

IMDESEPAL

Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira

NIT. 815.002.334-0

CIRCULAR INTERNA No 311-06-10-28.1-2025

Palmira, 19 de diciembre de 2025

DE: JAIME STEVEN CELORIO GONZALEZ
DIRECTOR IMDESEPAL

PARA: TODAS LAS OFICINAS MISIONALES DEL INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE PALMIRA-ENLACES DE POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO

OFICINA DE CONTROL INTERNO
AREA CONTABLE Y FINANCIERA
ADMINISTRACION CCVP
ADMINISTRACION DE PLAZAS DE MERCADO Y PARQUES
OFICINA JURIDICA
AREA PSICOLOGIA

ASUNTO: SOCIALIZACION-IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO.

Cordial Saludo,

La Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se crea el Sistema Nacional de Conciliación, y sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias históricas compiladas en el Decreto 1069 de 2015, establecen el marco normativo aplicable a los Comités de Conciliación, los cuales actúan como instancia administrativa de estudio, análisis y formulación de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la entidad.

Con base en dicha regulación, el Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira tiene conformado el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, reglamentando mediante la Resolución No. 310-23-010-001.1 del 04 de enero de 2024, por lo que, en cumplimiento de sus funciones legalmente establecidas, y siguiendo las indicaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, se ha efectuado un análisis de litigiosidad a partir de diversos insumos; los cuales fueron la base para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira – IMDESEPAL, vigencias 2025–2027., vigencias 2025-2027. La política fue aprobada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio, en sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2025 soportada en acta No. 310-01-50-04-022-2025 y fue adoptada mediante la Resolución No. 310-23-10-007.3-2025 del 19 de diciembre de 2025, expedida por el Director de IMDESEPAL.

Con el fin de asegurar el conocimiento, aplicación y efectividad de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Municipio de Palmira, y su plan de acción incorporado en el anexo " Plan de Acción Prevención del Daño Antijurídico 2025-2027", se dan a conocer los elementos que componen la política: causas y subcausas de litigiosidad, las medidas a tomar, el periodo de implementación de cada medida, los mecanismos de prevención a ejecutar y el área o dependencia responsable de la ejecución.

En consecuencia, se solicita a las dependencias y áreas responsables dar estricto cumplimiento a las acciones, medidas y mecanismos de prevención definidos en la Política de Prevención del Daño Antijurídico y su Plan de Acción, realizando el seguimiento correspondiente y reportando los avances a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, en los términos allí establecidos.

JAIME STEVEN CELORIO GONZALEZ

Director IMDESEPAL

	Nombres y apellidos	Firma	Fecha
Elaborado por:	Clara Sofia Rojas Gustin		19/12/2025
Aprobado por:	Jaime Steven Celorio González		19/12/2025

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma

IMDESEPAL

Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira

NIT. 815.002.334-0

RESOLUCION No. 310-23-10-007.3-2025

Palmira, 17 de Diciembre de 2025

POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLITICA DE PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO Y DEFENSA JUDICIAL DEL INTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE PALMIRA- IMDESEPAL.

LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DE PALMIRA – IMDESEPAL, en uso de sus atribuciones legales y, en especial, las conferidas por la Ley 489 de 1998, el Manual Específico de Funciones adoptado mediante la Resolución No. 310-23-025-2017, y el Acta de Posesión No. 2024-120-1.434 del 01 de enero de 2024, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto Nacional 1716 de 2009, compilado posteriormente en el Decreto 1069 de 2015, se reglamentó el funcionamiento de los Comités de Conciliación en las entidades públicas, en desarrollo de las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001.

Que sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias históricas compiladas en el Decreto 1069 de 2015, las cuales regularon en su momento el funcionamiento de los Comités de Conciliación en las entidades públicas, actualmente la materia se encuentra regida de manera principal por la Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se crea el Sistema Nacional de Conciliación, norma de superior jerarquía y aplicación preferente.

Que, en el mismo sentido, la Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 115 que las normas sobre Comités de Conciliación contenidas en la presente ley son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental y distrital, los municipios y los entes descentralizados de los distintos niveles territoriales.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 2220 de 2022, los Comités de Conciliación son 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 la Ley 2220 de 2022, en su artículo 120, numeral 1, establece que el Comité de Conciliación tiene como función "formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico".

Que el Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira tiene conformado el Comité de Conciliación y Defensa Judicial el cual se encuentra actualmente regulado en la resolución No. 310-23-10-007.2-2025 "*Por medio de la cual se actualiza y adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira – IMDESEPAL.*"

Que el artículo 4 numeral 1 De la Resolución en mención determina que es función del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira – IMDESEPAL (*.... La política de prevención del daño antijurídico deberá ser evaluada, actualizada e implementada de acuerdo con los lineamientos expedidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado...*)

Que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira en sesión del 28 de noviembre de 2025 soportada en acta No. 310-01-50-04-022-2025, conoció el análisis de litigiosidad efectuado, así como la propuesta de plan de acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico para el Instituto 2025-2027, en consecuencia, decidió aprobar en su integridad el contenido de la misma.

Que atendiendo las indicaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ANDJE, el plan de acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico se consigna en el formato "Plan de Acción Prevención del Daño Antijurídico 2025-2027" por la cual, este documento hace parte integral del presente acto administrativo.

Que la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira para las vigencias 2025–2027 tiene como finalidad prevenir y minimizar de manera paulatina las causas de litigiosidad identificadas en el periodo de análisis, a través de una labor preventiva y de mejoramiento continuo de la gestión.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. ADOPCIÓN: Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira para las vigencias 2025-2027, articulada en el documento denominado "Plan de Acción Prevención del Daño Antijurídico 2025-2027" y aprobada en sesión ordinaria del 15 de diciembre de 2025 soportada en acta No. 310-01-50-04-023-2025.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira – IMDESEPAL, a través de su Secretaría Técnica, realizará el seguimiento y evaluación a la implementación de los mecanismos de prevención del daño antijurídico y a los lineamientos que orientan la defensa judicial, establecidos en el Plan de Acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2025–2027.

ARTÍCULO TERCERO: El documento denominado "Plan de Acción Prevención del Daño Antijurídico 2025-2027", anexo al presente acto administrativo, deberá ser actualizado de acuerdo con los lineamientos vigentes expedidos por la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado.

ARTÍCULO CUARTO: Ordénese la divulgación de esta política a todas las dependencias, mediante mecanismo oficiales de la Entidad.


ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución rige a partir del 01 de enero de 2026

Dada en Palmira a los diecisiete (17) días del mes de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE




JAIME STEVEN CELORIO GONZALEZ
Director de IMDESEPAL

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURIDICO Y DEFENSA JUDICIAL


INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DE PALMIRA – IMDESEPAL

Palmira 2025-2027

 <p>Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0</p>	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

CONTENIDO

1. INTRODUCCION
2. OBJETIVOS
 - 2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS
3. ALCANCE
4. MARCO LEGAL
5. DEFINICIONES RELEVANTES
6. GENERALIDADES
 - 6.1 IDENTIFICACION DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA
 - 6.2 RIESGOS JURÍDICOS IDENTIFICADOS
 - 6.2.1 RIESGO PRINCIPAL
 - 6.2.2 RIESGOS JURIDICOS POTENCIALES
 - 6.3 PRIMERA PARTE
 - 6.3.1 TRABAJO DE CAMPO AL INTERIOR DEL INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DE PALMIRA -IMDESEPAL
 - 6.3.2 LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE PREVENCION
 - 6.3.3 DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON EL ANALISIS DE LITIGIOSIDAD
 - 6.3.4 CUANTIFICACION Y CLASIFICACION PROCESOS JUDICIALES
 - 6.4 SEGUNDA PARTE
 - 6.5 TERCERA PARTE
 - 6.5.1 SEGUIMIENTO Y EVALUACION
 - 6.5.2 CUARTA PARTE
 - 6.5.3 RESUMEN
 - 6.5.4 CONCLUSIONES
7. CONTROL DE CAMBIOS

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

1. INTRODUCCION

La realidad de la defensa jurídica del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL propende por incrementar el nivel de éxito y reducir los costos asociados a los litigios, lo cual implica optimizar la denominada “fase de la defensa jurídica” integrada por las políticas de prevención del daño antijurídico, la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos y la representación en sede judicial.

De esta forma, para alcanzar una gestión eficaz y oportuna frente a las demandas invocadas en contra de del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL, la Oficina Asesora Jurídica requiere del insumo de las áreas misionales y de apoyo, vinculadas con el tema objeto de litigio realizando un pronunciamiento en torno a los hechos y puntos claves planteados en el escrito de demanda o la solicitud de conciliación y el suministro de las pruebas que obran en las áreas misionales y de apoyo. Lo anterior, por cuanto la información la conocen de primera mano los funcionarios de cada dependencia en razón a los temas propios de su competencia, por ser temas misionales o algunos, inclusive, fueron supervisores de contratos.

Al Comité de Conciliación del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL, en ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009; Decreto 839 de 2018, le corresponde: “formular y ejecutar políticas de prevención del “daño antijurídico”, así como “diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad”.

2. OBJETIVO

Señalar las directrices para formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico en EL INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE PALMIRA -IMDESEPAL, identificando su actividad litigiosa y las causas generales que lo producen, según la clasificación realizada por los directivos de las áreas administrativas, secretarías y/o misionales donde se generan o se pueden generar las fallas o errores que ocasionan el daño antijurídico.

2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS


- Identificar los principales riesgos jurídicos asociados a la gestión institucional.
- Formular acciones preventivas orientadas a evitar la materialización del daño antijurídico.
- Fortalecer la coordinación entre las áreas misionales, administrativas y la Oficina Asesora Jurídica.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de la política.

3. ALCANCE

La presente política es de obligatorio cumplimiento para los directivos, servidores públicos y contratistas de las áreas administrativas y misionales que conforman IMDESEPAL, en el marco de sus competencias y responsabilidades funcionales.

4. MARCO LEGAL

La política de prevención del daño antijurídico encuentra su fundamento constitucional en primer lugar en el artículo 2º que establece dentro de los fines 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

	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

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”.

En igual sentido el artículo 6 de la Constitución Política establece que particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.


En cuanto a la responsabilidad del Estado frente al daño antijurídico, el artículo 90 de la Constitución de 1991 establece: “por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión”; y que “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”. Este artículo de la Constitución Política aplica el concepto de “Daño Antijurídico”, es aquel que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta.

El daño antijurídico puede estar latente en la administración, por ello se debe tratar de evitar y prevenir, para ello es indispensable que, en cada una de las áreas misionales de nuestra Entidad o quien haga sus veces, tenga una meta anual en la cual identifiquen esas falencias que pudieran desencadenarse en una falla y prevenirla a tiempo para evitar el daño o evitar que no se vuelva a presentar. La Entidad debe fijarse un propósito de prevenir en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen para la entidad no solo costos de carácter monetario sino también humanos y técnicos. Cuando ocurre el daño antijurídico debe tenerse en cuenta que debe resarcirse integralmente, ya que el perjudicado no tiene por qué soportar dicho daño. Empero no todo daño genera una responsabilidad ya que existen causales de exoneración de responsabilidad las cuales son: Fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero, culpa exclusiva de la víctima.

Por lo anteriormente, la Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado se expresó en su Concepto No. 0229/ 2018

“De manera más concreta, reiterada y uniforme sobre la responsabilidad del Estado resulta oportuno señalar, como lo ha pregonando en forma pacífica la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que la cláusula general de responsabilidad de la Administración emana del artículo 90 de la Carta Política de 1991, en tal sentido se ha señalado: *“La responsabilidad patrimonial del Estado encuentra su fundamento en principios y normas constitucionales que protegen y garantizan los derechos y libertades de los asociados. Es así como el artículo 90 de la Carta Política de 1991 establece la cláusula general de responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, tanto a nivel contractual como extracontractual”.* (Sentencia de 12 de noviembre de 1998; Consejero Ponente Dr. Juan de Dios Montes Hernández; Anales, Tomo CLXVII, 4 trim, 2ap; pág. 82). De acuerdo con la norma constitucional antes citada, dos son los elementos indispensables para que se configure la responsabilidad del Estado: *“El daño antijurídico y la imputación del mismo al Estado”.* Contexto dentro del cual el daño antijurídico es la fuente de la responsabilidad estatal, independientemente de si la causa de mismo es lícita o ilícita. Presupuestos que han de fundamentarse en las pruebas aportadas o decretadas en el proceso, correspondiendo la carga de demostrar los perjuicios a quien solicita su reconocimiento.”

No obstante, que las condenas en contra del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL es (1) al mes de diciembre de 2025, el objetivo de este documento es evitar el aumento de las demandas presentadas en contra de la entidad mediante políticas que reduzcan la incidencia del daño antijurídico.

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

Se debe tratar de minimizar los riesgos de cada una de nuestras áreas misionales, toda vez que son ellas quienes deben velar por mitigar los perjuicios que puede llegar a conducir a un daño. La definición del daño es: *“el efecto de dañar. El término proviene del latín damnum y está vinculado al verbo que se refiere a causar perjuicio, menoscabo, molestia o dolor.”*

En sentido jurídico el daño es el “Perjuicio causado a una persona o cosa como consecuencia de un evento determinado. Se clasifica generalmente en daño material, cuando se causa en el patrimonio o bienes de una persona, incluidos los daños físicos a la misma, o daño moral, como sufrimiento o perjuicio de difícil valoración económica causado en el ánimo de una persona”. Ambos son indemnizables.

DEFINICIÓN JURISPRUDENCIAL. DAÑO ANTIJURÍDICO – Concepto

El 2 de julio de 2012, empezó a regir la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tenido por objeto, entre otros, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. El nuevo Código estableció que las entidades en sus actuaciones deben atender los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

El artículo 75 de la Ley 446 de 1998 dispuso la integración de los comités de conciliación en las entidades públicas, regulación que fue desarrollada en su momento por el Decreto 1716 de 2009. No obstante, actualmente la materia se encuentra regida de manera principal por la Ley 2220 de 2022, como Estatuto de Conciliación vigente.


La ley 2220 de 2022 específicamente el artículo 117 indica que : “Los Comités de Conciliación son 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. Asimismo, tendrá en cuenta las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia de las altas cortes en esta materia. 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”

Circular No. 03 de 20 de junio de 2014. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta disposición establece que las entidades públicas del orden nacional deben formular su política de prevención del daño antijurídico, siguiendo la metodología diseñada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Circular Externa No. 7 del 10 de septiembre de 2025. Proferida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), esta disposición establece los lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Resolución No. 310-23-012-12 del 09 de agosto de 2012. Crea y reglamenta el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Fondo Financiero del Municipio de Palmira - FINANPAL.

Resolución No. 310-23-010-001.1 del 04 de enero de 2024. Por medio de la cual se conforma el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Municipal para el Desarrollo social y Económico de Palmira-IMDESEPAL.

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIIJURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

Resolución No. 310-23-10-007.2-2025 del 07 de noviembre de 2025 por medio de la cual se actualiza y adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación y Defensa judicial del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira.

5. DEFINICIONES RELEVANTES

Daño antijurídico: Lesión a un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la persona afectada no está en el deber jurídico de soportar.

Prevención del daño antijurídico: Conjunto de acciones orientadas a evitar la ocurrencia de conductas u omisiones administrativas que puedan generar responsabilidad patrimonial para la entidad.

6. GENERALIDADES:

6.1. IDENTIFICACION DE LA ACTIVIDAD LITIGIOSA

CONTRATO REALIDAD:


Con base en el análisis de los procesos judiciales tramitados por IMDESEPAL durante el periodo 2020–2025, se evidencia una baja litigiosidad institucional, concentrada principalmente en controversias de carácter laboral, asociadas a la figura del contrato de prestación de servicios y la posible configuración del denominado “contrato realidad”

Se denominan genéricamente Contrato Realidad los procesos en que el origen del debate judicial se fundamente en la petición de declarar la existencia de una relación laboral derivada de un contrato de prestación de servicios, celebrado con una persona natural. De igual modo se solicitan los pagos y restituciones a que haya lugar.

La atención oportuna de estas circunstancias disminuye el riesgo del daño antijurídico y mermar la litigiosidad que se traduce en procesos judiciales. Acciones Correctivas y preventivas de la situación Identificada.

Es entendido que una vez identificadas las causas problemáticas que generan daño antijurídico y por ende litigiosidad en la entidad, se plantea la necesidad de que la política de prevención desarrolle mecanismos tendientes a aminorarla y establecer parámetros preventivos que procuren que las áreas o dependencias mediante sus actuaciones administrativas cumplan con los procedimientos internamente establecidos, haciendo el seguimiento respectivo de los tramites en los cuales se reporte falencias. Lo anterior, para evitar actuaciones administrativas que puedan generar vulneración de bienes jurídicamente tutelados, con afectación de los intereses de la entidad. Dentro de las acciones y medidas que se adoptaran se encuentran las siguientes:

- En materia de contratación de personas naturales con el Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL para evitar procesos cuya pretensión sea la declaratoria de la existencia de una relación laboral o lo que se denomina “contrato realidad”.
- La entidad debe mantener un apego riguroso a la normatividad vigente en los referido a la vinculación de personas naturales a través de un instrumento contractual.
- Establecer obligaciones contractuales, diferentes a las que correspondan a las funciones permanentes del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL.
- En el caso de que no existe el cargo que desarrolle una función permanente y se requiera contratar al personal para desarrollar esas obligaciones contractuales correspondientes a funciones permanentes, se deberá solicitar la creación del cargo respectivo.
- En Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2 No. 5 de 2016, el Consejo de Estado ratificó el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

Constitución Política, cuando en la ejecución de un contrato bajo la modalidad de prestación de servicios se configuran los tres elementos de la relación laboral, previstos en el artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo. Respecto del elemento relacionado con la subordinación, en dicha providencia se precisó lo siguiente:

“i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; (...)”

- La reciprocidad propia que se debe concurrir entre la supervisión del contrato y el/la contratista deberá basarse en las condiciones señaladas en el contrato, esto es, debe garantizarse que el contratista desarrolle su función respetando su autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico.
- La entidad debe velar por que, en el desarrollo de los contratos de prestación de servicios, no se involucre subordinación respecto de los contratistas.
- Analizar los riesgos que se pueden generar en un eventual litigio, para ello se debe realizar un análisis de los últimos pronunciamientos jurisprudenciales, así como los antecedentes en el Distrito de casos similares
- Efectuar capacitaciones a los supervisores de los contratos, a fin de que conozcan de manera general la diferencia entre las relaciones laborales y contractuales.
- Establecer buenas prácticas en el contrato de prestación de servicios, teniendo en cuenta la legalidad de los contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión y para no incurrir en acciones que puedan desvirtuar la relación contractual hacia una laboral.
- Realizar el análisis jurídico, en los casos de estabilidad laboral reforzada aplicable a las personas naturales vinculadas por contratos de prestación de servicios.
- Todas las áreas misionales del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL deben atender oportunamente los derechos de petición elevados ante las mismas, de acuerdo con los procedimientos internos establecidos, procurando dar respuesta de fondo a dichos pedimentos y en los términos oportunos.


6.2. RIESGOS JURIDICOS IDENTIFICADOS

6.2.1. RIESGO PRINCIPAL: Configuración de contrato realidad derivada de la utilización inadecuada de contratos de prestación de servicios para el desarrollo de funciones permanentes.

6.2.2. RIESGOS JURÍDICOS POTENCIALES:

Sin perjuicio de que la litigiosidad actual del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira – IMDESEPAL sea baja y se concentre principalmente en asuntos de carácter laboral, se identifican otros riesgos jurídicos potenciales derivados de la gestión administrativa ordinaria, los cuales, de no ser atendidos de manera oportuna y adecuada, podrían dar lugar a la configuración de daño antijurídico y a la promoción de acciones judiciales o constitucionales en contra de la entidad.

- **Respuestas extemporáneas o insuficientemente motivadas a derechos de petición:** El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 1755 de 2015, constituye uno de los principales mecanismos de interacción entre la administración y los ciudadanos. La respuesta tardía, incompleta, evasiva o carente de motivación a las solicitudes presentadas por los usuarios puede generar riesgos jurídicos significativos para la

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

entidad. En particular, la inobservancia de los términos legales o la falta de una respuesta de fondo puede dar lugar a la interposición de acciones de tutela, demandas contencioso-administrativas o reclamaciones de carácter indemnizatorio, cuando de dichas omisiones se derive la vulneración de derechos fundamentales o la afectación de intereses legítimos. Por tal razón, la adecuada gestión de los derechos de petición se configura como un mecanismo preventivo esencial para evitar la materialización del daño antijurídico.

- **Deficiencias en la supervisión contractual:** La supervisión y el seguimiento adecuado de los contratos celebrados por la entidad constituyen un deber funcional de los servidores públicos designados para tal efecto, orientado a garantizar el cumplimiento del objeto contractual, la correcta ejecución de los recursos públicos y la observancia de los principios que rigen la contratación estatal. Las deficiencias en la supervisión contractual, tales como la falta de control sobre la ejecución del contrato, la ausencia de informes periódicos, la tolerancia de incumplimientos o la imposición de órdenes que desborden el marco contractual, pueden generar riesgos jurídicos relevantes, entre ellos reclamaciones contractuales, controversias judiciales, posibles hallazgos fiscales o la configuración de relaciones laborales encubiertas en el caso de contratos de prestación de servicios. En este sentido, la supervisión contractual inadecuada puede constituirse en una causa directa o indirecta de daño antijurídico, razón por la cual resulta indispensable fortalecer las capacidades técnicas y jurídicas de los supervisores, así como establecer controles internos efectivos.


- **Falta de motivación adecuada de los actos administrativos:** La motivación de los actos administrativos constituye un requisito esencial de validez, en tanto garantiza los principios de legalidad, transparencia, debido proceso y control ciudadano sobre la actuación administrativa. La expedición de actos administrativos sin una motivación suficiente, clara y coherente con el marco normativo aplicable puede generar riesgos jurídicos significativos para la entidad. La ausencia o deficiencia en la motivación de los actos administrativos puede dar lugar a su anulación por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como al reconocimiento de perjuicios derivados de decisiones arbitrarias o carentes de sustento fáctico y jurídico. En consecuencia, la falta de motivación adecuada se identifica como un riesgo potencial de generación de daño antijurídico, especialmente en decisiones relacionadas con la vinculación, desvinculación, reconocimiento o negación de derechos, y actuaciones sancionatorias o contractuales.

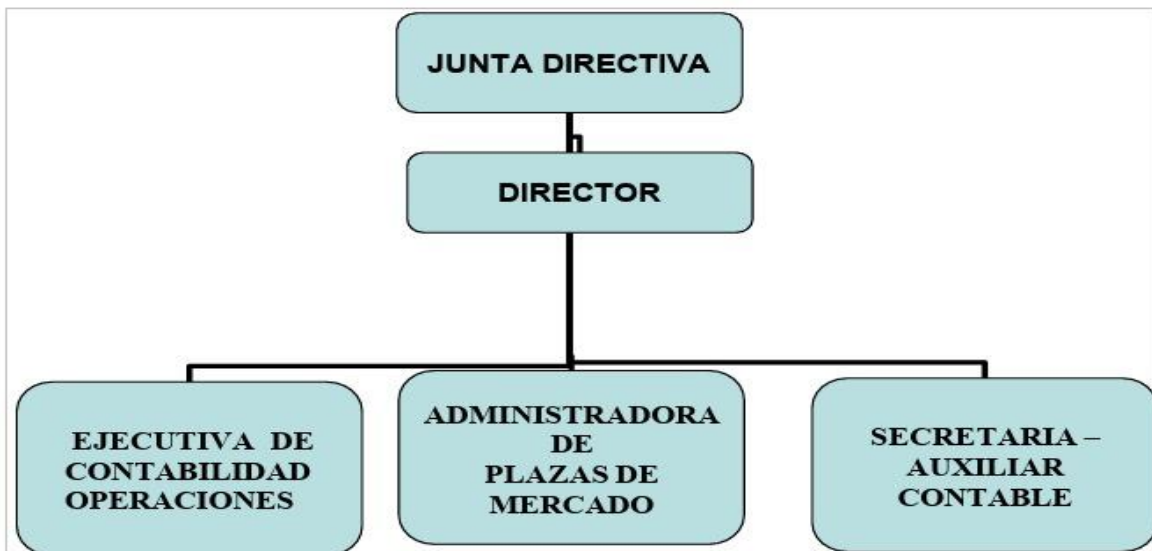
6.3. PRIMERA PARTE:

6.3.1. TRABAJO DE CAMPO AL INTERIOR DEL INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DE PALMIRA -IMDESEPAL

La Resolución No. 310- 23-10-009.1-2024 del 15 de marzo de 2024 por medio de la cual se adoptó el Plan Estratégico Institucional PEI, vigencia 2024–2027, del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira IMDESEPAL, estableciendo los objetivos estratégicos, indicadores de gestión y estrategias para el cumplimiento de las metas institucionales.

Que dentro del Plan Estratégico Institucional 2024–2027 se incorporó la Estructura Organizacional de la Entidad, representada a través de un organigrama, con el propósito de reflejar la organización interna y las líneas jerárquicas para el adecuado cumplimiento de la misión institucional. En su artículo segundo plasma la estructura organizacional de la siguiente manera:

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTIJURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02



A fin de prevenir el daño antijurídico en lo concerniente al pago de sentencias, cada área misional designó un grupo de profesionales o apoyo a la gestión que se encargaría de identificar, al interior, los posibles temas que pudieran llegar a causar algún daño al Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL.

Una vez identificados estos temas, cada grupo diligenció un cuadro que se denominó “Plan de Acción”; este plan a su vez fue objeto de mesas de trabajo en las cuales se resolvieron dudas y se ajustaron los planes, y lineamientos.

6.3.2. LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE PREVENCIÓN


IMDESEPAL adoptará, entre otras, las siguientes acciones preventivas:

- Verificar que los contratos de prestación de servicios tengan un objeto claramente definido, de naturaleza temporal y no permanente.
- Capacitar a supervisores y ordenadores del gasto en materia de contratación estatal y diferencias entre relación laboral y contractual.
- Garantizar la autonomía técnica y administrativa de los contratistas.
- Fortalecer la gestión oportuna y de fondo de los derechos de petición.
- Articular la política de prevención del daño antijurídico con la Política de Servicio al Ciudadano y el sistema de PQRDS.

6.3.3. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON CONDENAS RELACIONADAS CON EL ANALISIS DE LITIGIOSIDAD:

En el presente capítulo se traen a colación tres (3) jurisprudencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, sobre el tema.


SENTENCIA SUJ-025-CE-S2-2021		
CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	PONENTE: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO	Sentencia 2013-01143 de 2021 Consejo de Estado – Gestor Normativo. (n.d.). Gov.co. Retrieved March 12, 2026, from https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172056
TEMAS ESPECÍFICOS: CONTRATO REALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, PRINCIPIO DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL, TÉRMINO ESTRICTAMENTE INDISPENSABLE DEL CONTRATO, PERMANENCIA VS TEMPORALIDAD, SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD CONTRACTUAL.		

	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

CONTENIDO: El Consejo de Estado, en ejercicio de su función de unificación jurisprudencial, precisó criterios orientadores para la identificación y análisis de relaciones laborales subyacentes derivadas de la utilización indebida del contrato de prestación de servicios en la administración pública. En la providencia se estableció que el “término estrictamente indispensable” previsto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 debe encontrarse debidamente definido y justificado en los estudios previos y en el objeto contractual, conforme al principio de planeación, de manera que la necesidad que se pretende satisfacer tenga carácter esencialmente temporal y no permanente. La utilización de esta modalidad contractual para atender necesidades continuas del servicio puede evidenciar la existencia de una relación laboral encubierta. De igual forma, la Corporación fijó como criterio orientador la existencia de un periodo de treinta (30) días hábiles entre la terminación de un contrato y la suscripción del siguiente, como parámetro para analizar la no solución de continuidad en la prestación del servicio, sin perjuicio de que dicho término pueda flexibilizarse cuando las circunstancias probadas en el proceso permitan inferir la persistencia material del vínculo. Finalmente, se precisó que, en los eventos en los cuales el contratista haya asumido aportes al sistema de seguridad social en salud que correspondían a la administración, no procede la devolución de tales valores, en razón a su naturaleza parafiscal, lo cual no impide el reconocimiento de los derechos laborales a que haya lugar cuando se demuestre la existencia de una relación laboral real.

SENTENCIA 2015-00155 de 2020		
CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	PONENTE: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ	<i>Sentencia 2015-00155 de 2020 Consejo de Estado – Gestor Normativo. (s/f). Gov.co. Recuperado el 17 de marzo de 2026, de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172628</i>
TEMAS ESPECÍFICOS: VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO, FALSA O INSUFICIENTE MOTIVACIÓN DEL ACTO, DEFICIENTE VALORACIÓN PROBATORIA		

CONTENIDO: La sentencia del Consejo de Estado estudia la legalidad de unos actos administrativos mediante los cuales una entidad estatal impuso una sanción disciplinaria a un servidor público. El demandante acudió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo alegando la vulneración del debido proceso y la existencia de una falsa motivación, al considerar que la administración no demostró de manera suficiente los hechos que sustentaban la decisión ni realizó una valoración adecuada del material probatorio. Al analizar el caso, el Consejo de Estado reiteró que la motivación constituye un elemento esencial de los actos administrativos sancionatorios, especialmente cuando estos afectan derechos subjetivos de los administrados. Señaló que la autoridad disciplinaria tiene el deber de exponer de manera clara y expresa las razones fácticas y jurídicas que justifican la sanción, lo cual implica identificar la conducta reprochada, indicar la norma presuntamente vulnerada, analizar las pruebas recaudadas dentro de la actuación y explicar la forma en que dichas pruebas permiten establecer la responsabilidad del investigado, así como la proporcionalidad de la sanción impuesta. En este sentido, la Corporación precisó que el vicio de falsa motivación se configura cuando los motivos invocados por la administración no corresponden a la realidad, no están debidamente probados o resultan insuficientes para sustentar la decisión adoptada. En tales eventos, el acto administrativo pierde su presunción de legalidad y puede ser declarado nulo por el juez contencioso administrativo. Con fundamento en estas consideraciones, el Consejo de Estado concluyó que el control judicial sobre los actos disciplinarios es pleno y que la falta o indebida motivación constituye una causal válida para su anulación, en garantía de los principios de legalidad, debido proceso y defensa.

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTIJURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

SENTENCIA T-377/00		
CORTE CONSTITUCIONAL	PONENTE: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO	<i>Sentencia T-377/00. (s/f). Gov.co. Recuperado el 17 de marzo de 2026, De https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-377-00.htm</i>
TEMAS ESPECÍFICOS: NATURALEZA DEL DERECHO DE PETICIÓN, DEBER DE RESPUESTA OPORTUNA, RESPUESTA DE FONDO, RESPUESTA EVASIVAS O INCOMPLETAS, GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES		


CONTENIDO: la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por un ciudadano a quien una entidad pública no le había dado una respuesta oportuna y de fondo a un derecho de petición presentado. La Corte reiteró que el derecho de petición es un derecho fundamental que implica no solo la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, sino también el deber correlativo de estas de emitir una respuesta pronta, clara, precisa y de fondo. La Corporación explicó que la respuesta debe resolver materialmente lo solicitado por el peticionario, lo que significa que no es suficiente emitir comunicaciones formales o evasivas, ni trasladar la petición sin justificación o sin informar adecuadamente al interesado. Asimismo, señaló que una respuesta extemporánea equivale, en muchos casos, a la vulneración del derecho fundamental, pues la oportunidad es un elemento esencial para su efectividad. De igual manera, la Corte indicó que se vulnera el derecho de petición cuando la respuesta es incompleta, ambigua o no guarda relación con lo pedido, ya que ello impide al ciudadano conocer la posición real de la administración y ejercer otros derechos como el acceso a la justicia o la defensa de sus intereses. En consecuencia, concluyó que las autoridades están obligadas a responder dentro de los términos legales y con una motivación suficiente que permita entender las razones de la decisión adoptada.

6.3.4. CUANTIFICACION Y CLASIFICACION PROCESOS JUDICIALES:

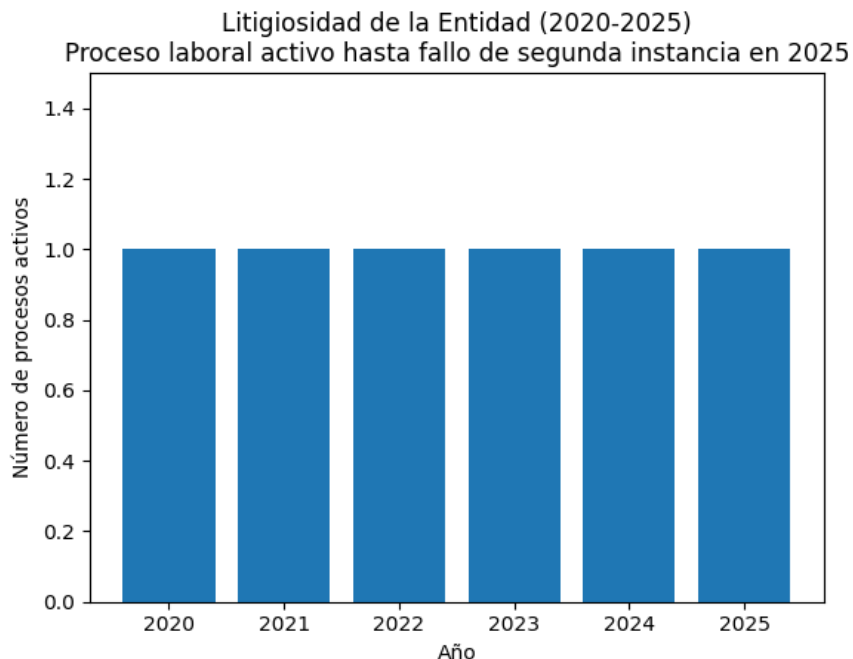
Actividad Litigiosa: Esta actividad Judicial es la que tiene la Entidad en cuanto a los siguientes medios de control:

Tipo de Procesos	Cantidad de Procesos
Acción de Cumplimiento	0
Acción Popular	0
Controversias contractuales	0
Ordinario Laboral	0
Proceso Ejecutivo	0
Reparación Directa	0
Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral	1
Total General	1

Del análisis de la litigiosidad institucional en el periodo 2020-2025 se evidencia la existencia de un (1) proceso judicial, identificado con radicado No. 76001-33-33-006-2020-00212-00, correspondiente al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral. El proceso fue instaurado en el año 2020, permaneciendo activo durante todo el periodo objeto de análisis. En el año 2024 se profirió sentencia de primera instancia, y posteriormente en el año 2025 el Tribunal competente resolvió el recurso de apelación en segunda instancia, configurándose así un litigio con una duración aproximada de cinco (5) años. En consecuencia, se concluye que la entidad presenta baja litigiosidad, concentrada en controversias laborales, lo cual constituye un insumo relevante para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, conforme a los lineamientos establecidos en la

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

Circular 05 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, particularmente en lo relacionado con el análisis de la litigiosidad y la identificación de las principales causas generadoras de daño antijurídico.



6.4. SEGUNDA PARTE:

Elaboración del “Plan de Acción”


Por parte de las diferentes áreas del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira -IMDESEPAL

Que atendiendo las indicaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ANDJE, el plan de acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico se consigna en el formato “Plan de Acción Prevención del Daño Antijurídico 2025-2027” anexo a este documento.

Por otro lado, la entidad dispone de un Sistema de Recepción y Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Denuncias y Sugerencias (PQRDS), como mecanismo institucional orientado a garantizar la transparencia administrativa, el acceso a la información pública y la participación ciudadana en el control de la gestión. Este sistema permite la recepción, registro, análisis, trámite y respuesta oportuna de los requerimientos presentados por la ciudadanía, a través de canales de atención virtual, disponibles en el enlace institucional: <https://www.imdesepal.gov.co/pqrds/>

Así mismo, la entidad ha dispuesto canales de atención presencial, mediante la recepción de solicitudes por medios físicos en las diferentes dependencias misionales y administrativas, incluyendo las oficinas administrativas de las plazas de mercado y del centro comercial administrado por la entidad. La gestión de las PQRDS se desarrolla conforme a los principios de eficiencia, eficacia, celeridad, publicidad, transparencia y debido proceso administrativo, observando lo establecido en la Resolución No. 310-23-20-005-1-2024 del 05 de marzo de 2024, mediante la cual se adopta el procedimiento para la gestión de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y demás solicitudes de información del instituto municipal para el desarrollo social y económico de palmira, así como las disposiciones contenidas en la Ley 1755 de 2015 y demás normas concordantes.

En cumplimiento de lo establecido en la Circular 05 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, particularmente el lineamiento referente a los derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras, la entidad realizó el análisis de las Peticiones, Quejas y Reclamos presentadas durante el periodo objeto de estudio. Durante

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

la vigencia analizada se radicaron **(140)** Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR), las cuales fueron tramitadas por las diferentes dependencias misionales y por la Oficina Jurídica, conforme a las competencias funcionales establecidas.

Del estudio efectuado por la Oficina Jurídica, así como de la información suministrada por las demás dependencias responsables de la recepción y trámite de peticiones, se evidenció que:

1. Las solicitudes presentadas por los ciudadanos correspondieron principalmente a requerimientos de información, consultas, solicitudes de trámites administrativos y manifestaciones de inconformidad frente a la prestación de servicios, sin que en ellas se configurara una reclamación formal de derechos subjetivos susceptibles de reconocimiento o negación administrativa.
2. En el trámite de dichas PQR no se adoptaron decisiones administrativas que implicaran el reconocimiento o la negativa expresa de derechos, situación que reduce la probabilidad de que estas actuaciones deriven en controversias judiciales futuras.
3. No se identificaron peticiones reiteradas, conflictos administrativos persistentes ni actuaciones institucionales que evidencien riesgos potenciales de litigiosidad derivados de la gestión administrativa.

En consecuencia, se concluye que las PQR presentadas durante el periodo analizado no constituyen un factor generador de riesgo litigioso para la entidad, por lo cual no se evidencian, a partir de este insumo, situaciones que anticipen la materialización de daño antijurídico. No obstante, la entidad continuará fortaleciendo los mecanismos de respuesta oportuna, motivación adecuada de las actuaciones administrativas y seguimiento a las inconformidades ciudadanas, como estrategias preventivas orientadas a evitar la configuración de futuras controversias judiciales. Esta política tiene como objetivo garantizar el acceso efectivo, oportuno y de calidad de los ciudadanos a sus derechos, mediante la implementación de lineamientos y protocolos dirigidos a los servidores públicos y contratistas responsables de la atención, promoviendo un trato digno, el uso de lenguaje claro y la adecuada orientación frente a los trámites y servicios institucionales. La actuación institucional en materia de atención al ciudadano se fundamenta en disposiciones normativas como el artículo 2 de la Constitución Política, que establece como fin esencial del Estado servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos; así como en el Decreto Ley 2150 de 1995, la Ley 962 de 2005, el Decreto Ley 019 de 2012 y la Ley 2052 de 2020, normas orientadas a la simplificación, racionalización y digitalización de los trámites administrativos, las cuales constituyen referentes para la reducción de barreras de acceso y la prevención de controversias administrativas y judiciales.

6.5. TERCERA PARTE:


6.5.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:

El seguimiento y evaluación de la presente política estará a cargo de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, la cual presentará informes periódicos sobre el grado de cumplimiento de las acciones definidas y la efectividad de las medidas adoptadas. Los resultados del seguimiento servirán de insumo para la actualización y mejora continua de la política

6.5.2. CUARTA PARTE:

6.5.3. RESUMEN:

La Política del Daño Antijurídico es un instrumento de gran valor, para disminuir la litigiosidad del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira, la misma requiere de una constante actualización, toda vez que la incidencia de los daños puede variar, así como la jurisprudencia de las altas cortes.

 Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira NIT. 815.002.334-0	PROCESO: PROCESO DE APOYO	CODIGO: 311-19-10-16
	DOCUMENTO DE GESTION	PAGINAS: 14
	POLITICA DE PREVENION DEL DAÑO ANTI JURIDICO	FECHA: 17/12/2025
		VERSION: 02

6.5.4. CONCLUSIONES:

Es preciso seguir efectuando semestralmente diversos análisis rigurosos de las sentencias adversas proferidas por la Jurisdicción, con el fin de determinar las causas generadoras de las demandas y los tipos de daño por los que resultó condenada la entidad, con el fin de ir mejorando día a día la defensa judicial de la Entidad, y los tramites y procesos al interior de las áreas misionales en pro de prevenir cualquier tipo de daño. Finalmente, y con fines informativos, se pone de presente que, para la fecha de la presente política, se logró establecer que el índice de eficiencia es favorable en la defensa judicial de la entidad.

7. CONTROL DE CAMBIOS

VERSION	FECHA	ACTO ADMINISTRATIVO	DESCRIPCION
1	09/08/2012	Resolución No. 310-23-013-12-2012	“Por la cual se adoptan políticas de prevención del daño antijurídico y en general orientadora de la defensa judicial del fondo financiero del municipio de Palmira -FINANPAL”
2	17/12/2025	Resolución No. 310-23-10-007.3-2025	Actualización y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa Judicial de IMDESEPAL.

Riesgo Jurídico Identificado	Causa del Riesgo	Acción Preventiva / Correctiva	Dependencia Responsable	Indicador de Seguimiento	Meta	Periodicidad
Configuración de contrato realidad	Uso de contratos de prestación de servicios para funciones permanentes	Verificar que los objetos contractuales correspondan a actividades temporales o especializadas	Dirección / Talento Humano / Jurídica	% de contratos con objeto temporal debidamente justificado	100%	Semestral
Configuración de contrato realidad	Subordinación indebida de contratistas	Capacitar a supervisores sobre límites de la supervisión contractual	Jurídica / Talento Humano	Número de capacitaciones realizadas	≥ 1 por año	Anual
Configuración de contrato realidad	Falta de planeación contractual	Exigir justificación del término estrictamente indispensable en estudios previos	Área Contratante / Jurídica	% de estudios previos revisados por Jurídica	100%	Permanente
Reclamaciones laborales futuras	Desconocimiento de estabilidad laboral reforzada	Análisis jurídico previo en casos de sujetos de especial protección	Jurídica / Talento Humano	Número de conceptos jurídicos emitidos	100% de casos identificados	Permanente
Demandas por derechos de petición	Respuesta tardía o incompleta	Fortalecer seguimiento a términos de respuesta de PQRDS	Todas las dependencias	% de PQR respondidas dentro del término legal	≥ 95%	Trimestral
Acciones de nulidad y restablecimiento	Falta de motivación de actos administrativos	Revisión jurídica previa de actos administrativos	Jurídica / Dependencias Misionales	% de actos revisados	100%	Permanente
Controversias contractuales	Deficiente supervisión contractual	Capacitación en supervisión y seguimiento contractual	Jurídica / Contratación	Número de capacitaciones realizadas	≥ 1 por año	Anual
Riesgos por información institucional	Uso indebido de información por contratistas	Incorporar cláusulas de confidencialidad y propiedad intelectual	Jurídica / Contratación	% de contratos con cláusulas de confidencialidad	100%	Permanente
Riesgo litigioso no identificado	Falta de análisis periódico de litigiosidad	Presentar informe semestral de análisis de procesos judiciales	Secretaría Técnica Comité de Conciliación	Informes presentados	2 por año	Semestral