



INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE
Instituto Distrital del Patrimonio Cultural



Lineamiento POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

Proceso Gestión Jurídica

Vigencia: 17 Diciembre 2020
Versión: 01



Contenido

PARTE I	3
1. ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN E INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA	3
2. TÉRMINOS Y DEFINICIONES	4
3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA POLÍTICA	5
4. ACCIONES OBJETO DE ESTUDIO	9
PARTE II	10
5. METODOLOGÍA IDENTIFICACIÓN ACTIVIDAD LITIGIOSA	10
5.1 Paso 1. Identificación actividad litigiosa	11
5.2 Paso 2. Análisis de causas primarias y subcausas	13
5.2.1 Análisis de los datos, para explicar las causas de una manera sistemática	13
5.3 Paso 3. Plan de acción	15
5.3.1 Diseño de las medidas para corregir el problema (formulación de la política)	15
5.4 Paso 4. Seguimiento y evaluación	18
PARTE III	20
6. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NUEVAS MEDIDAS	20
7. IMPLEMENTACIÓN	20
8. CONCLUSIONES	21
9. CONTROL DE CAMBIOS	21
10. CRÉDITOS	21

PARTE I

1. ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN E INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA

Teniendo como guía las indicaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), así como las contenidas en la Directiva 025 de diciembre 25 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital, sobre lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales, se busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico al interior del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, mediante la identificación y análisis de los hechos generadores de daño antijurídico, que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la entidad, que puedan generar reclamaciones en su contra, con contenido indemnizatorio-patrimonial.

Igualmente, se hace necesario exponer el proceso para la formulación, evaluación e institucionalización de acciones, que se deben adoptar, para reducir los riesgos y los costos de enfrentar un proceso judicial, buscando contribuir a la reducción de demandas en contra del Instituto, en el mediano plazo.

De tal suerte, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, con ánimo de prevención del daño antijurídico, requiere diseñar e implementar una política, desde el más alto nivel directivo de la entidad, tendiente a prevenir, en cuanto sea previsible, la ocurrencia de situaciones que pueden generar condenas judiciales que afecten su patrimonio.

Para contextualizar lo señalado, resulta útil mencionar que, en el año 2019, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural no recibió condenas de contenido patrimonial; no obstante, con el ánimo de prevenir el daño antijurídico, se realiza el presente estudio con la relación de procesos judiciales activos durante el periodo antes mencionado, encontrando un total de 18 procesos judiciales en los que es parte la Entidad, originados en situaciones relacionadas con el actuar administrativo de la entidad, relacionados, entre otros, con la protección al patrimonio cultural, los derechos colectivos, concursos públicos, caducidad en contratos.

Ahora bien, la "teoría de administración de la calidad total", implementada para el efecto, por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y adoptada por la Secretaría Jurídica Distrital, indica que las entidades públicas, en cuanto su actuar está indisolublemente asociado al uso e inversión de recursos públicos, deben hacer todo lo que esté a su alcance para evitar actuaciones u omisiones administrativas, que generen condenas judiciales en su contra, con afectación del patrimonio del Estado.

Lo anterior implica que, con la participación, en general, de las personas vinculadas a la entidad, y, en particular, de aquellas relacionadas con las áreas donde posiblemente tuvieron ocurrencia las situaciones que originaron las demandas en contra de la Entidad, se diseñen medidas y mecanismos, para evitar la ocurrencia de este tipo de situaciones; medidas y mecanismos, que serán implementadas por el Director, en su condición de primera autoridad ejecutiva del Instituto.

Precisado lo anterior, es posible señalar que la formulación e implementación de una política de prevención del daño antijurídico, en síntesis, consiste en la aplicación de la denominada “teoría de administración de la calidad total”, recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y por la Secretaría Jurídica Distrital, que consiste en:

- Poner en consideración de la estructura directiva de la Entidad, las causas que originan la litigiosidad en contra del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, analizando dichas causas y el motivo de que sean frecuentes.
- Buscar solución a las situaciones que han dado o puedan dar origen a condenas judiciales en contra del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, con consecuencias patrimoniales, y que dicha propuesta sea implementada en la Entidad, particularmente por las áreas y dependencias involucradas en la situación, que puede dar origen a condenas de este tipo. Esta solución debe ser objeto de discusión y consenso, de las dependencias y personas que puedan estar involucradas, en los hechos u omisiones posiblemente generadores de daño antijurídico.
- Promover la generación de cambios organizacionales y la institucionalización de procedimientos, de manera que se garantice que no vuelva a repetirse el daño antijurídico.

Para finalizar este punto, basta con indicar que, como se establece en el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico” de la ANDJE, se entiende por política pública el *“uso consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales, administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar”* (ANDJE, 2013). Así, *una política pública es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio. Las políticas <sic> públicas se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas. Específicamente, la política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico* (Manual para la elaboración de políticas..., cit., p. 11).

2. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Daño antijurídico: El artículo 90 de la Constitución Política establece *“El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”*.

La 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 la obligación de soportar, por lo cual se ha desplazado la antijurídica de la causa del daño al daño mismo”*. Por consiguiente, concluye esa Corporación, el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva.

El daño antijurídico entonces puede definirse como el daño injustificado que el Estado le causa a un particular que no está obligado a soportarlo de lo cual surge la responsabilidad de la administración la cual conlleva un resarcimiento de los perjuicios causados.

En materia de daño antijurídico en las actuaciones judiciales podemos definirla como el daño causado por una acción y omisión dolosa o gravemente culposa, realizada por un servidor público cuya consecuencia es una condena patrimonial contra el Estado quien tiene la posibilidad de recuperar lo pagado a través del medio de control de repetición.

Prevención: El concepto prevención hace alusión a prevenir, o a anticiparse a un hecho y evitar que este ocurra. Su origen es el término del latín *praeventio*, el cual proviene de “*prae*”: previo, anterior, y “*eventious*”: evento o suceso. Generalmente, se habla de prevenir un acontecimiento negativo o no deseable.

Política de prevención del daño antijurídico: La política de prevención del daño antijurídico busca identificar las causas de los 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 pueden dar como resultado fallos condenatorios en contra de la entidad con el correspondiente pago.

Por lo que, la política de prevención del daño antijurídico busca generar estrategias al interior del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para identificar los riesgos y costos de los procesos judiciales.

La formulación de las políticas es una actividad que debe desplegarse para resolver un problema, respecto a la prevención del daño, el comité de conciliación de la entidad, tiene a cargo la actividad litigiosa, la cual es esencialmente estratégica y que las políticas que formule en ese campo tienen que adaptarse al contexto de toma de decisiones judiciales. La prevención del daño permite que asuntos que podrían ser decididos por los jueces ni siquiera lleguen a esa etapa porque esos eventos se prevén y evitan.

Una política de prevención del daño efectiva implica que la entidad conscientemente decida resolver los problemas que generan las sentencias frecuentes en su contra. Es decir, que las condenas reiteradas en los procesos judiciales deben ser interpretadas como un síntoma que refleja dificultades en los procesos administrativos que afectan los derechos de los administrados.

La política de prevención del daño es esencialmente la solución de los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas.

3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA POLÍTICA

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se estableció en el artículo 90 el concepto de daño

antijurídico como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Teniendo claro que el daño antijurídico no es más que aquel daño que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la administración, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta.

Así pues, con ocasión del artículo 90 de nuestra Constitución Política se exige que se presenten tres requisitos para poder hablar de una Responsabilidad Patrimonial del Estado.

*En primer lugar la presencia de un **DAÑO O LESIÓN DE NATURALEZA PATRIMONIAL O EXTRAPATRIMONIAL, CIERTO Y DETERMINADO** que se inflige a uno o a varios individuos, en segundo lugar, **UNA CONDUCTA ACTIVA U OMISIVA, JURIDICAMENTE IMPUTABLE A UNA AUTORIDAD PÚBLICA**, es decir que el daño sea efecto inmediato de la acción o de la omisión de la administración, y en tercer lugar una **RELACIÓN O NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CONDUCTA**, vale decir, **que el Daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada***

La responsabilidad del Estado tal como ha sido concebida y según es aplicada por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos es una responsabilidad civil, es decir, de contenido netamente económico, lo cual es reflejo de la función que cumple este tipo de responsabilidad jurídica que tiene por objeto restablecer un desequilibrio, una pérdida apreciable en dinero, mediante el otorgamiento de una indemnización.

No cabe duda que la inserción en nuestro sistema jurídico del concepto de daño antijurídico como soporte de la responsabilidad patrimonial del Estado, es un claro reflejo de dicha función resarcitoria, en la cual se le presta mayor atención al daño causado al ciudadano que al funcionamiento de los servicios públicos y la conducta del agente generador del daño.

*Es claro pues, que el cimiento de nuestra responsabilidad estatal está constituido por el **Daño Antijurídico**, el cual no es más que la clara expresión del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley y las cargas públicas.¹ (Negrilla y subraya fuera de texto original)*

Constitución Política de Colombia

Artículo 2: “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

¹ <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-luis-rodriguez-506427/el-dano-antijuridico-y-su-funcion-resarcitoria->

derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Artículo 90: *“El Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión. 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”.*

Ley 1444 de 2011

Reglamentada por el Decreto Ley 4085 de 2011, mediante la cual la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), tiene entre sus objetivos: *“(…) la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.”*

Ley 446 de 1998

El artículo 75 dispuso que las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, deberán integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se le señalen, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, el cual reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, estableciendo las reglas para su integración y funcionamiento.

Decreto 1716 de 2009.

El artículo 16 dispone: *“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 (...)”*

A su vez el artículo 19, numeral 1°, estableció que le corresponde al Comité de Conciliación el cumplimiento de la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

En efecto, el Decreto 1716 de mayo 14 de 2009 dispone que las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles (Art. 15); normas dentro de las cuales se encuentran precisamente la que señala al Comité como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las políticas (Art. 16), correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 num.1).

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 de la entidad.

Directiva Distrital 025 de 2018

Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales.

Resolución No. 062 del 16 de febrero de 2016

El Capítulo VI de la Resolución No. 062 de 2016 *“Por medio de la cual se conforma el Comité de Conciliación del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y se adopta su reglamento interno”* fija directrices en materia de Prevención del Daño Antijurídico y sus indicadores de gestión.

Decreto Distrital 430 de 2018

Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

“Prevención del Daño Antijurídico. Las entidades y organismos distritales desarrollarán la prevención de conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares o al Distrito Capital, que en el ejercicio de la función pública lleven a la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extrapatrimoniales que se causen.

Adicionalmente, la Prevención del Daño Antijurídico hace parte de la Defensa Judicial y consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad. En este caso, la política de prevención del daño antijurídico debe ser proferida por el Comité de Conciliación de la entidad u organismo distrital atendiendo los lineamientos que defina la Secretaría Jurídica Distrital.

Las políticas que se formulen y emitan por parte de los Comités de Conciliación de las entidades y organismos distritales serán presentadas a la Secretaría Jurídica Distrital quien analizará la pertinencia de adoptarlas para el Distrito Capital.”.

Resolución No. 921 del 27 de diciembre de 2019

El artículo 5° de la Resolución 921 de 2019 *“Por medio la cual se actualiza la conformación del Comité de Conciliación del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y se dictan otras disposiciones”*, manifiesta que el *“Comité de Conciliación del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, ejercerá las atribuciones y funciones previstas en las disposiciones legales vigentes, en especial las contenidas en el art.*

2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Nacional 1069 de 2015, “ 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.”.

4. ACCIONES OBJETO DE ESTUDIO

Medios de control y/o acciones judiciales Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho: (Art. 138 – Ley 1437 de 2011 – CPCA) Toda 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 137 de la Ley 1437 de 2011. 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 en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) 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.

Acción de Reparación Directa: (Art. 140 – Ley 1437 de 2011 – CPCA) En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos PÚBLICOS o por cualquiera otra causa imputable a la entidad PÚBLICA o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Las entidades PÚBLICAS deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad PÚBLICA. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades PÚBLICAS, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

Acción de Nulidad Simple: (Art. 137 – Ley 1437 de 2011 – CPCA) Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien profirió. Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: Cuando con la no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo A favor del demandante o de un tercero, cuando se trate de recuperar bienes de uso público, cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico, cuando la ley lo consagre expresamente.

Controversias Contractuales: (Art. 141 – Ley 1437 de 2011 – CPCA) Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión,

que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

Acción de Repetición (Art. 142 – Ley 1437 de 2011 – CPCA) Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública. Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.

Procesos Ordinario: Las demandas que se incluyan en este grupo son aquellas que se ventilen en la Jurisdicción Civil Ordinaria, dirigida básicamente a solucionar las controversias entre particulares. El Estado participa en ella cuando el conflicto con el particular se debate conforme la normas de derecho privado.

PARTE II

5. METODOLOGÍA IDENTIFICACIÓN ACTIVIDAD LITIGIOSA

De acuerdo con el instructivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural cuenta con una baja litigiosidad ya que cuenta con menos de 1000 procesos en curso, razón por la cual se tendrá como parte del estudio y análisis de la actividad litigiosa, tanto las demandas a favor como en contra de la entidad, tramitadas en el periodo comprendido entre el **1º DE ENERO DE 2019 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019**.

La totalidad de procesos existentes podemos discriminarlos de la siguiente manera:

Consolidado demandas durante el período estudiado:

Acción Popular: 7 Procesos
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho: 2 procesos
Acción de nulidad simple: 3 procesos
Acción de reparación directa: 1 proceso
Acción contractual: 1 procesos
Ordinario: 1 proceso
Ejecutivos: 3 procesos

Para tal fin, se presentan cuatro cuadros con la información requerida para el análisis, esto es, en un primer cuadro se incluye la identificación de la actividad litigiosa, en segundo lugar, se relaciona el análisis de las causas primarias o subcausas, en tercer lugar, el plan de acción y finalmente, el seguimiento y evaluación.

5.1 Paso 1. Identificación actividad litigiosa

Relación de procesos judiciales vigentes tramitados del período comprendido entre 1° de enero de 2019 – 31 de diciembre de 2019

Nombre de la entidad		Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	NIVEL DE LITIGIOSIDAD: BAJO		
Paso uno: identificación de la actividad litigiosa					
Periodo analizado		1/01/2019	Hasta	31/12/2019	
Tipo de	Tipo de	Causa			Área que implementa la Política de Prevención
insumo	acción	general	Frecuencia	Valor	
Demandas	Acción Popular	VULNERACIÓN DERECHOS COLECTIVOS- CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL	3	\$ 0,00	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural, Subdirección de Divulgación y Apropiación del Patrimonio
Demandas	Acción Popular	VULNERACIÓN DERECHOS COLECTIVOS	4	\$ 0,00	Ninguna

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Demandas	Controversia Contractual	NULIDAD ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECALARA CADUCIDAD DE CONTRATO-	1	\$ 4.255.008.735,00	Oficina Asesora Jurídica, Jefe del área o áreas a cargo de la ejecución del contrato o convenio
Demandas	Ejecutivo	INCUMPLIMIENTO EN PAGO DE SENTENCIA	3	\$ 424.503.477,00	Oficina Asesora Jurídica, Talento Humano
Demandas	Nulidad Simple	NULIDAD-ACTO ADMINISTRATIVO DE CONVOCATORIA CONCURSO DE MÉRITOS	2	\$ 0,00	Oficina Asesora Jurídica
Demandas	Nulidad Simple	NULIDAD-ACTO ADMINISTRATIVO QUE APRUEBA SOLICITUD DE INTERVENCIÓN	1	\$ 0,00	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural
Demandas	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	NULIDAD ACTO ADMINISTRATIVO SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE BIC	2	\$ 683.952.994,00	Ninguna
Demandas	Pago por Consignación	EXTINGUIR OBLIGACIÓN CARGO DE IDPC	A 1	\$ 9.253.889,00	Ninguna
Demandas	Reparación Directa	OMISIÓN ADMINISTRATIVA	1	\$ 7.530.608.000,00	Ninguna

De acuerdo con lo indicado anteriormente, y aclarando en todo caso que el análisis se realizó con los procesos judiciales activos en contra y a favor del Instituto y no con sentencias condenatorias en firme puesto que no tuvo durante el periodo del estudio, no se podría hablar de que el Instituto esté generando y/o causando daño antijurídico en su actuar, sino que, se habla de posibles daños antijurídicos que se pueden llegar a presentar, si los procesos estudiados terminan con sentencia desfavorable para la entidad, y en todo caso, el estudio se realiza con el fin de prevenir que se vuelva a presentar el litigio por la misma causa encontrada.

Así las cosas y de lo analizado, se puede concluir que el mayor riesgo al interior del Instituto se da con ocasión de la causa de **VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS- relacionados con la CONSERVACION DEL PATRIMONIO CULTURAL**, así mismo, se encontraron riesgos inherentes al posible incumplimiento en el pago de sentencias a favor del Instituto, así como a la posible ilegalidad de actos administrativos atinentes a la misión de la entidad, razón por la cual, la política de prevención del daño antijurídico del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC P se basará en dichas causas.

Es importante señalar que la información base para adelantar el presente análisis se tomó de un estudio de la actividad litigiosa de la entidad, lo que conlleva a determinar los mecanismos que se requieren implementar que permitan garantizar la adopción de medidas correctivas que minimicen este tipo de riesgos.

5.2 Paso 2. Análisis de causas primarias y subcausas

5.2.1 Análisis de los datos, para explicar las causas de una manera sistemática

Para llevar a cabo el análisis y poder agrupar las causas de una manera sistemática, se realizó el análisis de toda la litigiosidad activa de la entidad, y se estudiaron los hechos de la demanda, cuantía, pretensiones, contestación de demanda, recursos, alegatos, fallos, así como la competencia del Instituto frente a las mismas, con el fin de identificar, si las causas originadoras de las demandas pueden ser previsibles por la Entidad.

Realizado el análisis anterior, se identificaron varias causas primarias o subcausas, que son aquellas que el Instituto en atención a sus funciones, al parecer no cumple o lo hace de manera parcial, y que en consecuencia presuntamente están generando la litigiosidad en contra de la entidad.

Ya reconocidas las causas y la competencia del Instituto para prevenirlas, se procedió a la identificación de la frecuencia con la que es demandado frente a las causas encontradas, así como a la identificación de las subdirecciones y/o dependencias administrativas que deben ejecutar las medidas que se proponen para mitigar las evidencias encontradas.

Estas causas primarias, que a continuación, se presentan, fueron revisadas por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, para establecer si se debe desarrollar alguna alternativa para reducirla y así dar una solución.

Nombre de la entidad INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL					
Paso dos: análisis de las causas primarias o subcausas					
Causas primarias o subcausas	Frecuencia	Valor	Área responsable	¿Es prevenible?	Prioridad
Falta de seguimiento a los Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital frente a su protección, conservación y destinación	3	0	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural, Subdirección de Divulgación y Apropiación del Patrimonio	si	alta

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

Falta de PEMP y Plan Director para el desarrollo de proyectos de construcción en sectores y bienes de interés cultural del ámbito distrital	1	0	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural	si	alta
Incumplimiento contractual	1	\$ 4.255.008.735,00	Oficina Asesora Jurídica - Jefe del área o áreas a cargo de la ejecución del contrato o convenio	si	alta
Falta de diligencia en el cobro de las sentencias a favor del Instituto	3	\$ 424.503.477,00	Oficina Asesora Jurídica, Talento Humano	si	alta
Ilegalidad del acto administrativo que convoca a concurso de méritos	2	\$ 0,00	Oficina Asesora Jurídica	si	media
Ilegalidad de acto administrativo que aprueba solicitud de intervención	1	\$ 0,00	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural	si	media
Ilegalidad de acto administrativo que negó la solicitud de exclusión de BIC	2	\$ 683.952.994,00	Ninguna	no	ninguna
Imposibilidad de extinguir obligación a cargo de IDPC de manera directa al acreedor	1	\$ 9.253.889,00	Ninguna	no	ninguna
Falta de notificación de acto administrativo que incluyó en el inventario un bien inmueble como BIC-Falta de motivación de acto administrativo	1	\$ 7.530.608.000,00	Ninguna	no	ninguna
Falta de requisitos y permisos de ley para adelantar proyectos de construcción en sectores y bienes de interés cultural del ámbito nacional	1	0	Ninguna	no	ninguna
Falta de señalización y reductores de velocidad en la vía pública	2	0	Ninguna	no	ninguna

Para efectos de adelantar la mitigación del posible daño antijurídico, se procede a realizar las acciones tendientes a implementar en un plan de acción.

5.3 Paso 3. Plan de acción

5.3.1 Diseño de las medidas para corregir el problema (formulación de la política)

Las medidas para corregir el problema se constituyen en una “política pública”, cuyo fin es la prevención del daño antijurídico generado por la causa encontrada, consistente en un plan de acción para solucionar un problema, que incluye medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria de este. Asimismo, incluye el mecanismo, responsable, los recursos estimados, el cronograma para el desarrollo de ésta, y su divulgación.

En este orden de ideas, debe quedar explícito el responsable de la implementación de la política de prevención y las medidas que deben ser adoptadas por la entidad, se repite, a través de un acto administrativo motivado firmado por el director de la entidad.

El siguiente cuadro, señala las políticas para prevenir el daño antijurídico, así como la interposición recurrente de demandas:

Nombre de la entidad	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL					
Paso tres: plan de acción						
Causas primarias o subcausas	1, Medida	2, Mecanismo	3, Cronograma	Responsable	4, Recursos	5, Divulgación
Falta de seguimiento a los Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital frente a su protección, conservación y destinación	Realizar una verificación exhaustiva del inventario general de los Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital con el fin de tener control sobre los mismos.	Mesas de trabajo con los delegados por la subdirección de Intervención	Trimestral	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Actas, informes

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

	Realizar visitas técnicas de verificación de protección, conservación y destinación de los BIC del ámbito distrital de acuerdo al inventario revisado y tomar las acciones que correspondan si a ello hubiere lugar	Visita técnica	Trimestral	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Actas, informes, videos, fotografías
	Realizar Programas de Divulgación y Promoción de la importancia y obligatoriedad de la conservación y protección de los BIC a los propietarios, poseedores y/o tenedores	Capacitaciones y/o charlas	Trimestral	Subdirección de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural, Subdirección de Divulgación y Apropiación del Patrimonio	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Actas, informes, videos, fotografías
Falta de PEMP y Plan Director para el desarrollo de proyectos de construcción en sectores y bienes de interés cultural del ámbito distrital	Verificar el cumplimiento de las normas, requisitos, procedimientos, en los proyectos de conceptos requeridos para las intervenciones en sectores y bienes de interés cultural del ámbito distrital	Revisión jurídica	Cada vez que sea solicitado	Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	concepto
Incumplimiento contractual	Garantizar que las prestaciones a cargo de la entidad, que se derivan de contratos o convenios debidamente celebrados, se	Debida supervisión	Mensual	Jefe del área o áreas a cargo de la ejecución del contrato o convenio	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Informes, actas, correos

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

	cumplan en la forma y dentro de los términos pactados					
	Realizar capacitaciones a los funcionarios y/o contratistas que desempeñan la función y/o actividad de supervisión	Capacitación frente al ejercicio de la supervisión	Trimestral	Oficina Asesora Jurídica, Talento Humano	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Informes, actas, correos
Falta de diligencia en el cobro de las sentencias a favor del Instituto	Realizar seguimiento estricto a la gestión judicial del Instituto a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica o quien éste delegue	Control y revisión mensual del informe de gestión del abogado externo, a través del aplicativo SIPROJ	Mensual	Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Informes, actas, correos, SIPROJ
	Brindar capacitación al funcionario y/o contratista que ejerce la representación judicial en el Instituto, enfocada en la ejecución y cobro de sentencias judiciales	Capacitación frente a la ejecución y cobro de sentencias judiciales	Semestral	Oficina Asesora Jurídica, Talento Humano	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	Actas, informes, videos, fotografías
Ilegalidad del acto administrativo que convoca a concurso de méritos	Realizar una revisión jurídica y técnica exhaustiva al proyecto de acuerdo por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente empleos vacantes en el IDPC	Revisión jurídica	Cada vez que sea solicitado	Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	concepto

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Ilegalidad de acto administrativo que aprueba solicitud de intervención	Verificar el cumplimiento de las normas, requisitos, procedimientos, en los proyectos de conceptos requeridos para las intervenciones en sectores y bienes de interés cultural del ámbito distrital	Revisión jurídica	Cada vez que sea solicitado	Oficina Asesora Jurídica	Recurso Humano Recurso Administrativo Recurso Financiero	concepto
--	---	-------------------	-----------------------------	--------------------------	--	----------

El proceso descrito se realizó con la participación y acompañamiento de cada una de las dependencias donde se generó el proceso litigioso. Para llegar a esta identificación, se analizó la información obtenida, para encontrar aspectos comunes dentro del contexto en el cual los hechos tuvieron ocurrencia. Este ejercicio permitió llegar a niveles de detalle, que arrojaron patrones de conducta comunes, que son los que finalmente pueden ser señalados como el origen causal inmediato, a partir del cual se desencadenaron los hechos que dieron lugar al daño que motiva las distintas reclamaciones, para lo cual se planteó la propuesta de que trata el presente documento.

Las anteriores políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial, deberán ser implementadas por cada área responsable, mediante un plan de acción, para que, posterior a ello, se comprueben los resultados, a través de la Oficina Asesora de Control Interno, que deberá informar de tales resultados al Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

5.4 Paso 4. Seguimiento y evaluación

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial evaluará cada seis (06) meses si la política planteada ha funcionado y se ha podido implementar, haciendo seguimiento a los indicadores que se proponen a continuación, documentándose los avances del mismo, planteándose posibles ajustes y reformas a la estrategia planteada inicialmente, para que sea más útil y coherente con los resultados que se espera obtener de la misma. Con tal propósito, se utilizarán los siguientes indicadores:

Área competente: el Comité de Conciliación y el área misional que genera el problema con apoyo del área de planeación.	
Nombre de la entidad	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL
Paso cuatro: seguimiento y evaluación	
Insumo del plan de acción	Evaluación

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO

Causas primarias o subcausas	Mecanismo	1, Indicador de Gestión	2, Indicador de Resultado	3, Indicador de Impacto
Falta de seguimiento a los Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital, frente a su protección, conservación y destinación	Mesas de trabajo con los delegados por la subdirección de Intervención	No. De mesas de trabajo desarrolladas/ No. De mesas de trabajo convocadas	No. De Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
	Visita técnica	No. De visitas técnicas realizadas/No. De visitas técnicas proyectadas	No. De visitas técnicas realizadas / No. De Bienes de Interés Cultural del ámbito distrital	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
	Capacitaciones y/o charlas	No. De propietarios, tenedores y/o poseedores de BIC del ámbito distrital capacitados y/o informados/No. De capacitaciones y/o charlas programadas	No. de personas con encuestas satisfactorias / Número total de personas encuestadas	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
Falta de PEMP y Plan Director para el desarrollo de proyectos de construcción en sectores y bienes de interés cultural del ámbito distrital	Revisión jurídica	No. De revisiones jurídicas realizadas / No. De conceptos solicitados	No. De PEMP expedidos / No. De conceptos otorgados	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
Incumplimiento contractual	Designar supervisor	No. De supervisores designados / No. De contratos o convenios suscritos	No. De contratos o convenios supervisados/ No. De tramites de incumplimiento	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
	Capacitación	No. de funcionarios y/o contratistas capacitados / No. De capacitaciones programadas	No. de personas con encuestas satisfactorias / Número total de personas encuestadas	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Falta de diligencia en el cobro de las sentencias a favor del Instituto	Control y revisión mensual del informe de gestión del abogado externo, a través del aplicativo SIPROJ	No. De informes revisados/No. De informes presentados	No. de procesos judiciales con sentencias debidamente ejecutadas	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
	Capacitación frente a la ejecución y cobro de sentencias judiciales	No. de funcionarios y/o contratistas capacitados / No. De capacitaciones programadas	No. de personas con encuestas satisfactorias / Número total de personas encuestadas	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
Ilegalidad del acto administrativo que convoca a concurso de méritos	Revisión jurídica	No. De revisiones jurídicas realizadas/ No. De proyectos enviados	No. De proyectos de acuerdo legalmente proferidos/No. De revisiones jurídicas realizadas	No. De demandas por la causa primaria en 2022 / No. De demandas por la causa primaria en 2021
Ilegalidad de acto administrativo que aprueba solicitud de intervención	Revisión jurídica	No. De revisiones jurídicas realizadas / No. De proyectos enviados	No. De proyectos de resolución legalmente proferidos / No. De revisiones jurídicas realizadas	No. De demandas por la causa primaria en 2022/No. De demandas por la causa primaria en 2021

PARTE III

6. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NUEVAS MEDIDAS

Una vez el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto haya comprobado los resultados de las medidas propuestas para subsanar las causas encontradas, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural a través de su Representante Legal, institucionalizará la Política de Prevención del Daño Antijurídico, como una Política que la entidad deberá aplicar en su función misional diaria a través de los funcionarios públicos del Instituto.

7. IMPLEMENTACIÓN

El contenido del presente documento es aprobado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y se adopta como Política de Prevención de Daño Antijurídico,

el cual será publicado al interior de la entidad para su cumplimiento y desarrollo.

El Director como máxima autoridad administrativa del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural mediante acto administrativo motivado implementará al interior de la entidad la presente Política, con el fin de que se hagan efectivas las medidas correctivas formuladas.

8. CONCLUSIONES

Con base en las indicaciones de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado y de la Secretaría Jurídica Distrital, se busca promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico al interior del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, mediante la identificación y el análisis de los hechos generadores de daño antijurídico, que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la entidad, que están generando reclamaciones en su contra y exponiendo el proceso

Así las cosas y luego de haber desarrollado todo el análisis que sugieren las entidades en mención, se logró identificar las causas litigiosas, y frente a las cuales se propusieron las acciones y medidas necesarias para mitigarlas y/o prevenirlas, en aras de proteger la Seguridad Jurídica y el Patrimonio de la entidad.

9. CONTROL DE CAMBIOS

Fecha	Versión	Naturaleza del cambio
18-11-2020	1	Creación de Documento

10. CRÉDITOS

Elaboró	Revisó	Aprobó
Natalia Pérez Fernandez – Contratista, Oficina Asesora Jurídica Apoyo Metodológico Fernando Vergara –Contratista SIG Oficina Asesora de Planeación	Comité de Conciliación y Defensa Judicial Oficina Asesora Jurídica Grupo de Defensa Judicial	Comité de Conciliación y Defensa Judicial
Documento de aprobación	Memorando interno con N° radicado 20201100065413 de 16-12-2020	