



**RESOLUCIÓN**  
**CÓDIGO:FTO-64**  
**VERSION:06**

Fecha de actualización: 12 de junio de 2024



**RESOLUCIÓN N° 137**  
**(26 de diciembre de 2025)**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN FÍSICA, DEPORTE Y RECREACIÓN DE RIONEGRO – IMER"**

EL GERENTE DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN FÍSICA, DEPORTE Y RECREACIÓN DE RIONEGRO – IMER, en uso de sus facultades en uso de las facultades delegadas por el señor alcalde, mediante decreto 535 del 11 de agosto de 2025 y las conferidas por el artículo 90 de la Constitución Política, el Decreto 1069 de 2015, el Decreto 104 de 2025, la Circular Externa No. 07 de 2025 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y

**CONSIDERANDO:**



Que el artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual impone a las entidades estatales el deber de adoptar medidas preventivas orientadas a evitar la materialización de dichos daños.

Que el artículo 209 ibídem dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, principios que se materializan, entre otros, mediante la gestión adecuada de los riesgos jurídicos que puedan comprometer la responsabilidad del Estado.

Que el Decreto 1069 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", y las normas que lo modifican, adicionan o sustituyen, desarrollan el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y señalan que las entidades públicas deben implementar estrategias orientadas a la prevención del daño antijurídico, la reducción de la litigiosidad y la protección del patrimonio público.

Que mediante Resolución N° 089 de 2023, el Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER adoptó la Política de Defensa Jurídica, la cual establece lineamientos generales para la adecuada gestión de los asuntos judiciales y extrajudiciales de la entidad, contemplando dentro de sus componentes la prevención del daño antijurídico.

Que el Decreto 104 de 2025 y la Circular Externa No. 07 del 10 de septiembre de 2025, expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, impartieron lineamientos específicos para la formulación, aprobación, adopción, implementación y

	<p style="text-align: center;"><b>RESOLUCIÓN</b>  <b>CÓDIGO:FTO-64</b>  <b>VERSION:06</b>          Fecha de actualización: 12 de junio de 2024</p>	 Alcaldía de Rionegro Departamento de Antioquia
---	--	---

seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, señalando que estas deben ser adoptadas mediante acto administrativo del representante legal de cada entidad.

Que conforme a dichos lineamientos, la Política de Prevención del Daño Antijurídico debe incluir, entre otros elementos, el estudio integral de la situación institucional, la identificación y análisis de los riesgos jurídicos, la formulación de la matriz de riesgos, así como la definición de un plan de acción con responsables, indicadores y mecanismos de seguimiento.

Que en desarrollo de tales disposiciones, el Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER elaboró la Política de Prevención del Daño Antijurídico, documento en el cual se analizó la situación institucional, concluyéndose que si bien en los últimos años no se han presentado demandas judiciales ni solicitudes de conciliación en contra de la entidad, sí existen fuentes potenciales de riesgo jurídico derivadas de las actuaciones administrativas, contractuales y misionales.

Que el documento elaborado integra las orientaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se encuentra articulado con la Política de Defensa Jurídica adoptada por la entidad, y se alinea con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, particularmente en las dimensiones de gestión con valores para resultados y evaluación del desempeño institucional.

Que, en sesión del Comité de Conciliación, según consta en el Acta N° 022 del 19 de diciembre de 2025, los integrantes del Comité analizaron y aprobaron la Política de Prevención del Daño Antijurídico, recomendando su adopción mediante acto administrativo, en virtud de la competencia que este órgano tiene en materia de prevención del daño antijurídico.



Que, en consecuencia, se hace necesario adoptar formalmente la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER, para que se convierta en un instrumento institucional de obligatorio cumplimiento, orientado a promover la cultura de prevención, fortalecer la gestión de riesgos jurídicos y contribuir a la protección del patrimonio público.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.** Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER, la cual hace parte integral de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La Política adoptada mediante el presente acto será de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, contratistas y dependencias

	<p align="center"><b>RESOLUCIÓN</b>  <b>CÓDIGO:FTO-64</b>  <b>VERSION:06</b>  Fecha de actualización: 12 de junio de 2024</p>	 Alcalde de Rionegro Departamento de Antioquia
---	---	--

del Instituto, quienes deberán incorporarla en el desarrollo de sus procesos, proyectos y actuaciones.

**ARTÍCULO TERCERO.** El Comité de Conciliación del IMER realizará el seguimiento y evaluación semestral de la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de su Plan de Acción, formulando las recomendaciones necesarias para su ajuste y mejora continua, de conformidad con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**ARTÍCULO CUARTO.** Garantizar la divulgación y socialización de la Política de Prevención del Daño Antijurídico al interior de la entidad y su articulación con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.

**ARTÍCULO QUINTO.** La Política podrá ser objeto de actualización cuando se presenten cambios normativos, institucionales o cuando el seguimiento así lo recomiende, dejando constancia de ello en acta del Comité de Conciliación.


**ARTÍCULO SEXTO.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en Rionegro, Antioquia, a los veintiséis (26) días del mes de diciembre de 2025.



**ROBINSON DE JESÚS BUILES GÓMEZ**  
Gerente

Proyectó: Johana Bedoya Tobón / Secretaria General 



## POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO – PPDA

INSTITUTO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN FÍSICA, DEPORTE Y RECREACIÓN  
DE RIONEGRO – IMER

2026-2027

## Tabla de Contenido

1. Introducción .....	4
2. Objetivo General.....	6
3. Alcance .....	6
4. Marco Normativo .....	6
Constitución política de Colombia 1991.....	6
Ley 446 de 1998.....	7
Ley 1444 de 2011.....	7
5. Definiciones y Consideraciones Básicas .....	9
METODOLOGÍA PARA LA ELABORACION DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO .....	11
Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.....	11
Acción de Reparación Directa.....	12
Acción de nulidad Simple .....	12
Controversias Contractuales.....	13
Acción de repetición .....	13
Proceso Ordinario.....	14
Proceso Ejecutivo .....	14
Conciliaciones extrajudiciales.....	15
Acciones populares .....	15
Acción de Cumplimiento.....	16
Acción Reivindicatoria .....	16
Controversias Contractuales .....	16
Procesos Laborales.....	17
Acciones de Tutela .....	17
Incidente de Desacato .....	18
METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA .....	18
Caracterización institucional.....	19
Contexto jurídico, administrativo y misional .....	19
Análisis de litigiosidad y conflictividad jurídica .....	20
Análisis de acciones constitucionales .....	20
Identificación de fuentes potenciales de daño antijurídico .....	21
Conclusión del estudio integral .....	22

METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RIESGOS DE DAÑO ANTIJURÍDICO .....	22
Enfoque metodológico .....	22
Fuentes de información para la identificación de riesgos .....	22
Identificación de riesgos, causas y subcausas .....	23
Clasificación de los riesgos de daño antijurídico .....	23
Valoración y priorización de riesgos.....	24
2.6. Articulación con la matriz de riesgos y el plan de acción .....	24
IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS DE DAÑO ANTIJURÍDICO .....	24
MATRIZ DE RIESGOS – IMER.....	24
Consideraciones generales .....	24
Matriz de Riesgos de Daño Antijurídico .....	25
Riesgos asociados a la gestión administrativa .....	25
Riesgos asociados a la gestión contractual .....	25
Riesgos asociados a la gestión misional .....	26
Riesgos asociados a la gestión del talento humano y contratistas .....	26
Riesgos asociados a la atención al ciudadano .....	26
Análisis general de los riesgos identificados.....	26
PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO .....	27
Estructura del plan de acción .....	27
Plan de acción por riesgos identificados .....	27
Gestión administrativa .....	27
Gestión contractual .....	28
Gestión misional .....	28
Gestión del talento humano.....	29
Atención al ciudadano .....	29
Seguimiento y evaluación del plan de acción .....	29
Resultado esperado.....	29
Seguimiento y Evaluación .....	29
Aprobación.....	30



## 1. Introducción

El Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER, en cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, responsabilidad, eficiencia y prevención del daño antijurídico, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política, el Decreto 104 de 2025, la Circular Externa 07 de 2025 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, adopta la presente Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA).

Esta política constituye un instrumento de gestión preventiva orientado a identificar, analizar y mitigar los riesgos jurídicos derivados de las actuaciones administrativas, contractuales y misionales del Instituto, con el propósito de evitar la materialización de daños antijurídicos y proteger los recursos públicos.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico es una herramienta que apoya a la solución a los problemas administrativos que genera litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del cano antijurídico. Así las cosas, el presente documento, es un plan de acción integral que se llevará a cabo por parte del Instituto, para mitigar o controlar la problemática generadora del daño.

El Decreto 1716 de 2009 compilado en el Decreto 1069 de 2015. "Por el cual se reglamenta el artículo la de la Ley 1265 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001", establece al Comité de Conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, cuya conformación es obligatoria para las entidades de derecho público, los organismos públicos de orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en desarrollo de las funciones asignadas por la Ley 1444 de 2011 y reguladas por el Decreto 4085 de 2011, específicamente las referidas a la prevención del daño antijurídico y a la extensión de sus electos, formuló el "Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico", que contiene los pases que las entidades públicas deben seguir para la elaboración, la formulación y la extensión de sus efectos, complementando de esta forma la "Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico" con lo cual se busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades públicas del orden nacional en el mediano



plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones.

Con fundamento, en lo anterior, se tomará como base los lineamientos establecidos en la "Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico" en el "manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico" así como en el documento de "paso a paso para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico" formulados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Así las cosas, tenemos que a manera de conclusión y conformidad con el numeral 3° del Decreto Único Reglamentario No. 1069 de 2015, en concordancia con el artículo 120, numerales 1° Y 3°, de la Ley 2220 de 2022, corresponde al Comité de Conciliación y Defensa Judicial, como instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, efectuar el estudio y evaluación de los procesos que cursen o hayan cursado en contra del Ente Territorial, para determinar las causas generadoras de los conflictos y formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

Que la agencia la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, establece la metodología que permite cumplir con el procedimiento para el diseño, implementación, seguimiento y control de las políticas de prevención del daño antijurídico a las Entidades Territoriales, lineamientos que fueron acogidos por el Instituto para dicho fin.

Que mediante la sesión ordinaria del Comité de Conciliación y Defensa Judicial N° 14 adelantada el veintisiete (27) de julio del dos mil veintitrés (2023), los integrantes aprobaron por unanimidad la Política de Prevención y Defensa Judicial del Instituto para la vigencia 2024 al 2026.

De igual manera, el Instituto aprobó mediante Resolución Administrativa No. 089 del 03 de agosto de 2023, la política de prevención del daño antijurídico del Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER.

Que, la secretaria general en su calidad de secretaria técnica del presente Comité Conciliación, realizó un análisis integral de la actividad litigiosidad del Instituto de los últimos 21 meses anteriores a la aprobación de la presente política. Una vez realizado el estudio, se pudo concluir que el Instituto NO presentó condenas desfavorables en dicho lapsus de tiempo estudiado, así como tampoco, solicitudes de conciliación.

Si realizado el respectivo análisis, la entidad considera que la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables no es representativa, su política podrá basarse en cualquiera de los siguientes insumos, no obstante, ninguno de los criterios es excluyente entre si:

- A. Sentencias o laudos condenatorios.
- B. Solicitudes de conciliación extrajudicial a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- C. Reclamaciones administrativas a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.

## 2. Objetivo General

Prevenir la ocurrencia de daños antijurídicos imputables al IMER, mediante la identificación de riesgos jurídicos, la adopción de medidas preventivas y la implementación de acciones de control y seguimiento, fortaleciendo la cultura de legalidad en la gestión institucional.

## 3. Alcance

La presente política es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, contratistas y colaboradores del IMER, y se aplica a todas las actuaciones administrativas, contractuales, financieras y misionales de la entidad.

## 4. Marco Normativo

Constitución política de Colombia 1991.

*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 Republica 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".*

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, aquel deberá repetir contra éste".*

Ley 446 de 1998.

El artículo 75 dispuso que las entidades y organismos de Derecho Público del orden Municipal, deberán integrar un Comité de Conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se señalen, disposición que fue reglamentado por el Decreto 1716 de 2009, el cual reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, estableciendo las reglas para su integración y funcionamiento.

Es así como el Decreto 1716 de 2009, en su 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 del interés 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.

Ley 1444 de 2011.

Regulada 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."*

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 sea 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 y políticas (Art. 16) correspondiéndole por tanto cumplir con la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico (Art. 19 núm. I)

El Decreto 1069 de 2015 del 26 de mayo de 2015. En su artículo 2.2.4.3.1.2.1., consagró las normas sobre los comités de conciliación de obligatorio cumplimiento, para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden Nacional, departamental, distrital y los municipios que sean capital de departamentos y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

Que de acuerdo con el artículo 2.2.3.3.1.2.2., 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.

El artículo 16. Compilado en el artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 dispone:

"Comité de Conciliación". El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

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

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

Asimismo, el numeral 1 del artículo 19 compilado en el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, dispone que le corresponde al Comité de Conciliación el cumplimiento de la función de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

De otra parte, el artículo 15 compilado en el artículo 2.2.4.3.1.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, 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.

Circular Externa No. 05 de fecha 27 de septiembre de 2019. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio de la cual establece los lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Circular Externa No. 09 de fecha 24 de julio de 2023. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de Las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Circular Externa No. 07 del 10 de septiembre de 2025. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de Las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

## 5. Definiciones y Consideraciones Básicas

**Comité de conciliación:** Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

**Daño antijurídico:** Modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga.

**Responsabilidad patrimonial:** Garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, consagrado en los artículos 2, 58 y 90 de la Constitución, ampliamente desarrollado por vía jurisprudencial, y se configura por la concurrencia de tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, una actuación imputable al Estado y una relación de causalidad.

**Prevención:** Pautas, estrategias y decisiones que se toman de manera anticipada para evitar que suceda una situación considerada negativa o desfavorable.

**Prevención del daño antijurídico:** Pautas, estrategias y decisiones que se toman anticipadamente para identificar los actos, hechos u operaciones administrativas que latentemente pueden generar una situación considerada negativa o

desfavorable para los intereses, bienes o derechos legítimos de las personas que no tienen la obligación de soportarlo, tendientes a evitar su materialización.

Política: Directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

Política institucional: 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.

Política de prevención del daño antijurídico: Es la implementación de estrategias y soluciones tendientes a mitigar y/o eliminar los problemas administrativos que generan litigiosidad, implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico.

Política de defensa jurídica: Acciones tendientes a fortalecer la defensa jurídica del IMER a través del diseño de lineamientos, metodologías y/o protocolos para que la entidad formule, aplique y realice seguimiento a su política de prevención del daño antijurídico, sus directrices de conciliación prejudicial y judicial y/o estrategias generales de defensa jurídica.

Poder: Documento por medio del cual se confieren facultades al abogado correspondiente para actuar en el proceso prejudicial, judicial o administrativo.

Conciliación Prejudicial: Mecanismo de solución de conflictos, que se debe agotar obligatoriamente ante el Ministerio Público, antes de presentarse una demanda de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o sobre controversias contractuales, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Proceso Judicial: Conjunto de actos concatenados y regulados por la legislación procesal que, con o sin la intervención de otras personas, se desarrolla por órganos jurisdiccionales de cualquier orden (civil, penal, contencioso-administrativo, laboral, militar, etc.) sirviéndoles de causa formal para conocer un asunto controvertido y emanar, válidamente y en el ámbito de su competencia, una resolución final jurídicamente fundada sobre el mismo, que suele adoptar la forma de sentencia.

Proceso Administrativo: Mecanismo mediante el cual el Estado ejercer el poder que la Constitución y la ley le otorgan, a través de las entidades administrativas que determina para llevar a cabo funciones de inspección, vigilancia y control, en aras

de sancionar la acción u omisión de los deberes y/o obligaciones a los que están sometidos según el sector en el que actúen.

Sentencia: Resolución de un juez o un tribunal con la cual se concluye un juicio o un proceso.

## METODOLOGÍA PARA LA ELABORACION DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El Comité de Conciliación y Defensa del IMER, acoge el paso a paso presentado por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico, descritos en los siguientes documentos:

Circular Externa No. 05 de fecha 27 de septiembre de 2019. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio de la cual establece los lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Circular Externa No. 09 de fecha 24 de julio de 2023. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de Las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Circular Externa N° 07 del 10 de septiembre de 2025. Expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de Las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

La Identificación de la actividad litigiosa del Instituto, está conformada por la gestión integral de las demandas, conciliaciones y condenas de la cual el líder del proceso está en cabeza de la Secretaría General, lo cual está en conocimiento de la gerencia con periodicidad mensual.

Se gestionan diferentes tipos de Acción las cuales se describen.

Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

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 que se restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente, podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su expedición. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el termino anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

#### Acción de Reparación Directa.

En los términos del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, 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 deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicados 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

En virtud del artículo 137 del CACA, 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.

Recordemos que los actos administrativos de carácter general son aquellos que afectan a todos los administrados o a un grupo de ellos, pues no va dirigido contra ninguna persona en especial.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

· Cuando con la demanda 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.

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 este 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 declarar de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en el hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

#### Acción de repetición

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 exservidor 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 exservidor 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 la 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.

#### Proceso 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 a las normas de derecho privado.

#### Proceso Ejecutivo

Conforme al artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.
3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.
4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar. Los procesos ejecutivos cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) (Ley 1437 de 2011), son:

- Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
- Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que seas parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias
- Del Estado.
- Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
- Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
- Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
- Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
- Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

#### Conciliaciones extrajudiciales.

El Decreto 1716 de 2009, en su artículo 2°. Determina: "Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeña funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan."

#### Acciones populares

En desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, el inciso segundo del canon 2° de la Ley 472 de 1998 estableció que las acciones populares tienen el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible, siendo procedente contra toda acción u omisión



de las autoridades públicas o de los particulares que hayan vulnerado o amenacen quebrantar los derechos e intereses.

La acción de grupo se encuentra desarrollada por la ley 472 de 1998 en el artículo 3°, la principal característica de esta acción es que debe ser presentada por una pluralidad o conjunto de personas a las cuales se les haya causado un daño, es decir, que los perjuicios causados a cada uno de los integrantes del grupo debieron ser generados por las mismas causas, el artículo mencionado define la acción de grupo de la siguiente manera:

*"Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas".*

#### Acción de Cumplimiento

Sobre este tópico, la Constitución Política de 1991, en su artículo 87, la consagra así:

*"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido".*

#### Acción Reivindicatoria

Mediante la Acción Reivindicatoria, el propietario no poseedor hace efectivo su derecho a exigir la restitución de la cosa del poseedor no propietario.

Dispone el art 348 del Código Civil: «La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla".

#### Controversias Contractuales

El Artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 dispone que se podrá acudir a la administración de justicia, a través del medio de control de controversias contractuales, cualquiera de las partes de un contrato estatal para obtener:

- a. la declaratoria de existencia o nulidad,

- b. la revisión del contrato,
- c. la declaratoria de incumplimiento,
- d. la nulidad de los actos administrativos contractuales
- e. la declaratoria de responsabilidad y pago de los perjuicios
- f. la liquidación judicial del contrato cuando no se haya logrado manera bilateral ni unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo establecido en el contrato para liquidarlo de común acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

### Procesos Laborales.

Si bien los procesos que buscan la salvaguarda de derechos de carácter laboral de servidores públicos de las diferentes entidades estatales, son tramitados mediante en medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y conocen de estos la jurisdicción Contenciosa administrativa.

En algunos casos, personas que no han estado vinculadas pretenden vincular al Instituto en demandas laborales entre personas de derecho privado que conoce la jurisdicción ordinaria Bajo la figura de "beneficiario de la labor".

### Acciones de Tutela

Es un mecanismo que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, aún aquellos que no se encuentren consagrados en la constitución, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad. El fallo que se produce de esta acción es de inmediato cumplimiento. Se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, y ha sido reglamentada entre otros por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000.

La Acción de Tutela se instaura cuando resulten vulnerados o amenazados los derechos constitucionales fundamentales, aun aquellos que no se encuentren textualmente consagrados en la constitución, pueden invocarse aduciendo una conexidad con los derechos fundamentales, por la acción u omisión de cualquier autoridad jurídica. Cuando no haya ningún otro medio que permita proteger el derecho. Aunque es procedente la Acción de tutela en aquellas circunstancias en las cuales se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aun cuando existan otros medios de protección.

Cuando por acción u omisión de un particular en el caso que éste preste un servicio público, o cumpla funciones públicas. Cuando el actor se encuentre en situación de

indefensión o subordinación respecto del particular contra quien se interpone la acción de tutela. La acción de tutela protege los derechos fundamentales.

### Incidente de Desacato

El incidente de desacato es un instrumento jurídico con el que cuentan las personas a quienes se les ha protegido un derecho fundamental por vía de tutela o sean acogido sus pretensiones dentro de un proceso de cualquier otro tipo.

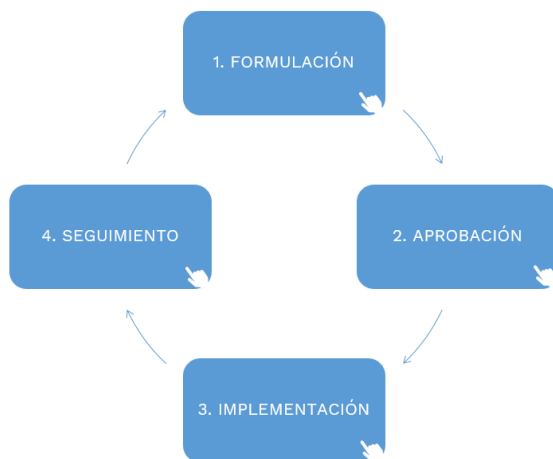
Su fin último es presionar el cumplimiento inmediato de la orden impartida por el juez, con la amenaza de una sanción jurídica a los funcionarios o particulares accionados que hayan vulnerado o se encuentren en curso de una vulneración de derechos constitucionales fundamentales, y que, ante una orden de protección plasmada en una sentencia de tutela, se muestran renuentes al cumplimiento de dicha orden, que por demás es perentoria y de obligatorio cumplimiento

### METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA

La metodología empleada para la realización de este documento es la misma propuesta en el "Manual de elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico" diseñado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dicho manual se utilizó como una herramienta que permitió que el Comité de Conciliación del Instituto, recaudara la información conducente a construir medidas que permitirán prevenir la generación de hechos constituyentes de daño antijurídico en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales

A continuación, se presenta el paso a paso, para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico del Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER:





### Caracterización institucional

El Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER es un establecimiento público del orden municipal, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, integrante del Sistema Nacional del Deporte, encargado de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de deporte, recreación y educación física en el municipio de Rionegro.

En desarrollo de su objeto misional, el IMER administra y gestiona programas deportivos, recreativos y formativos, así como escenarios deportivos de uso público, lo que implica una interacción permanente y directa con la ciudadanía, clubes deportivos, organizaciones sociales, contratistas y demás actores del sector.

La naturaleza de las funciones asignadas al IMER conlleva una exposición jurídica permanente, derivada del ejercicio de potestades administrativas, la celebración y ejecución de contratos estatales, la expedición de actos administrativos, el manejo de recursos públicos y la prestación directa de servicios a la comunidad.

### Contexto jurídico, administrativo y misional

El IMER desarrolla su gestión institucional en un contexto caracterizado por:

- Alta frecuencia de actuaciones administrativas, tal expedición de resoluciones, actos de reconocimiento, autorizaciones, asignación de escenarios deportivos y decisiones relacionadas con clubes y organizaciones deportivas.

- Contratación recurrente, principalmente bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, para el desarrollo de programas misionales y el apoyo a la gestión administrativa.
- Uso y administración de bienes de uso público, particularmente escenarios deportivos, cuya operación implica riesgos asociados a la seguridad, integridad física de los usuarios y responsabilidad patrimonial del Estado.
- Atención constante de derechos de petición, solicitudes ciudadanas y requerimientos de organismos de control, derivados de la relación directa con la comunidad y los beneficiarios de los programas.

Este contexto exige una gestión institucional altamente preventiva, orientada a minimizar errores administrativos, contractuales y operativos que puedan generar afectaciones a los derechos de los ciudadanos y comprometer la responsabilidad patrimonial del Instituto.

#### Análisis de litigiosidad y conflictividad jurídica

Como resultado del análisis de la información institucional disponible, se evidencia que desde el año 2023 y hasta la fecha de formulación de la presente Política, el IMER no ha sido notificado de demandas judiciales ni ha recibido solicitudes de conciliación extrajudicial en su contra.

No obstante, la ausencia de litigiosidad judicial no implica la inexistencia de riesgos jurídicos. En el desarrollo de su gestión, el Instituto ha debido atender derechos de petición, acciones constitucionales ocasionales y reclamaciones administrativas, las cuales, si bien no han derivado en procesos judiciales, constituyen manifestaciones de conflictividad jurídica potencial.

De conformidad con la Circular Externa 07 de 2025 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en escenarios como el presente, la Política de Prevención del Daño Antijurídico debe adoptar un enfoque preventivo ex ante, orientado a evitar que dichas situaciones evolucionen hacia litigios o daños antijurídicos imputables a la entidad.

#### Análisis de acciones constitucionales

Durante la vigencia 2025 se registraron seis (6) acciones de tutela relacionadas directa o indirectamente con el Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER.

Del análisis de los fallos proferidos se evidencia que ninguna de las acciones de tutela fue concedida, ni se emitieron órdenes judiciales que declararan la vulneración de derechos fundamentales imputables al Instituto. Las decisiones adoptadas por los jueces constitucionales correspondieron a improcedencia, negación del amparo, hecho superado o desvinculación del IMER del trámite constitucional.

En los casos relacionados con el derecho fundamental de petición, los jueces declararon la carencia actual de objeto por hecho superado, lo que evidencia que el Instituto atendió las solicitudes formuladas, subsanando oportunamente la situación puesta en conocimiento.

En las acciones de tutela asociadas a la Convocatoria Territorial Antioquia 3, el IMER fue desvinculado del trámite constitucional o no fue declarado responsable, al corresponder la competencia a otras entidades del orden nacional.

En consecuencia, si bien no se evidencia litigiosidad judicial ni daño antijurídico materializado, las acciones de tutela analizadas constituyen un insumo relevante para la identificación de riesgos jurídicos potenciales, especialmente en materia de atención al ciudadano y control de términos legales, los cuales son abordados de manera preventiva en la presente Política.

#### Identificación de fuentes potenciales de daño antijurídico

A partir del análisis del contexto institucional y de los procesos internos del IMER, se identifican como principales fuentes potenciales de daño antijurídico las siguientes:

- Gestión administrativa, relacionada con la expedición, motivación, notificación y ejecución de actos administrativos.
- Gestión contractual, asociada a la planeación, ejecución, supervisión y liquidación de contratos estatales.
- Gestión misional, derivada de la prestación de servicios deportivos y recreativos, así como del uso de escenarios deportivos.
- Gestión del talento humano y contratistas, vinculada al cumplimiento de funciones, obligaciones contractuales y régimen laboral aplicable.
- Atención al ciudadano, relacionada con la oportunidad, calidad y legalidad de las respuestas a solicitudes, quejas y reclamos.

Estas fuentes constituyen el insumo principal para la identificación de riesgos, causas y subcausas que serán desarrolladas en la Matriz de Riesgos de Daño Antijurídico.

### Conclusión del estudio integral

Del estudio integral de la situación institucional se concluye que el IMER no presenta un comportamiento litigioso, en la medida en que no registra demandas judiciales ni solicitudes de conciliación en los últimos años. Sin embargo, dada la naturaleza de sus funciones, el volumen de actuaciones administrativas, la contratación recurrente y la interacción permanente con la ciudadanía, la entidad se encuentra expuesta a riesgos jurídicos potenciales.

En consecuencia, la Política de Prevención del Daño Antijurídico del IMER se orienta a anticipar, identificar y gestionar dichos riesgos, mediante la adopción de medidas preventivas que eviten la materialización de daños antijurídicos y fortalezcan la gestión institucional bajo los principios de legalidad, responsabilidad y eficiencia administrativa.

### METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RIESGOS DE DAÑO ANTIJURÍDICO

#### Enfoque metodológico

El Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER adopta una metodología de gestión preventiva del riesgo jurídico, orientada a la identificación anticipada de situaciones que puedan generar daño antijurídico, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Decreto 104 de 2025 y la Circular Externa 07 de 2025 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Dado que el Instituto no registra litigiosidad judicial ni solicitudes de conciliación desde el año 2022, la metodología se estructura bajo un enfoque preventivo ex ante, el cual prioriza el análisis de los procesos internos, las actuaciones administrativas, contractuales y misionales, así como la gestión del talento humano y la atención al ciudadano.

#### Fuentes de información para la identificación de riesgos

Para la identificación y análisis de los riesgos de daño antijurídico, el IMER tiene en cuenta las siguientes fuentes de información:



- Normatividad constitucional, legal y reglamentaria aplicable a la entidad.
- Política de Defensa Jurídica del IMER, adoptada mediante la Resolución 089 de 2023.
- Procesos y procedimientos institucionales.
- Actuaciones administrativas recurrentes.
- Gestión contractual y supervisión de contratos.
- Administración y uso de escenarios deportivos.
- Atención de derechos de petición, solicitudes y reclamaciones ciudadanas.
- Informes de Control Interno y requerimientos de organismos de control.
- Buenas prácticas y lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Estas fuentes permiten identificar riesgos jurídicos reales y potenciales, aun en ausencia de litigios judiciales.

#### Identificación de riesgos, causas y subcausas

La identificación de riesgos se realiza a partir del análisis de los procesos institucionales, estableciendo una relación directa entre:

- Riesgo jurídico: Evento potencial que puede generar daño antijurídico.
- Causa: Situación general que origina el riesgo.
- Subcausa: Hecho específico, omisión o deficiencia operativa que materializa el riesgo.

Este enfoque permite pasar de un análisis general a uno operativo y accionable, facilitando la adopción de medidas preventivas concretas.

#### Clasificación de los riesgos de daño antijurídico

Con el fin de facilitar su análisis y gestión, los riesgos de daño antijurídico del IMER se clasifican en las siguientes categorías:

- Riesgos asociados a la gestión administrativa, relacionados con actos administrativos, cumplimiento de términos legales y ejercicio de funciones.
- Riesgos asociados a la gestión contractual, vinculados a la planeación, ejecución, supervisión y liquidación de contratos.
- Riesgos asociados a la gestión misional, derivados de la prestación de servicios deportivos y recreativos y del uso de escenarios deportivos.

- Riesgos asociados a la gestión del talento humano y contratistas, relacionados con funciones, obligaciones y régimen aplicable.
- Riesgos asociados a la atención al ciudadano, vinculados a la oportunidad y calidad de la respuesta institucional.

Esta clasificación constituye la base para la construcción de la Matriz de Riesgos de Daño Antijurídico.

### Valoración y priorización de riesgos

Una vez identificados, los riesgos son objeto de valoración cualitativa, teniendo en cuenta:

- La probabilidad de ocurrencia.
- El impacto jurídico y patrimonial que podría generar su materialización.
- El nivel de exposición institucional.

La priorización de riesgos permite enfocar los esfuerzos preventivos en aquellos eventos que representen una mayor amenaza para la entidad y para la protección de los derechos de los ciudadanos.

### 2.6. Articulación con la matriz de riesgos y el plan de acción

Los riesgos identificados y priorizados conforme a la metodología descrita se incorporan en la Matriz de Riesgos de Daño Antijurídico, en la cual se detallan las causas y subcausas, así como en el Plan de Acción, donde se establecen las medidas preventivas, responsables, cronograma e indicadores de seguimiento.

De esta manera, la metodología garantiza la coherencia y trazabilidad entre el estudio integral, la identificación de riesgos y la implementación de acciones preventivas.

## IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS DE DAÑO ANTIJURÍDICO

### MATRIZ DE RIESGOS – IMER

#### Consideraciones generales

En cumplimiento de la metodología definida en el capítulo anterior, el Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación de Rionegro – IMER identificó

y analizó los riesgos de daño antijurídico derivados de sus procesos administrativos, contractuales y misionales, así como de la gestión del talento humano y la atención al ciudadano.

La identificación de los riesgos se realizó a partir del análisis de los procesos internos de la entidad, teniendo en cuenta las causas y subcausas que, de materializarse, podrían generar afectaciones a los derechos de los ciudadanos y comprometer la responsabilidad patrimonial del Instituto.

### Matriz de Riesgos de Daño Antijurídico

#### Riesgos asociados a la gestión administrativa

Proceso	Riesgo identificado	Causa	Subcausa	Posible daño antijurídico	Área responsable
Gestión administrativa	Nulidad de actos administrativos	Deficiencias en la elaboración de actos	Falta de motivación, errores de forma o fondo	Anulación de actos y reclamaciones	Secretaría General / Jurídica
Gestión administrativa	Vulneración del derecho de petición	Incumplimiento de términos legales	Falta de control interno de tiempos	Acciones de tutela	Todas las dependencias
Gestión administrativa	Decisiones administrativas irregulares	Desconocimiento normativo	Falta de actualización normativa	Reclamaciones administrativas	Todas las dependencias

#### Riesgos asociados a la gestión contractual

Proceso	Riesgo identificado	Causa	Subcausa	Posible daño antijurídico	Área responsable
Gestión contractual	Controversias contractuales	Planeación contractual deficiente	Estudios previos incompletos	Reclamaciones económicas	Área Contractual
Gestión contractual	Incumplimiento contractual	Supervisión inadecuada	Falta de seguimiento al contrato	Demandas contractuales	Supervisores
Gestión contractual	Riesgos laborales encubiertos	Uso inadecuado de contratos de prestación de servicios	Definición ambigua de obligaciones	Reclamaciones laborales	Jurídica / Talento Humano



#### Riesgos asociados a la gestión misional

Proceso	Riesgo identificado	Causa	Subcausa	Posible daño antijurídico	Área responsable
Gestión misional	Accidentes en escenarios deportivos	Falta de medidas de seguridad	Ausencia de protocolos	Responsabilidad patrimonial	Subgerencias misionales
Gestión misional	Lesiones a participantes	Falta de supervisión técnica	Actividades sin control adecuado	Reclamaciones por daños	Coordinadores de programas
Gestión misional	Reclamos por trato desigual	Falta de criterios objetivos	Asignación discrecional de escenarios	Acciones por vulneración de derechos	Área Misional

#### Riesgos asociados a la gestión del talento humano y contratistas

Proceso	Riesgo identificado	Causa	Subcausa	Posible daño antijurídico	Área responsable
Talento humano	Actuaciones fuera de competencia	Manuales desactualizados	Funciones no definidas	Nulidad de actuaciones	Talento Humano
Talento humano	Errores administrativos reiterados	Falta de capacitación	Ausencia de inducción	Reclamaciones administrativas	Talento Humano

#### Riesgos asociados a la atención al ciudadano

Proceso	Riesgo identificado	Causa	Subcausa	Posible daño antijurídico	Área responsable
Atención al ciudadano	Acciones constitucionales	Respuestas inadecuadas	Información incompleta o errónea	Tutelas	Todas las dependencias
Atención al ciudadano	Reclamaciones administrativas	Deficiente gestión de solicitudes	Falta de trazabilidad	Quejas y reclamos	Atención al Ciudadano

#### Análisis general de los riesgos identificados

Del análisis de la matriz se concluye que los riesgos de daño antijurídico del IMER se concentran principalmente en:

- La gestión administrativa, por el volumen de actos y decisiones institucionales.
- La gestión contractual, especialmente en las etapas de planeación y supervisión.

- La gestión misional, por la administración de escenarios deportivos y la prestación directa de servicios a la comunidad.

Estos riesgos, aunque no se han materializado en litigios judiciales, requieren una gestión preventiva estructurada, razón por la cual constituyen el insumo directo para la formulación del Plan de Acción de Prevención del Daño Antijurídico, desarrollado en el siguiente capítulo.

## PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El Plan de Acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del IMER tiene como finalidad implementar medidas concretas, verificables y medibles, orientadas a prevenir la materialización de los riesgos jurídicos identificados en la Matriz de Riesgos, fortaleciendo la gestión administrativa, contractual y misional de la entidad.

Este Plan se formula bajo un enfoque preventivo ex ante, conforme a los lineamientos del Decreto 104 de 2025 y la Circular Externa 07 de 2025 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

### Estructura del plan de acción

Cada acción definida en el presente Plan contiene como mínimo los siguientes elementos:

- Riesgo asociado
- Acción preventiva concreta
- Área responsable
- Producto verificable
- Indicador de seguimiento
- Periodicidad de seguimiento

Esta estructura garantiza la trazabilidad entre el riesgo identificado, la medida preventiva adoptada y el seguimiento institucional.

### Plan de acción por riesgos identificados

#### Gestión administrativa

Riesgo asociado	Acción preventiva	Responsable	Producto verificable	Indicador	Periodicidad
-----------------	-------------------	-------------	----------------------	-----------	--------------

Nulidad de actos administrativos	Implementar revisión jurídica previa de actos administrativos de mayor impacto	Secretaría General / Jurídica	Concepto jurídico previo	% de actos revisados	Permanente
Vulneración del derecho de petición	Fortalecer el control interno de términos legales	Todas las dependencias	Registro de control de términos	% de respuestas oportunas	Mensual
Desconocimiento normativo	Realizar jornadas de socialización normativa	Secretaría General	Actas de capacitación	Nº de jornadas	Semestral

#### Gestión contractual

Riesgo asociado	Acción preventiva	Responsable	Producto verificable	Indicador	Periodicidad
Controversias contractuales	Verificar estudios previos y análisis de riesgos	Área Contractual / Jurídica	Lista de chequeo firmada	% de procesos completos	Por proceso
Incumplimientos contractuales	Capacitar supervisores e interventores	Secretaría General	Actas de capacitación	Nº de supervisores capacitados	Anual
Riesgos laborales encubiertos	Revisar contratos de prestación de servicios	Jurídica / Talento Humano	Informe de revisión	% de contratos revisados	Permanente

#### Gestión misional

Riesgo asociado	Acción preventiva	Responsable	Producto verificable	Indicador	Periodicidad
Accidentes en escenarios deportivos	Adoptar y aplicar protocolos de seguridad	Subgerencias misionales	Protocolos aprobados	Nº de incidentes reportados	Permanente
Lesiones a participantes	Garantizar supervisión técnica de actividades	Coordinadores de programas	Registros de supervisión	Nº de actividades supervisadas	Permanente
Reclamos por trato desigual	Definir criterios objetivos de asignación	Área Misional	Criterios documentados	% de asignaciones con criterios	Anual

#### Gestión del talento humano

Riesgo asociado	Acción preventiva	Responsable	Producto verificable	Indicador	Periodicidad
Actuaciones fuera de competencia	Actualizar manuales de funciones	Talento Humano	Manual actualizado	% de manuales actualizados	Anual
Errores administrativos reiterados	Implementar programas de inducción y reinducción	Talento Humano	Actas de inducción	Nº de jornadas	Permanente

#### Atención al ciudadano

Riesgo asociado	Acción preventiva	Responsable	Producto verificable	Indicador	Periodicidad
Acciones de tutela	Mejorar trazabilidad de solicitudes	Todas las dependencias	Registro de seguimiento	Nº de tutelas	Permanente
Reclamaciones administrativas	Verificar calidad de la información suministrada	Atención al Ciudadano	Registro de control	% de solicitudes sin reclamo	Permanente

#### Seguimiento y evaluación del plan de acción

El Comité de Conciliación del IMER realizará seguimiento semestral al cumplimiento del Plan de Acción, con base en los indicadores definidos, dejando constancia en las respectivas actas y formulando las recomendaciones necesarias para su ajuste y mejora continua.

El seguimiento al Plan de Acción se articulará con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y el Sistema de Control Interno.

#### Resultado esperado

La implementación efectiva del presente Plan de Acción permitirá:

- Prevenir la ocurrencia de daños antijurídicos.
- Mantener niveles bajos o inexistentes de litigiosidad.
- Fortalecer la cultura de legalidad y prevención en la entidad.
- Proteger los recursos públicos y los derechos de los ciudadanos.

#### Seguimiento y Evaluación

El Comité de Conciliación del IMER realizará seguimiento semestral a la implementación de la Política, documentando los avances en actas y proponiendo los ajustes necesarios, en articulación con el MIPG y el Sistema de Control Interno.

### Aprobación

La presente Política de Prevención del Daño Antijurídico fue puesta a consideración de los integrantes del Comité de Conciliación, quienes, luego de su análisis, manifestaron su conformidad y procedieron a aprobarla, dejando constancia de ello en el Acta N° 022 del 19 de diciembre de 2025.