delegación de un referente científico que gestione todo el proceso de **Educación Continua Asistencial** para toda la ESE y para todas las áreas clínicas con el apoyo de cada líder de proceso.
- Falta de análisis permanente de **Estadísticas de Morbimortalidad** al interior de la ESE
- Deficientes ejercicios de capacitación, referenciación y pasantías en el ejercicio de la **Medicina Obstétrica**.
- Ineficiente actualización de guías de manejo adaptadas a la realidad de recursos de la ESE con énfasis en los **criterios de remisión** que minimicen las denominadas **Oportunidades perdidas o Chance de vida**, común denominador en múltiples demandas por praxis clínica.

La ESE Bellosalud para la consolidación de la matriz de identificación de la actividad litigiosa, también tuvo en consideración las solicitudes de conciliación extrajudicial y las demandas existentes a la fecha, no obstante lo cual, a efectos de la construcción de esta política pública, el acento estuvo puesto en los riesgos percibidos por las diferentes áreas misionales y de apoyo de la entidad expuestos en la anterior matriz.

## **9. RESUMEN DE CAUSAS GENERALES**

A partir de la identificación de la actividad litigiosa y su localización en la matriz correspondiente, se procedió a elaborar una tabla de causas generales y niveles de frecuencia para cada uno de los elementos que componen dicho instrumento, arrojando una relación de priorización, a tener en cuenta para los pasos siguientes de la política de Defensa Jurídica.

El listado de causas generales atiende la metodología propuesta por el “e-kogui” o Sistema Único de Gestión e información de la Actividad Litigiosa del Estado, reglamentado por el Decreto 2052 de 2014, como parte de las tareas asignadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y que ante la ausencia de una normatividad y unos procedimientos definidos en el distrito capital, han servido de soportes orientadores en la construcción de la política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud.

El Comité de conciliación de la entidad adelantó una labor de priorización y/o análisis de causas generales con el propósito de a partir de la información suministrada por la matriz de riesgos, evaluar las causas primarias relacionadas con estas causas generales y determinar las fallas administrativas o de cualquier índole que puedan ser evitadas como eventuales daños antijurídicos de la entidad.

En el examen o análisis de causas también se tuvo en cuenta los lineamientos de la oficina jurídica en el sentido de priorizar como causas de, la consideración del

contrato realidad como una causa significativa en el volumen de casos de la política de Defensa Jurídica de las entidades públicas de la capital.

El examen de causas de la ESE Bellosalud no priorizó una única causa general, sino que en un ejercicio validado por el Comité de Conciliación de la entidad, tuvo en cuenta otros elementos a fin de construir un plan de acción o una política pública de Defensa Jurídica más incluyente y que juntara los aspectos relevantes en el propósito de adelantarse a los eventuales litigios contra la ESE Bellosalud.

## **10. COMITÉ DE CONCILIACION**

El Comité de conciliación de las entidades estatales tiene una especial importancia en la construcción de la política de Defensa Jurídica, en efecto, según lo dispuesto en el artículo 16 del decreto 1716 de 2009, se lee: “El Comité de conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de intereses de la entidad (...)”.

En caso de la ESE Bellosalud el Comité de conciliación de la entidad ha cumplido con las funciones asignadas en la norma y ha formulado recomendaciones para una óptima construcción de la política de Defensa Jurídica de la entidad.

Es de resaltar que al interior del Comité de conciliación de la ESE Bellosalud, tienen asiento las áreas técnicas y los responsables de la formulación del Plan de Acción de la política de Defensa Jurídica, así como su implementación y seguimiento, bajo el liderazgo de la dirección de la entidad, circunstancia que permita optimizar los niveles de coordinación necesarios para el éxito de estas tareas y propósitos misionales.

Las actas del comité de conciliación donde se cumplió la tarea de ser escenario de análisis y definición de la política de Defensa Jurídica, se anexan como documentos soportes a esta herramienta de administración pública.

## **11. PLAN DE ACCION DE LA POLITICA DE PREVENCION DE DAÑO ANTIJURIDICO**

La política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud es la respuesta institucional de la entidad, frente a los riesgos identificados por las áreas técnicas y de apoyo de la misma, así como del concurso de las demás herramientas de planificación y de gestión conducentes a una gerencia pública transparente, moderna, incluyente y participativa, armónica con la misionalidad de la entidad en que se prioriza la acción

administrativa previa, sobre la restaurativa o reparadora, derivada de las acciones judiciales y de los requerimientos de la comunidad, que desde sus propias capacidades instaladas evita y previene los eventuales riesgos y costos de los procesos ante la rama jurisdiccional del poder público.

De conformidad con la metodología de construcción propuesta de la política, la que toma sus bases desde la formulación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, El **Plan de Acción de la Política de Defensa Jurídica**, es la misma propuesta de **Política de Prevención de Defensa Jurídica**, como se desprende de la comprensión del texto “paso a paso para la elaboración de una Política de Defensa Jurídica”, del que se extrajo el siguiente aparte:

### **11.1. Elaborar el Plan de Acción (Paso Tres)**

El Plan de Acción para resolver o mitigar las causas primarias que ocasionen o puedan ocasionar daños antijurídicos es la propuesta se política”

A partir de las causas primarias identificadas, el plan de acción o la política propiamente dicha, definen las medidas concretas que van a mitigar o corregir las causas en mención, medidas que deben tener coherencia con la determinación y priorización adelantados en el paso anterior; se establece a renglón seguido el mecanismo de implementación, qué responde a la pregunta orientadora de ¿Cómo? Se van adelantar las medidas propuestas; en el mismo sentido, la política debe tomar en consideración el aspecto temporal o cronológico, es decir el ¿Cuándo? Medido en fechas precisas de ejecución, que hagan tangible la medición del Plan de Acción formulado. La política debe indicar además un responsable (s) de la implementación de la misma o responde a la pregunta esencial ¿Quién?, más allá del rol a desempeñar por el comité de conciliación de la ESE Bellosalud, como escenario de discusión y análisis de la política muchas veces referida. Como toda política pública, la de Defensa Jurídica, debe tener unos recursos, para ser eficaz y cumplir los propósitos de su diseño, este asunto responde a la pregunta de ¿Con qué? Elementos debe disponer para llevar a cabo las medidas propuestas en este plan, estos recursos pueden ser financieros, humanos o administrativos, para el caso de la ESE Bellosalud, se tuvo en consideración los principios del derecho administrativo colombiano de economía y austeridad en el gasto y con los recursos disponibles de la propia entidad, se van acometer las actividades propias de la política, finalmente en aplicación del principio de publicidad, se propone una estrategia de divulgación de la política de Defensa Jurídica de la entidad, que involucre a las dependencias directamente relacionadas con la misma, pero que también se extienda a los demás servidores públicos de la entidad, así como a los demás usuarios y entidades del Municipio y de otras instituciones o personas que se relacionen con la ESE Bellosalud.

En la siguiente matriz de Plan de Acción, se plasma la propuesta de Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud.

Causas primarias	Medida ¿Qué Hacer?	Mecanismo ¿Cómo?	Cronogram a ¿Cuándo?	Responsab le ¿Quién?	Recursos ¿Con Qué?	Divulgación
Omisión, verificación y cumplimiento de requisitos precontractuales	Revisión de los procedimientos establecidos en la entidad de conformidad con el Decreto 1082 de 2015 y normas concordantes, divulgación al personal.	Actualización del procedimiento para las jornadas de divulgación.	30-12-2020	Oficina Jurídica Oficina de Control Interno	Sala de juntas, oficina, equipos, abogados de la entidad	Procedimiento de contratación (Manual interno de la entidad) Actualización internet de la entidad.
Falencias interventoría externa y supervisión (Interna)	Designar personal idóneo para ejercer la supervisión. Instruir a supervisores sobre el alcance, naturaleza jurídica y responsabilidad de su actividad.	Elaboración Manual de Supervisión e interventoría. Divulgación del Manual a supervisores de los contratos.	30-12-2020	Oficina Jurídica Oficina de Control Interno	Sala de juntas, oficina, equipos, abogados de la entidad	Internet de la entidad, proceso de gestión jurídica contractual y Manual de supervisión e interventoría.
Deficiente motivación de Actos Administrativos de Desvinculación de provisionales	Seguir los parámetros previos al envío de vacantes a la CNSC que surtirán concurso de méritos que permita identificar si a esta fecha los servidores cumplen con los criterios del retén social contemplados en la Ley 790 de 2012.	Diseñar un derrotero con los parámetros aplicativos del retén social.	30-12-2020	Oficina jurídica y Subgerencia de Talento Humano	Sala de juntas, oficina, equipos, abogado de Talento Humano de la entidad	A través de la Subgerencia de Talento Humano y Gestión Documental
Asignación de inventarios a los contratistas, exigencia de cumplimiento de horario, obligaciones contractuales que no corresponden con lo ejecutado, solicitud y otorgamiento de permisos para citas médicas.	Instruir a supervisores y a personal directivo de la entidad sobre los límites y prohibiciones de los contratos de prestación de servicios.	Elaboración Manual de Supervisión e interventoría. Divulgación del Manual a Supervisores de contrato	30-12-2020	Oficina Jurídica Oficina de Control Interno	Sala de juntas, oficina, equipos, abogados de la entidad responsables de contratación	Intranet de la entidad, proceso de gestión jurídica, contractual y Manual de Supervisión e interventoría.
Deficiente capacitación a los profesionales de la salud en el manejo de la Historia Clínica	Capacitación a los profesionales de la salud en el manejo apropiado, oportuno y completo de la Historia Clínica como primera fuente de evidencia solicitada ante una demanda y elaboración de las historias clínicas en lo referente a que consignar en ellas, registro cronológico de los hechos y atenciones en las planillas adecuadas (Ley 23 de 1981) Por la cual se dictan normas en materia de ética médica, Resolución 1995 de 1999, Por la cual se establecen normas para el manejo de la Historia Clínica.	Realización de capacitaciones periódicas al personal de salud, sobre manejo y diligenciamiento de Historias Clínicas.	30-12-2020	Subgerencia de Servicios de Salud, oficina de Calidad y gestión del Riesgo.	Sala de juntas, oficina, equipos, líderes de proceso de calidad, atención al usuario y gestión del riesgo.	Internet de la entidad, proceso de gestión de calidad, gestión del riesgo, guías prácticas y protocolos médicos de la SUPERSALUD.
Poca socialización de las actuales Guías materno-perinatales	Socialización de las actuales guías materno-perinatales (CNP, atención de parto y sus complicaciones), y en las RUTAS INTEGRALES DE ATENCION EN SALUD – (RIAS). Auditorías concurrentes de adherencia en Guías de Práctica Clínica en la atención de las usuarias gestantes con listas de chequeo.	Realización de foros de socialización de Guías de manejo.	30-12-2020	Subgerencia de Servicios de Salud, oficina de Calidad, Atención al Usuario y Gestión del Riesgo	Sala de juntas, oficina, equipos, líderes de procesos de calidad, atención al usuario y Gestión del Riesgo	Intranet de la entidad, proceso de gestión de calidad, gestión del riesgo, guías prácticas y protocolos médicos de la SUPERSALUD

	Actualización de Guías de Manejo adaptadas a la realidad de los recursos de la ESE con énfasis en los CRITERIOS DE REMISION que minimicen las denominadas OPORTUNIDADES PERDIDAS O CHANCE DE VIDA, común denominador en múltiples demandas por Praxis clínica.					
Deficientes reportes oportunos de Eventos Centinelas	Reportes oportunos de Eventos Centinelas como las "Muertes Perinatales" para que cada uno de estos casos tenga anticipadamente una evaluación y análisis del caso no solo por requerimiento de Vigilancia Epidemiológica, sino porque desde ahí se pueden detectar fallas y realizar las correcciones o planes de manejo pertinentes y a la vez pueda generar una alerta al área de la jurídica,	Realizar auditorías documentadas	30-12-2020	Subgerencia de Servicios de Salud, oficina de Calidad, Atención al Usuario y Gestión del Riesgo	Sala de juntas, oficina, equipos, líderes de procesos de calidad, atención al usuario y Gestión del Riesgo	Intranet de la entidad, proceso de gestión de calidad, gestión del riesgo, guías prácticas y protocolos médicos de la SUPERSALUD
Falta de verificación del perfil de los profesionales a contratar	Verificar el perfil de los profesionales a contratar ya que no solo es necesario un título universitario, sino también las cualidades y actitudes (actualización en normas en guías de práctica clínica, destreza en el manejo de las TIC's ) y cuando vayan a ejercer actividades en el servicio de urgencias, que tengan al ACLS actualizado y vigente,	Estudio, análisis y verificación del perfil del personal de la salud.	30-12-2020	Subgerencia de Servicios de Salud, oficina de Calidad, Atención al Usuario y Gestión del Riesgo	Sala de juntas, oficina, equipos, líderes de procesos de calidad, atención al usuario y Gestión del Riesgo, abogados encargados de contratación.	Intranet de la entidad, proceso de gestión de calidad, gestión del riesgo, guías prácticas y protocolos médicos de la SUPERSALUD
Poca programación de actividades de inducción completa a todo personal nuevo en la Entidad.	Programación de actividades de inducción completa a todo personal nuevo en la entidad (siguiendo el derrotero diseñado del área de calidad para esta actividad). Antes de iniciar sus labores asistenciales propiamente dichas y programar reinducción a todo el personal asistencial de forma periódica. Delegación de un referente científico que gestione todo el proceso de EDUCACION CONTINUA ASISTENCIAL para toda la ESE y para todas las áreas clínicas con el apoyo de cada líder de proceso,	Seguimiento y verificación de estadísticas de morbilidad	30-12-2020	Subgerencia de servicios de salud, Oficina de calidad, atención al usuario y Gestión del Riesgo	Sala de juntas, oficina, equipos, líderes de procesos de calidad, atención al usuario y Gestión de Riesgo	Intranet de la entidad, proceso de gestión de calidad, gestión del riesgo, guías prácticas y protocolos médicos de la SUPERSALUD
Falta de análisis permanente de ESTADISTICAS DE MORBIMORTALIDAD al interior de la ESE	Análisis permanente de ESTADISTICAS de MORBIMORTALIDAD al interior de la ESE a fin de detectar desviaciones que ameriten medidas preventivas o correctivas de inmediato, corto y mediano plazo.	Seguimiento, verificación de estadísticas de morbilidad	30-12-2020	Subgerencia de servicios de salud, Oficina de calidad, atención al usuario y Gestión del Riesgo	Sala de juntas, oficina, equipos, líderes de procesos de calidad, atención al usuario y Gestión de Riesgo	Intranet de la entidad, proceso de gestión de calidad, gestión del riesgo, guías prácticas y protocolos médicos de la SUPERSALUD

## **12. MATRIZ DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION POLITICA DEFENSA JURIDICA**

La Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud, como cualquier política de su misma naturaleza, requiere ser seguida y evaluada, fundamentalmente por dos (2) razones esenciales: primero porque debe retroalimentar el ciclo de propia política, en efecto, a partir de los enfoques de la Nueva Gerencia Pública y de la Gestión Orientada a Resultados, en la que el Plan de Acción propuesto debe ser medido, para ello se proponen unos indicadores de gestión, resultado e impacto que pueden ser cuantificados y que como consecuencia de los anterior, provean información útil hacia el futuro respecto de los resultados de la misma, sobre el principio de evaluación de su efectividad y pertinencia en la institucionalización de dichas prácticas.

El seguimiento y evaluación de la política de Defensa Judicial, debe arrojar resultados concretos en disminución de riesgos de demandas y niveles de litigiosidad de la entidad, partiendo también del supuesto que los contenidos del plan de acción, no son un sistema que no requiera ajustes alguno (s) de los pasos de su elaboración, como en la construcción de los planes de acción futuros, circunstancias que en su oportunidad deberán ser objeto de estudio y análisis del Comité de conciliación de la entidad, permitiendo con ello, contribuir a la mejora y eficacia, eficiencia y transparencia en los alcances de la política. De otro lado habida cuenta de que para el caso concreto de la entidad se propuso a manera de identificación de actividad litigiosa la matriz de riesgos, los resultados esperados de la implementación de esta política pública, tienen un cariz eminentemente preventivo, con lo que se buscan evitar a futuro la existencia de demandas o asuntos a resolver en sedes judicial o administrativa en la que se pudiese ver involucrada la Institución, con ocasión de la ocurrencia de los hechos o actuaciones administrativas indicadas en el plan de acción de la política.

Como los demás elementos estructurales en la construcción de la política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud, la matriz o paso cuarto referidos al seguimiento y evaluación de la política, tuvo el Comité de conciliación de la entidad, como el foro de análisis y decisión en cada uno de los aspectos discutidos, alimentado también por los aportes de la Oficina de Control Interno, lo que a la postre condujo a la formulación de unos indicadores de gestión, resultado e impacto, coherentes con las definiciones del plan de acción propuesto y que permiten al término de la vigencia del primer año de esta herramienta de administración pública evaluar los alcances reales y efectivos en la indicación de sus propósitos.

Insumo de Plan de Acción		Evaluación		
Causas Primarias	Mecanismo	Indicador de Gestión (sugerido)	Indicador de Resultado de	Indicador de Impacto (Sugerido)
Omisión, verificación, cumplimiento y requisitos precontractuales	Aclaración y divulgación del Manual de Contratación	Realizar auditorías aleatorias de contratos revisando el cumplimiento de los requisitos	Actualización del Manual de ser necesario	Numero de hallazgos igual o menor al 10% de los contratos auditados
Falencias, interventoría externa y supervisión (interna)	Elaboración Manual de Supervisión e interventoría. Divulgación de Manual a Supervisores de los contratos	Manual de Supervisión elaborado y publicado	Elaborar un (1) Manual de supervisión, divulgarlo al menos una vez al año	Porcentaje de reducción de hallazgos de auditorías y de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho laboral.
Deficiente motivación de actos Administrativos de desvinculación de provisionales	Diseñar un derrotero con los parámetros aplicativos del retén social, contemplados en la Ley 790 de 202	Elaborar un documento con los parámetros aplicados del retén social. En sus diferentes fases de implementación.	Diseñar un instructivo (documento), divulgado cada vez que se presenten concursos de méritos,	Reducción de recursos contra los Actos Administrativos de declaratoria de insubsistencia de provisionales.
Asignación de Inventarios a los contratistas, exigencia de cumplimiento de horario, obligaciones contractuales que no corresponden con lo ejecutado, solicitud y otorgamiento de permisos para citas médicas.	Instruir a supervisores y personal directivo de la Entidad sobre los límites y prohibiciones de los contratos de prestación de servicios.	Elaboración Manual de supervisión e interventoría y su divulgación del manual a supervisores de los contratos.	Publicidad y amplia difusión del Manual	Reducción de glosas de los contratos por ende de las demandas
Deficiente capacitación a los profesionales de la salud en el manejo de la historia Clínica	Capacitar a los profesionales de la salud en el manejo apropiado, oportuno y completo de la Historia Clínica como primera fuente de evidencia solicitada ante una demanda	Realizar con periodicidad capacitaciones al personal de salud sobre manejo y diligenciamiento de Historias Clínicas,	Planillas de control de capacitaciones y asistencia efectiva del personal.	Baja de demandas por vacíos en historias Clínicas y en caso de demanda, contar con un elemento probatorio fundamental, solido.
Poca socialización de las actuales Guías materno-perinatales	Socialización de las actuales guías materno-perinatales (CPN, atención del parto y sus complicaciones), y en las RUTAS INTEGRALES de ATENCION EN SALUD – (RIAS). Actualización de guías de manejo adaptadas a la realidad de recursos de la ESE con énfasis en los CRITERIOS DE REMISION que minimicen las denominadas OPORTUNIDADES PERDIDAS O CHNCE DE VIDA, común denominador en múltiples demandas por Praxis Clínica.	Realización de foros de socialización de guías de manejo y auditorias concurrentes de adherencia en guías de practica clínica.	Planillas de control de foros y asistencia efectiva de personal.	Baja de demandas por vacíos en Historias Clínicas y soportes adecuados a la lex artis y protocolos medico legales y en caso de demanda, contar con un elemento probatorio fundamental, solido.
Deficientes reportes oportunos de eventos centinelas	Reportes oportunos de eventos centinelas como las "muertes perinatales" para que cada uno de estos casos tenga anticipadamente una evaluación y análisis del caso no solo por requerimiento de Vigilancia Epidemiológica, sino porque desde ahí se pueden detectar fallas y realizar las correcciones o planes de manejo pertinentes y a la vez pueda generar una alerta al área de la jurídica.	Circular interna informativa de los pasos que deben seguirse para reportar los eventos centinelas.	Seguimiento con informes de los jefes y coordinadores, del cumplimiento de las recomendaciones.	Baja de demandas por vacíos en Historia Clínica y soportes adecuados a la lex artis y protocolos medico legales y en caso de demanda contar con un elemento probatorio fundamental, solido.

Falta de auditorías concurrentes en manejo de casos clínicos en urgencias o en citas prioritarias con retroalimentación a los profesionales.	Realizar auditorías concurrentes en manejo de casos clínicos en urgencias o en citas prioritarias con retroalimentación a los profesionales de los hallazgos y planes de mejora.	Auditar de manera periódica el manejo de los casos	Seguimiento con informes de los jefes y coordinadores, del cumplimiento de las recomendaciones	Baja de demandas por vacíos en Historia Clínica y soportes adecuados a la lex artis y protocolos medico legales y en caso de demanda contar con un elemento probatorio fundamental, solido.
Falta de verificación del perfil de los profesionales a contratar	Verificación del perfil de los profesionales a contratar en el área de la salud tanto el título universitario como las cualidades y actividades (actualización en normas, en guías de práctica clínica, destreza de manejo de las TIC's) y cuando vayan a ejercer actividades en el servicio de urgencias, que tengan el ACLS actualizado y vigente.	Realizar entrevistas previas a la elaboración de los contratos del personal.	Abogado de contratación verificar las apreciaciones del evaluador del contratista.	Baja de demandas por vacíos en Historia Clínica y soportes adecuados a la lex artis y protocolos medico legales y en caso de demanda contar con un elemento probatorio fundamental, solido.
Poca Programación de actividades de inducción completa a todo el personal nuevo de la Entidad	Programación de actividades de inducción completa a todo el personal nuevo de la entidad (siguiendo el derrotero diseñado desde Calidad para esta actividad) antes de iniciar sus labores asistenciales propiamente dichas y programar reinducción a todo el personal asistencia de forma periódica. Delegación de un referente científico que gestione todo el proceso de EDUCACION CONTINUA ASISTENCIAL para toda la ESE y para todas las áreas clínicas con el apoyo de cada líder de proceso.	Realizar inducción completa al personal nuevo	Líder del proceso del área misional o administrativa	Baja de demandas por vacíos en Historia Clínica y soportes adecuados a la lex artis y protocolos medico legales y en caso de demanda contar con un elemento probatorio fundamental, solido.
Falta de análisis permanente de ESTADISTICAS DE MORBIMORTALIDAD al interior de la ESE	Análisis permanente de ESTADISTICAS de MORBIMORTALIDAD al interior de la ESE a fin de detectar desviaciones que ameriten medidas preventivas o correctivas de inmediato, corto y mediano plazo.	Realizar seguimiento y verificación de estadísticas de morbilidad	Coordinadores y líderes del área misional	Baja de demandas por vacíos en Historia Clínica y soportes adecuados a la lex artis y protocolos medico legales y en caso de demanda contar con un elemento probatorio fundamental, solido.

### 13. ARMONIZACION Y COORDINACION

La política de Defensa Jurídica se armonizará en concordancia con los lineamientos que imparte el Decreto 1069 de 2015, la ANDJE, circulares y otros documentos normativos que al interior de la entidad se implementen; el MIPG coordinado por la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y los demás procesos desarrollados por la ESE BELLOSALUD.

### 14. CONCLUSIONES

En consideración a la actividad litigiosa de la ESE Bellosalud, como insumo inicial en el proceso de construcción de la política de Defensa Jurídica, se tuvo énfasis en los riesgos determinados por las áreas misionales y de apoyo de la entidad, y principalmente de las demandas y/o reclamaciones obrantes en contra de los intereses de la entidad.

La Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud, refleja la voluntad y propósitos de la Gerencia de la institución, en promover una cultura de Gestión Pública que priorice las acciones preventivas sobre las restaurativas o reparadoras en la definición de asuntos sometidos a resolución en instancias judiciales o administrativas.

La Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud no es un documento definitivo o que no admita mejoras o correcciones futuras, por el contrario, establece mecanismos de elaboración de los planes de acción y de seguimiento y evaluación, que a partir de indicadores y con base en la misión, objetivos y funciones de la entidad, que le permiten hacer los ajustes correspondientes en la procura de tener la política publicada, actualizada y vigente en el marco de los propósitos de la misma.

La Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud, toma en cuenta las orientaciones y normatividad más importantes desarrolladas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no obstante las particularidades y misionalidad de la Entidad, y las problemáticas evidenciadas por las subgerencias y líderes de las diferentes dependencias.

## **15. ANEXOS**

Actas de Comité de conciliación donde se hacen análisis y se toman decisiones sobre la Política de Defensa Jurídica de la ESE Bellosalud.

Relación de demandas

Matriz de identificación de riesgos de las diferentes dependencias de la ESE Bellosalud

Circulares de citación a desarrollo, análisis e implementación de fases de la Política de Defensa Jurídica de la Entidad.

<b>Elaboró:</b> Asesor Jurídico	<b>Revisó:</b> Profesional MIPG, Asesor Planeación	<b>Aprobó:</b> Comité de Gestión y Desempeño
<b>Fecha:</b> Noviembre 2020	<b>Fecha:</b> Noviembre 2020	<b>Fecha:</b> Noviembre 2020