

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	RESOLUCIÓN	F-02GD	
		VERSION 2	

**RESOLUCIÓN N.                    de 2024**  
**0162 - - - -**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DEFENSA DEL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CÚCUTA -IMRD”**

El Director del Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte del municipio de San José de Cúcuta, en uso de sus facultades Legales y Estatutarias, y, en especial, las conferidas por la Ley 181 de 1995 sus respectivos Decretos Reglamentarios y Leyes modificatorias, el Acuerdo Municipal 014 de 1996, el Acuerdo Municipal No. 21 de 2020 y el Decreto 1082 de 2015,

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 90 de la Constitución Política señala que, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades. 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”.

Que el artículo 117 de la Ley 2220 de 2022, define el Comité 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 de la Ley 2220 de 2022, establece como funciones del Comité 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 mediante las Circulares Externas Nos. 05 de 2019 y 09 de 2023, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, fijo los lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Que mediante la Resolución No. 0181 del 12 de diciembre de 2012 se integró el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de San José de Cúcuta.

Que los miembros del Comité de Conciliación, en sesión del 9 de julio de 2024 aprobaron la actualización de la resolución 0181 de 2012 y el Reglamento Interno del Comité y en consecuencia se dispuso que se adoptaría mediante acto administrativo expedido por el Director.

Que mediante la Resolución No. 0091 del 22 de julio de 2024 se actualiza el Comité de Conciliación para el IMRD de Cúcuta y se expide su propio reglamento interno, que en su artículo 5°, numeral 1 estableció la función de “formular, aprobar y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico de la entidad”

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	RESOLUCIÓN	F-02GD	
		VERSION 2	

Que en el acta No.010 del 24 de septiembre de 2024 el Comité de Conciliación socializó y aprobó la política del daño antijurídico y defensa para el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Cúcuta- IMRD.

Así las cosas, es necesario adoptar e implementar la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa para la entidad, con el propósito de prevenir aquellas situaciones administrativas, técnicas, jurídicas o de cualquier otra índole que puedan significar reclamaciones judiciales o demandas contra el IMRD de Cúcuta.

Que, en consecuencia, el Director del IMRD en uso de sus facultades y en mérito de lo expuesto

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO:** Adoptar e implementar la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa para el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Cúcuta, la cual se encuentra anexa y hace parte íntegra de la presente resolución.

**ARTICULO SEGUNDO:** El seguimiento a la política se hará por parte del Comité de Conciliación del IMRD, que se ejecutará de manera periódica.

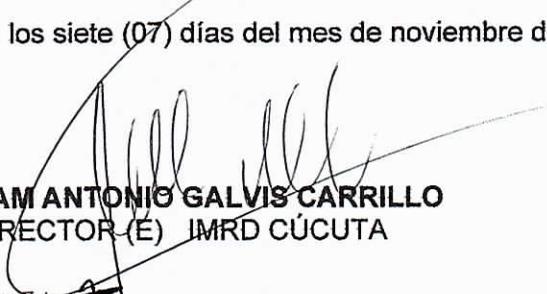
**ARTICULO TERCERO:** La actualización y los ajustes a la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa de la Entidad se realizará cada vez que se requiera, de conformidad con los lineamientos que para tal fin establezca la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**ARTÍCULO CUARTO:** La presente Resolución se comunicará al interior de la entidad.

**ARTÍCULO QUINTO:** La presente resolución rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en San José de Cúcuta a los siete (07) días del mes de noviembre de 2024

  
**WILLIAM ANTONIO GALVIS CARRILLO**  
 DIRECTOR (E) IMRD CÚCUTA

Proyectó: Reynaldo Torres Rojas – Asesor Jurídico Externo  
 Aprobó: Miembros Comité de Conciliación del IMRD Cúcuta

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

# INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

## POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO Y DEFENSA DEL INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CÚCUTA -IMRD

2024

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

## CONTENIDO

1. Introducción
2. Objetivo
3. Alcance
4. Contexto
5. Desarrollo del producto
6. Conclusión

### 1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el Estado ha sido presente en el ámbito judicial, mayoritariamente como parte pasiva en las acciones legales. A pesar de su constante protagonismo, no ha desarrollado una defensa efectiva de los intereses litigiosos de la administración pública.

La Defensa Jurídica del Estado, concebida como una iniciativa pública de gestión y administración transversal, requiere un enfoque proactivo en la implementación de políticas que respalden una verdadera institucionalidad. Esta administración debe estar abierta al cambio a través de una gestión pública capaz de validar los postulados ciudadanos confiados a sus agentes, y orientarse hacia la prevención del daño antijurídico mediante una reingeniería institucional coherente y comprometida con los desafíos participativos e incluyentes de la ciudadanía. Este proceso debe estar acompañado por el monitoreo y evaluación permanente de las políticas públicas, tal como lo establece la Constitución Política de 1991.

En el marco de las necesidades de renovación gubernamental, se introdujo el concepto de Gerencia Pública, que se constituye como un elemento clave para el diseño, implementación y operación de sistemas de control en la gestión. Este enfoque busca potenciar el desarrollo institucional de las entidades públicas, garantizando el cumplimiento de sus objetivos bajo criterios de eficiencia y efectividad. Esta implementación fortalece la capacidad de la administración para tomar decisiones que promuevan un funcionamiento más armónico y efectivo de su gobernabilidad, minimizando la incertidumbre ciudadana respecto al desempeño institucional. Asimismo, fomenta planes de mejoramiento, participación ciudadana, desarrollo de competencias y una prestación eficiente del servicio misional, siempre orientados a la materialización de los fines del Estado desde un enfoque sistémico y transdisciplinar.

Con base en esta premisa, el legislador creó una entidad especializada en la defensa de los intereses litigiosos de la administración, determinando que en cada entidad debe existir un órgano interno encargado de formular políticas para la prevención del daño antijurídico.

Dentro del marco de competencias, corresponde al Comité de Conciliaciones de cada entidad definir una política pública de prevención del riesgo antijurídico. Esta política debe ser preferiblemente adoptada conforme a los lineamientos de la Dirección de Políticas y Estrategias de la Agencia Nacional

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

de Defensa Jurídica del Estado. Tras un análisis detallado del comportamiento litigioso de la entidad, se han formulado intervenciones preventivas específicas que buscan reducir el riesgo de futuras demandas.

Por lo tanto, es fundamental avanzar en la implementación de esta Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa, la cual debe ser evaluada y ajustada según las necesidades de la entidad, permitiendo su modificación conforme a los requerimientos institucionales.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GENERAL

- Establecer las directrices internas en el IMRD- Instituto Municipal para la Recreación y Deporte de Cúcuta, relacionadas con planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los componentes de la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa, en el marco del proceso de su implementación, a fin de reducir el impacto fiscal de la actividad litigiosa de la Entidad

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Generar lineamientos para garantizar la disminución del riesgo antijurídico.
- Diseñar estrategias que permitan la ejecución de la política.
- Generar una cultura que evite que las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las distintas áreas y dependencias generen hechos u omisiones que causen un daño a los ciudadanos.

### 2.3 CUMPLIMIENTO

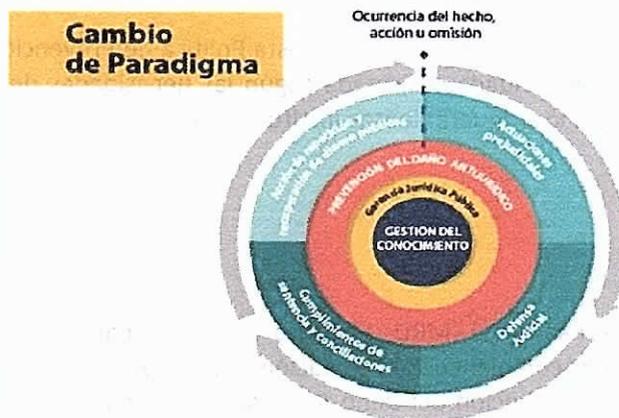
La Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa en el IMRD- Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte, es de obligatorio cumplimiento por todas las áreas o procesos de la entidad.

### 2.4 DECLARACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DEFENSA

La Entidad IMRD- Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Cúcuta, adoptará las mejores prácticas de Defensa Jurídica en concordancia con parámetros fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), orientadas a reducir las condenas impuestas a la empresa por los organismos judiciales mediante políticas públicas que reduzcan la incidencia del daño antijurídico y estrategias que mejoren la defensa judicial de la entidad. La Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa del Estado desarrolla los lineamientos estratégicos y componentes requeridos para una adecuada gestión del Ciclo de defensa jurídica por parte de cualquier entidad estatal. Esta se inscribe en el marco del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, que busca garantizar la articulación institucional para la implementación de la política pública de defensa jurídica en el país.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL		
	F-02GD	VERSION 1	

### 2.4.1 Etapas del ciclo de defensa jurídica



- Prevención del daño antijurídico

Consiste en la identificación de las causas y subcausas que pueden generar conflictos judiciales representados en acciones constitucionales, contenciosas administrativas, ordinarias y arbitrales en contra de una entidad pública. El objetivo es determinar e implementar acciones concretas y eficaces dirigidas a suprimir o minimizar la causación del daño.

- Etapa prejudicial

Esta etapa comprende las actuaciones de la entidad desde la solicitud de resarcir un presunto daño antijurídico causado por su acción u omisión, hasta antes de la interposición de la acción judicial en su contra. En este periodo, las entidades deben promover mecanismos de autocomposición y heterocomposición de solución de conflictos, permitiendo a las partes satisfacer sus intereses y solucionar las controversias antes de judicializarlas. Esto contribuye a la descongestión judicial y la reducción de demandas contra el Estado. También se evalúan oportunidades para finalizar la controversia antes de llegar a la instancia judicial, tras un análisis del derecho en cuestión y un estudio de costo de oportunidad.

- Etapa de defensa judicial

Inicia con la presentación o contestación de una demanda, y abarca la representación y defensa técnica hasta que se dicte una decisión judicial ejecutoriada. En esta etapa, las entidades deben gestionar los procesos judiciales o arbitrales para salvaguardar el ordenamiento constitucional, legal y los intereses litigiosos. Se busca un entendimiento de los aciertos o fallas en la defensa técnica, lo que permite tomar decisiones que mejoren la defensa judicial.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

- Etapa de cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones

Se refiere a la gestión del procedimiento de cumplimiento y pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia. El propósito es reducir la causación de intereses por mora en el pago, mitigar el impacto fiscal de las condenas y evitar nuevos litigios, como los procesos ejecutivos.

- Etapa de acción de repetición y recuperación de recursos públicos

Cuando la entidad es condenada a la reparación patrimonial por un daño antijurídico, debe repetir contra el agente que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, haya causado ese daño. Esta pretensión de repetición puede formularse en el mismo proceso en que se busca la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública, conforme a lo dispuesto en la Ley 678 de 2001.

- Etapa de gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento es fundamental para incorporar el aprendizaje histórico en la defensa jurídica del Estado. Dado que la litigiosidad contra el Estado es dinámica, se requiere innovación constante. Esta etapa busca consolidar las capacidades institucionales a través de la transferencia efectiva de conocimiento, recomendándose el uso de la metodología de estudio de caso para analizar cualitativamente los procesos ganados y perdidos. El objetivo es entender las fallas y aciertos de la defensa y tomar decisiones para mejorarla de manera generalizada.

#### 2.4.2 Directrices de la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa

La Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa en el IMRD se desarrolla en concordancia con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como con las guías, manuales, procedimientos y actos administrativos de la entidad que estén relacionados con el proceso de defensa jurídica.

El IMRD debe proteger los intereses litigiosos en sus actuaciones judiciales para reducir la responsabilidad patrimonial. En todo momento, la entidad debe defender los derechos de la Nación y, en particular, los de la institución en los procesos judiciales en los que sea parte, a través de intervenciones oportunas y pertinentes. Además, se garantizará un adecuado ejercicio de la defensa jurídica de la entidad, que permita el ahorro y el buen uso de los recursos públicos. Para ello, la entidad implementará los siguientes componentes:

1. Actuaciones prejudiciales
2. Defensa judicial
3. Cumplimiento de pagos y sentencias
4. Acción de repetición y recuperación del recurso público
5. Prevención del daño antijurídico

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

## 2.5 ACCIONES OBJETO DE ESTUDIO

### 2.5.1 Acción de Reparación Directa

En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño producido por la acción y omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando las causas del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos o por cualquiera otra causa imputable o a la entidad o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

### 2.5.2 Acción Popular

Según la ley colombiana, la **acción popular** está regulada por la **Ley 472 de 1998**, que la define como un mecanismo judicial que tiene por objeto la protección de los derechos e intereses colectivos, tales como el medio ambiente, la moral administrativa, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, entre otros. Su finalidad es prevenir un daño inminente o hacer cesar el que ya se haya causado.

El artículo 2 de la Ley 472 de 1998 señala que:

"Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, destinados a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible."

Este mecanismo puede ser interpuesto por cualquier persona, natural o jurídica, y no requiere que quien la interponga haya sufrido directamente el daño, ya que su objetivo es la protección de la colectividad.

### 2.5.3 Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

La persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y se le restablezca el derecho, también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente a tiempo, esto es, dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación, si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

### 3. ALCANCE

La Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa de los intereses del Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Cúcuta- IMRD, recae en todas las personas que hacen parte de la entidad, con independencia del proceso o área a la que pertenezcan.

### 4. CONTEXTO

#### 4.1 DEFINICIONES

**Daño Antijurídico:** Es el detrimento perjuicio menoscabo que se causan a personas sus bienes su libertad honor afectos o creencia sin que exista un título jurídico válido o que la persona no se encuentra en el deber jurídico de soportar o que exceda el conjunto de cargas públicas previstas en la ley.

**Litigio:** Proviene del latín Litis que significa “Traba en un proceso judicial en la demanday su contestación”

**Modelo de Gestión Jurídica Pública:** Sistema Integral dirigido a la administración, orientación, desarrollo y seguimiento de la gestión jurídica, en busca de alcanzaraltos estándares de eficiencia y seguridad jurídica que faciliten la toma de decisiones, la protección de los intereses de la entidad y la prevención del daño antijurídico.

**Comité de Conciliación:** Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad o empresa pública.

**Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa:** Conjunto de acciones administrativas de carácter preventivo formuladas y proferidas por el Comité de Conciliación de la entidad, tendientes a impedir o evitar que se configure un daño antijurídico, originado por la acción u omisión de los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones, o de los contratistas en la ejecución de sus actividades; así como, a fomentar las buenas prácticas por parte de las áreas o dependencias de las entidades, con el fin de contribuir a la mitigación, disminución y eliminación de las falencia administrativa o misional que pueden llegar a generar litigiosidad.

**Política pública:** Usó consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales administrativas regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar. Una política pública corresponde a una alternativa para solucionar un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio, las cuales se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas.

**Prevención:** El Diccionario de la Lengua Española la define como la “Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.”. En el sector público, ello se traduce en la identificación y análisis oportuno de los actos, hechos y operaciones administrativas que tengan o puedan tener la potencialidad de causar daño a terceros, con el finde tomar las medidas necesarias para evitar su materialización.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

#### 4.2 MARCO NORMATIVO

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia consagra que: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Por otro lado, el artículo 90 determina que el Estado será responsable patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Por lo tanto, la concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades y ha definido el daño antijurídico como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en obligación de soportar.

Con la expedición de la Ley 1444 de 2011 se autorizó la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y dentro de sus funciones se contempla el **“Proponer, implementar y hacer seguimiento a la política pública de prevención del daño, las conductas y los actos antijurídicos”**. En este contexto, la Prevención de Daños Antijurídicos es una de las estrategias centrales de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quienes han reiterado que no sólo es una de las prioridades de esa Entidad, sino también una innovación mayor en materia de Defensa Jurídica Pública, con el fin de identificar las causas de daños antijurídicos que se presentan en la entidad y que como consecuencia se producen las diferentes demandas por parte de los afectados, algunas de las cuales da como resultado fallos condenatorios en contra de la entidad con el correspondiente pago.

Es por tal motivo que la Política de Prevención de Daño Antijurídico y Defensa se creó como un mecanismo que busca generar estrategias al interior de las entidades públicas, con el fin de identificar los riesgos y costos de los procesos judiciales, para mitigar estos factores, resolviendo los problemas que se esté presentando y que dan origen a los litigios y así se reduzca la frecuencia de los mismos, previniendo el detrimento de recursos.

En este sentido, como primera medida se creó la Ley 446 de 1998, cuyo artículo 75 dispuso que las entidades y organismos de derecho público del orden nacional deberían integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo, quienes cumplirían las funciones que se les señalaran.

Posteriormente esta norma fue reglamentada por 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, en su artículo 16 señala literalmente:

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

***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. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.***

Parágrafo único. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.

De acuerdo con esta disposición reglamentaria, en cada entidad debe existir un órgano de coordinación interno con la función expresa de actuar como sede de formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico.

Un aspecto importante del litigio en nombre y representación de las entidades estatales es que lo defendido son decisiones y actuaciones relacionadas con la actividad de generación e implementación de políticas públicas. Debe recordarse que las políticas públicas son el uso consciente y sistemático de recursos públicos través de decisiones legales, administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto relacionadas con un tema específico que se pretende solucionar. Respecto a la política de daño antijurídico, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado ha sostenido que:

***“(…) la actividad litigiosa no consiste en un simple ejercicio del denominado silogismo jurídico. La actividad jurídica relacionada con un conflicto es esencialmente una “actuación estratégica” (...) (...) La posición estratégica de los demandantes del Estado tiene que ser contrarrestada por la actuación del mismo Estado en la protección de sus propias decisiones frente a la intervención legítima de la jurisdicción. Las decisiones relacionadas con los litigios de las entidades públicas deben considerarse como decisiones de política de la entidad ya que están relacionadas con los mecanismos jurídicos que le permiten o dificultan a la autoridad administrativa cumplir sus fines y alcanzar sus prioridades. Por ende, el litigio es otra de las herramientas al alcance de la administración para obtener sus objetivos de políticas públicas.(...)”***

De igual manera, el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 mediante el cual se expidió 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 del Estado.

Que el artículo 117 de la Ley 2220 de 2022, define el Comité 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”. Así mismo, en el artículo 120 Funciones literal 1, describe como funciones del citado Comité “formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico”.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

#### 4.3 METODOLOGÍA

Para formular una política de prevención se deben agotar las siguientes etapas generales:

- i. Identificar el problema: puede tratarse de un proceso, procedimiento o actuación de la administración que tiene fallas por acción u omisión y se constituye como generador de daño antijurídico.
- ii. Búsqueda de solución: Consiste en tomar acción para eliminar o disminuir la situación generadora del daño.
- iii. Seguimiento y evaluación: Determinar la forma en que se identificará la eficacia de la solución planteada y sus consecuencias.

Para la construcción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa del IMRD, se tomarán en cuenta los procedimientos y normativas diseñadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), entre los que se destacan los siguientes documentos clave:

- Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (junio de 2014).
- Circular Externa No. 03 del 20 de junio de 2014: Metodología para la formulación e implementación de Políticas de Prevención.
- Circular Externa No. 06 del 06 de julio de 2016: Lineamientos para el Seguimiento a la Formulación e Implementación de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.
- Guía para la Generalización de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (marzo de 2013).

Con base en estos documentos, se elaborará un plan adaptado a las necesidades del IMRD, en aplicación de los principios constitucionales de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Estos principios orientarán la formulación de esta política, considerando que el IMRD es una entidad de nivel territorial.

### 5. DESARROLLO DEL PRODUCTO

#### 5.1 IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA DEL IMRD

En los últimos años, se ha observado un incremento significativo en demandas judiciales contra organismos estatales, y en muchos casos estas demandas presentan una alta probabilidad de condena. Esto no solo se debe a la existencia de pruebas que señalan un comportamiento antijurídico, sino también a la deficiente defensa judicial en algunos casos por parte de quienes representan los intereses de dichas entidades.

El Comité de Conciliación del IMRD, que actúa como instancia administrativa encargada del estudio, análisis y formulación de políticas sobre la prevención del daño antijurídico y la defensa de los intereses de la entidad, ha llevado a cabo un estudio detallado de la situación litigiosa.

Este estudio es esencial para la adopción de una posición institucional sólida frente a los lineamientos

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

jurisprudenciales, permitiendo la recopilación de información actualizada que prevenga futuras acciones u omisiones que puedan generar responsabilidad patrimonial para el IMRD y, en consecuencia, posteriores demandas.

Como ha subrayado la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la prevención del daño antijurídico requiere la recopilación de datos sobre las sentencias emitidas en contra de la entidad. Esta información es crucial para organizar, medir y evaluar la gestión litigiosa del IMRD, con el fin de identificar y clasificar patrones recurrentes de litigiosidad. Al respecto, se ha señalado:

**"(...) Con información confiable sobre esos datos, la entidad podrá analizar, es decir, proponer hipótesis sobre las causas de las demandas por esos hechos y generar propuestas de solución para evitar reclamaciones por la misma actuación de la entidad pública en el futuro. (...)"**

Por lo tanto, es esencial diseñar los lineamientos de conformidad con los asuntos más relevantes que han derivado en conflictos judiciales. Con base en la información recopilada y proporcionada por la Oficina Jurídica del IMRD y los asesores externos se puede resumir el panorama judicial de la entidad de la siguiente manera:

IDENTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA - PERIODO 2022 -2024				
NIVEL DE LITIGIOSIDAD: BAJO				
ACCIÓN O MEDIO DE CONTROL	CAUSA GENERAL	CANTIDAD	PORCENTAJE	TOTAL PRETENSIONES
Reparación directa	Falla en el servicio causando perjuicios materiales y morales.	3	27%	\$64,201,080
Acción popular	La falta de coordinación entre las entidades territoriales y los contratistas responsables está afectando la adecuada gestión y mantenimiento de los espacios públicos, vulnerando los derechos colectivos de la comunidad.	7	63%	NA

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL		
	F-02GD VERSION 1		

Nulidad y restablecimiento del derecho	La negativa al reconocimiento de una relación laboral auténtica, disfrazándola como un contrato de prestación de servicios.	1	10%	NA
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100%</b>	

En primer lugar, es preciso indicar que los datos recolectados se realizaron a través de la matriz de identificación de la actividad litigiosa diligenciada por los asesores externos de IMRD. Para este paso se tomó como muestra el total de 11 procesos informados, de los cuales se pudieron extraer los siguientes datos:

### 1. Reparación Directa

- **Causa General:** La falla en el servicio público ha causado perjuicios tanto materiales como morales. Esto implica que hubo incumplimientos o deficiencias en la prestación de un servicio por parte de alguna entidad pública, generando daños a los afectados. Este tipo de acción se presenta cuando los ciudadanos buscan resarcir los perjuicios sufridos debido a la responsabilidad directa de una entidad.
- **Cantidad de Casos:** Se reportan 3 casos de reparación directa, lo que representa el 27% del total de acciones presentadas. Esto es indicativo de una preocupación significativa por las fallas del servicio público, pero no representa la mayoría de las reclamaciones. A pesar de ser un número limitado de casos, el monto total de pretensiones, que asciende a \$64,201,080, es considerable, lo que sugiere que las demandas monetarias por estos daños son bastante altas, posiblemente debido a la gravedad de los perjuicios sufridos por los demandantes.
- **Análisis:** El hecho de que la reparación directa implique una compensación económica refleja un impacto material significativo en los afectados. Este tipo de acción muestra una necesidad urgente de mejorar la prestación de los servicios por parte de las entidades responsables. Las consecuencias financieras que esto tiene para las instituciones públicas pueden ser un incentivo para optimizar su funcionamiento y evitar futuras demandas.

### 2. Acción Popular

- **Causa General:** La principal causa de las acciones populares es la falta de coordinación entre las entidades territoriales y los contratistas, lo que afecta la gestión y el mantenimiento de los espacios públicos. Esta ineficiencia impacta negativamente los derechos colectivos de la comunidad, como la adecuada disposición de parques, plazas y áreas comunes. Las acciones populares son el medio por el cual los ciudadanos defienden los derechos colectivos, que no necesariamente tienen un valor económico directo, pero sí un gran impacto social.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

- Cantidad de Casos: Hay 7 acciones populares, que constituyen el 63% del total, lo que representa la mayoría de las reclamaciones. Aunque estas acciones no están asociadas con un monto específico de pretensiones (como lo reflejan las siglas NA, No Aplica), su alta incidencia demuestra que existe una preocupación considerable en la comunidad por la gestión ineficaz de los recursos públicos y los espacios comunes.
- Análisis: La predominancia de las acciones populares sugiere que hay una demanda social significativa para mejorar la coordinación entre las entidades públicas y los contratistas, que probablemente afecta aspectos esenciales de la calidad de vida de la comunidad. Las acciones populares reflejan problemas estructurales más amplios, relacionados con la falta de cumplimiento de las obligaciones públicas. Esto podría indicar la necesidad de reformar la forma en que las instituciones públicas manejan los contratos y las responsabilidades compartidas con terceros.

### 3. Nulidad y Restablecimiento del Derecho

- Causa General: La negativa al reconocimiento de una relación laboral auténtica, disfrazada bajo la figura de un contrato de prestación de servicios. Este tipo de acción busca reivindicar los derechos laborales de aquellos que, bajo la apariencia de contratistas, en realidad cumplen funciones permanentes que deberían estar protegidas bajo un contrato laboral.
- Cantidad de Casos: Solo se presenta un caso de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que representa el 9% del total. Aunque es una proporción pequeña, el tema de la "contratación por prestación de servicios" es un problema frecuente en las instituciones públicas, donde se utiliza esta modalidad de contratación para evitar el reconocimiento de ciertos derechos laborales (como la seguridad social, estabilidad laboral y beneficios adicionales).
- Análisis: Este único caso puede ser la punta del iceberg en un problema mayor, donde más personas podrían estar en una situación similar, pero no han recurrido a los medios legales para reclamar sus derechos. El uso de la contratación de prestación de servicios para evitar reconocer relaciones laborales auténticas es una práctica que genera precariedad en el empleo y podría ser una fuente de litigios recurrente si no se corrige a tiempo.

### Total y Observaciones Globales

Cantidad Total de Casos: El total de casos es 11, lo que suma un 99% en términos de porcentajes. El hecho de que el 99% esté contabilizado puede deberse a redondeos en los datos o a un caso no contabilizado con precisión. Aun así, es evidente que la mayor parte de los conflictos y reclamaciones proviene de problemas colectivos, como la gestión de espacios públicos (63%), seguida de conflictos de responsabilidad directa por fallas en el servicio público (27%), y en menor medida, conflictos laborales (9%).

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

**Análisis Global:** La predominancia de las acciones populares sugiere que la comunidad está muy interesada en la protección de sus derechos colectivos, particularmente en lo que respecta a los espacios públicos y su correcta gestión. Esto pone de relieve la necesidad de una mayor coordinación entre las entidades públicas y los contratistas para evitar demandas relacionadas con la mala gestión de los recursos. En cuanto a la reparación directa, aunque representa un porcentaje menor de casos, su impacto económico es considerable. Finalmente, la cuestión laboral sigue siendo un tema recurrente, con potencial para generar más litigios si no se aborda de manera adecuada en el futuro.

En conclusión, el panorama que presenta esta tabla refleja problemas institucionales relacionados con la gestión pública, que incluyen tanto la deficiencia en la prestación de servicios como la falta de coordinación en la gestión de los bienes públicos. A su vez, muestra la necesidad de una revisión en las prácticas de contratación laboral dentro del sector público. La tendencia actual apunta a un uso creciente de las acciones populares, que representan una herramienta poderosa para la defensa de los derechos colectivos, pero también subraya la importancia de que las entidades públicas mejoren su funcionamiento para reducir el número de litigios.

## 5.2 IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO

Para el cumplimiento del segundo ítem de la identificación de la actividad litigiosa se realizaron reuniones y capacitaciones con las dependencias que conforman la entidad o las áreas relacionadas, para que, con el acompañamiento del área jurídica y del grupo de representación judicial, se identificaran los riesgos de litigio que podrían derivarse del ejercicio propio de su actividad.

Para lo cual se llevó a cabo las siguientes actividades:

- Identificar los objetivos misionales de la entidad y los recursos y medios de que se dispone para cumplirlos.
- Determinar las dinámicas propias del funcionamiento de la entidad: funciones administrativas, de contratación, de vinculación de personal, entre otras. Los resultados del ejercicio de las actividades descritas anteriormente están concentrados en la siguiente matriz:

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL		
	F-02GD	VERSION 1	

<b>IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS</b>
<b>MAYOR ACTIVIDAD LITIGIOSA: ACCIONES POPULARES</b>

RIESGOS IDENTIFICADOS	CAUSA GENERAL	FRECUENCIA
<p>Transferencia y Mantenimiento del Coliseo Cubierto del barrio Los Acacios de Cúcuta.</p> <p>Se identifican varios riesgos en el proceso de transferencia y mantenimiento del Coliseo Cubierto. En primer lugar, existe el riesgo de que la Gobernación del Norte de Santander no efectúe la entrega formal al Municipio de Cúcuta, lo que generaría incertidumbre en la gestión del coliseo. Además, una vez asumida la responsabilidad, el municipio podría enfrentar dificultades en la operación y mantenimiento del espacio, especialmente si no se coordina adecuadamente con la concesión de alumbrado público. Por último, la concesión podría evadir su responsabilidad sobre el mantenimiento del alumbrado, lo que llevaría al deterioro del coliseo y limitaría su funcionalidad para la comunidad.</p>	<p>Falta de formalización en su transferencia de la Gobernación del Norte de Santander al Municipio de Cúcuta</p>	1
<p>Protección de Derechos Colectivos y Mantenimiento del Estadio Centenario en Cúcuta</p> <p>El riesgo principal radica en la insuficiencia del presupuesto asignado para el mantenimiento del Estadio Centenario, que es de \$205'000.000, lo que puede llevar a un mayor deterioro de las instalaciones. Este deterioro afectaría la funcionalidad y seguridad del espacio para los deportistas, comprometiendo su</p>	<p>Falta de medidas adecuadas por parte del Municipio de Cúcuta para proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la salubridad pública.</p>	1



COMUNICACIONES DIRECTIVAS



POLITICA INSTITUCIONAL

F-02GD

VERSION 1

<p>derecho al acceso a un ambiente sano y adecuado para la práctica deportiva. Además, la falta de acción efectiva por parte del municipio para garantizar condiciones óptimas puede resultar en violaciones de los derechos colectivos de la comunidad, generando descontento social y posibles conflictos legales que complicarían aún más la resolución de la situación.</p>		
<p>Vulneración de Derechos e intereses Colectivos en el Barrio San Mateo, Cúcuta El riesgo principal radica en la persistente vulneración de los derechos e intereses colectivos de la comunidad del barrio San Mateo, específicamente en lo que respecta al goce de un ambiente sano y al acceso a espacios públicos seguros. Esta situación puede llevar al deterioro de las condiciones de vida de los residentes, afectando su salud y bienestar. Además, la falta de acciones efectivas por parte de la Gobernación del Departamento Norte de Santander para abordar estas vulneraciones puede generar descontento social y conflictos comunitarios, exacerbando la inseguridad y la insalubridad en el área.</p>	<p>La Gobernación del Departamento Norte de Santander no ha implementado medidas suficientes para garantizar la seguridad y salubridad públicas en esta comunidad</p>	<p>1</p>
<p>El riesgo principal identificado es la persistente vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del barrio Niña Ceci debido al levantamiento de tierra en el polideportivo. Este problema puede dar lugar a un ambiente insalubre y peligroso, afectando la salud de los residentes y limitando</p>	<p>En el barrio Niña Ceci la situación actual se ve comprometida por el levantamiento de tierra en el polideportivo, que afecta no solo la calidad del ambiente sino también la salud y bienestar de los residentes.</p>	<p>1</p>

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL		
	F-02GD	VERSION 1	

El riesgo principal identificado es la continuidad de la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del barrio Ceiba II, dado el deterioro del parque en la zona	La acción popular se centra en la protección del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes en uso público de los habitantes del barrio Ceiba II. Se hace énfasis en las deficientes condiciones del parque ubicado en la calle 8ª Norte con avenidas 3Este y Canal Bogotá	1
<b>TOTAL</b>		<b>7</b>

### 5.3 CAUSAS PRIMARIAS

<b>IMRD</b>					
<b>CAUSAS PRIMARIAS</b>					
Causa General	Causas Primarias	Frecuencia	VALOR	¿PREVENIBLE?	PRIORIDAD
Falla en el servicio	Falta de intervención estatal: Omisión de las autoridades en incluir parques y espacios públicos en los planes de expansión y mantenimiento (alumbrado, infraestructura)	5/7	X	SI	SI
	Condiciones deficientes de infraestructura: Deterioro y daño en coliseos, parques, y áreas deportivas por falta de presupuesto o desinterés municipal.	4/7	X	SI	SI
	Ausencia de medidas preventivas: Falta de acciones necesarias para evitar riesgos potenciales (levantamiento de tierra, inseguridad en áreas públicas).	3/7	X	SI	SI
	Retraso en la implementación de soluciones: Fallida o prolongada notificación a entes responsables y desacuerdos entre partes involucradas.	4/7	X	SI	SI

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL		
	F-02GD	VERSION 1	

#### 5.4 SEGUIMIENTO Y PLAN DE ACCIÓN

<b>IMRD</b>
<b>SEGUIMIENTO</b>

Causa primarias o secundarias	Mecanismo	Indicador de Gestión	Medida ¿Qué hacer?	Indicador de Resultado	Indicador de Impacto
Falta de intervención estatal: Omisión de las autoridades en incluir parques y espacios públicos en los planes de expansión y mantenimiento (alumbrado, infraestructura)	Creación de un plan de infraestructura pública que contemple parques y espacios públicos	Plan de infraestructura pública desarrollado y aprobado	Incluir la infraestructura de parques y espacios públicos en los planes de expansión y mantenimiento o a través de reuniones y mesas de trabajo con las autoridades	Número de parques y espacios públicos incluidos en los planes de expansión / Total de espacios públicos	(% de incremento de parques y espacios públicos incluidos en los planes de expansión en un año específico en comparación con el año anterior)
Condiciones deficientes de infraestructura: Deterioro y daño en coliseos, parques, y áreas deportivas por falta de presupuesto o desinterés municipal	Asignación y priorización de recursos financieros para la mejora de infraestructura pública deportiva y recreativa	Presupuesto asignado y ejecución de proyectos de mejora de infraestructura	Elaborar un plan de mantenimiento o periódico y restauración de coliseos, parques y áreas deportivas en coordinación con el gobierno municipal	Número de coliseos, parques y áreas deportivas restauradas / Total instalaciones afectadas	(% de reducción en el deterioro de instalaciones deportivas y recreativas en comparación con el año anterior)

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL		
	F-02GD	VERSION 1	

Ausencia de medidas preventivas: Falta de acciones necesarias para evitar riesgos potenciales (levantamiento de tierra, inseguridad en áreas públicas)	Implementación de un programa de identificación de riesgos y prevención en áreas públicas	Programa de identificación y mitigación de riesgos implementado	Realizar diagnósticos y evaluaciones periódicas de los riesgos en áreas públicas (levantamiento de tierra, seguridad) y desarrollar un plan de acción preventiva	Número de áreas públicas con riesgos mitigados / Total de áreas públicas evaluadas	(% de reducción de incidentes relacionados con riesgos potenciales en áreas públicas en comparación con el año anterior)
Retraso en la implementación de soluciones: Fallida o prolongada notificación a entes responsables y desacuerdos entre partes involucradas	Establecimiento de protocolos de comunicación y resolución de conflictos entre partes involucradas	Protocolo de comunicación y resolución de conflictos implementado	Crear un sistema de notificación temprana y reuniones periódicas con entes responsables para reducir los tiempos de respuesta y resolver desacuerdos	Tiempo promedio de respuesta y resolución de desacuerdos entre partes involucradas / Tiempo total de Retraso inicial	(% de reducción en el tiempo de implementación de soluciones en comparación con el período anterior)

## 6. CONCLUSIÓN

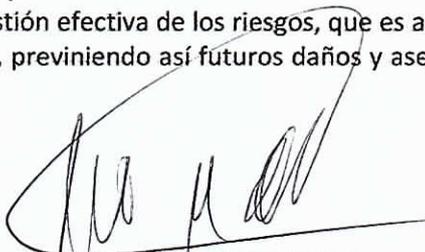
El análisis realizado por el Comité ha sido extenso y detallado, abarcando una amplia variedad de procesos y causas relacionadas con la entidad. Es fundamental destacar que, aunque muchas de las causas consignadas en este documento no resultaron en condenas, incluso por falta de legitimación por pasiva, fue esencial incluirlas en el análisis. Estos procesos, aunque no derivaron en responsabilidades legales, forman parte del histórico de la entidad y su mención era necesaria para asegurar que el carácter preventivo de la política sea completo.

La efectividad de esta política no se logra únicamente a través de la evaluación de casos que resultan en sanciones o condenas, sino también mediante la inclusión de aquellos procesos que, aunque no tuvieron consecuencias legales directas, representan potenciales riesgos para la entidad. El conocimiento integral de todos los factores es clave para establecer medidas preventivas eficaces.

	COMUNICACIONES DIRECTIVAS		
	POLITICA INSTITUCIONAL	F-02GD	
		VERSION 1	

Además, la cultura de prevención debe trascender las acciones coercitivas. Para consolidar la política y asegurar su sostenibilidad, se han implementado estrategias operativas que abarcan no solo a las áreas involucradas directamente, sino a toda la entidad. La actualización de los planes de acción y la incorporación de indicadores de monitoreo permitirá un seguimiento riguroso de la política.

Por último, el Comité de Conciliación evaluará la implementación de los planes de acción y propondrá ajustes en la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa, basándose en la evolución de las acciones judiciales y la revisión continua de los resultados obtenidos. Este enfoque preventivo garantiza una gestión efectiva de los riesgos, que es adaptable y se nutre de la experiencia histórica de la entidad, previniendo así futuros daños y asegurando la protección jurídica.



**WILLIAN ANTONIO GALVIS CARRILLO**  
Director (E) IMRD Cúcuta

	NOMBRE Y APELLIDOS - CARGO	FIRMA
Proyectó	Reynaldo Torres Rojas – Asesor Jurídico Externo	
Revisó	Integrantes del Comité de Conciliación del IMRD	