



MANUAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA DE VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO, PARA LA PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

TABLA DE CONTENIDO

I. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO.....	2
II. POLÍTICAS DE CALIDAD	3
III. PRESENTACIÓN	4
IV. OBJETIVO.....	4
V. DEFINICIONES.....	4
VI. MARCO NORMATIVO	6
VII. ACCIONES JUDICIALES QUE SE PUEDEN INCIAR EN CONTRA DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO.....	8
VIII. IDENTIFICACIÓN LITIGIOSA.....	12
IX. ACCIONES PREVENTIVAS PARA MINIMIZAR LAS DEMANDAS Y/O PARA EVITAR FALLOS EN CONTRA DEL INSTITUTO.....	13
X. PLAN DE SEGUIMIENTO	15
XI. MEDIDAS POSTERIORES A LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	16
XII. IMPLEMENTACIÓN DE FICHA TÉCNICA PARA PRESENTAR ASUNTOS ANTE EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN.....	16
XIII. CONCLUSIÓN	16



MANUAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA DE VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO

I. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO.

Mediante Acuerdo 14 del 25 de noviembre de 1986, reformado por el acuerdo 10 del 09 de diciembre de 1988, se creó el **FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA OBRERA Y POPULAR DE PASTO –FEVOPP**, con el objetivo de adelantar programas de vivienda popular directa o conjuntamente con el B.C.H. Y EL I.C.T. (INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL).

Con la expedición del Decreto 353 del 01 de noviembre de 1990, se transformó al **FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA OBRERA Y POPULAR DE PASTO –FEVOPP**, en el **INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO – INVIPASTO**, como establecimiento público descentralizado del orden municipal, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo principal se encamina en liderar, coordinar, y orientar todas las acciones de los sectores público y privado que apunten a la solución de las necesidades de vivienda de las personas con escasos recursos económicos en Pasto y el área de influencia inmediata, utilizando los instrumentos establecidos por la ley, principalmente los de la ley 9ª de 1989 (Ley de Reforma Urbana).

Aunado a esto determinó que INVIPASTO, dentro de su estructura administrativa tendría al **FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – FAVIS**, con el objetivo de coordinar el manejo de ahorro de aquellas personas que pertenecían a este y en tal sentido regular lo relacionado a los préstamos del fondo.

Con el Decreto 134 de 01 de marzo de 1991, se dictaron los reglamentos internos de manejo de ahorros y préstamos del FAVIS.

Posteriormente y con la entrada en vigencia de la ley 3ª de 1991, mediante la cual se crea el sistema nacional de vivienda de interés social y se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL, ICT, el cual fue liquidado mediante Decreto 1565 de 1996 y con ello los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, reglados en el Capítulo V artículo 17 ibidem, surgiendo entonces la necesidad de ajustar los objetivos del INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO INVIPASTO.

Ahora bien tenemos que el Capítulo V en su artículo 17 – lineo que los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, serán creados por los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la intendencia de San Andrés y Providencia, según el caso, para la administración de las apropiaciones previstas en la ley 61 de 1936 (**construcción de viviendas higiénicas para los obreros de las minas y salinas de**



propiedad de la nación), el fondo se manejará como una cuenta especial del presupuesto, con unidad de caja y personería jurídica, sometido a las normas presupuestales y fiscales de la entidad territorial correspondiente

Importante resulta entonces resaltar que tanto los FONDOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA como el INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL (ICT), fueron liquidados mediante Decreto 1565 de 1996.

Así las cosas, con el Decreto 676 de 09 de diciembre de 1991, emanado por el Alcalde del municipio de Pasto, mediante Acuerdo 51 de 1991, el honorable concejo municipal le otorgó precisas autorizaciones al Alcalde para reformar administrativamente a **INVIPASTO**.

Al tenor de lo reglado en el Decreto 676 de 1991, se determina que el **INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO – INVIPASTO**, tendrá como objetivo desarrollar las políticas de vivienda de interés social en el municipio de Pasto, en los términos previstos en la ley de reforma urbana y demás normas concordantes y complementarias.

Finalmente, con la expedición de este Decreto se derogan todas las normas que le sean contrarias, en especial las contenidas en los Acuerdos 14 de 25 de noviembre de 1986, 10 de 9 de diciembre de 1988, y los Decretos 353 de 01 de noviembre de 1990, 134 de 01 de marzo de 1991.

En ese orden de ideas, es importante concluir que **INVIPASTO**, actualmente tiene misión coordinar la política de vivienda del municipio de Pasto, coadyuvar al desarrollo y mejoramiento habitacional urbano y rural a través de la implementación de programas integrales de desarrollo urbano y la gestión de proyectos de vivienda de interés social, contribuyendo a una adecuada calidad de vida de los ciudadanos con énfasis en la población vulnerable.

II. POLÍTICAS DE CALIDAD

El Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto- INVIPASTO, ejerce eficientemente su rol para coordinar la política de vivienda en el Municipio de Pasto, y ejecuta programas y proyectos de vivienda que impulsan el desarrollo sostenible en el Municipio dando cabal cumplimiento a su misión institucional, enmarcada en coadyuvar al desarrollo y mejoramiento habitacional urbano y rural a través de la implementación de programas integrales de desarrollo urbano y la gestión de proyectos de vivienda de interés social, contribuyendo a una adecuada calidad de vida de los ciudadanos con énfasis en la población vulnerable, contando para ello, con personal competente e idóneo que orienta sus esfuerzos a garantizar la calidad de sus servicios y atender oportunamente las necesidades y expectativas de la comunidad.



III. PRESENTACIÓN

El Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto –INVIPASTO–, como ente descentralizado de orden municipal, encargado de coordinar la política de vivienda en el Municipio de Pasto y coadyuvar en los programas de desarrollo urbano, ha propendido por cumplir a cabalidad con la función y finalidad que el legislador le impuso de establecer mecanismos, para reducir el número de condenas, conciliaciones y procesos en su contra y ejecutar políticas que busquen mitigar o eliminar los efectos que puedan generar con el actuar rutinario del Instituto un daño antijurídico.

Así las cosas, resulta necesario precisar que, en INVIPASTO, nos encontramos en un nivel de baja litigiosidad, sin embargo, es indispensable establecer una política de prevención del daño, y buscar estrategias y criterios unificados que permitan establecer un modelo integral de defensa judicial.

No obstante, en el Instituto se evidencia desde márgenes administrativos, ausencia de capacitaciones, inexistencia de actualización normativa, ausencia de medios tecnológicos eficaces que vayan acorde a la vanguardia de un mundo cada vez más globalizado y digitalizado así como el déficit de personal que pueda abarcar la totalidad del territorio, lo cual confluyen para que la efectividad, celeridad y cumplimiento del fin misional del Instituto, en varias ocasiones, no logre su ejecución, consumación y/o realización.

En virtud de lo anterior es menester señalar que es de interés prioritario para el Instituto, el desarrollo y ejecución de toda política de prevención del daño antijurídico que ayude a mitigar o eliminar los efectos que se puedan generar con el actuar rutinario de INVIPASTO en un daño antijurídico.

IV. OBJETIVO.

Establecer el Manual para la Defensa Jurídica y Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto –INVIPASTO–, en aras de evitar la producción de cualquier acción u omisión que pueda implicar responsabilidad jurídica con consecuencias patrimoniales en la Administración del Instituto.

V. DEFINICIONES.

Para el Manual para la Defensa Jurídica y Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto –INVIPASTO–, debe tomarse como base las siguientes definiciones:

- **PREVENCIÓN.** Se la define como: la "1. f. Acción y efecto de prevenir. 2. f. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo."¹. A su vez, prevenir significa "1. tr. Preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin. 2. tr. Prever, ver, conocer

¹ El Diccionario de la lengua española (DRAE) obra de referencia de la Academia. La edición actual —la 22.ª, publicada en 2001, disponible en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=c6kvoqtLUDXX2pMFy5uP>



de antemano o con anticipación un daño o perjuicio."². También indica que es "7. pml. Disponer con anticipación, prepararse de antemano para algo. "³

En la administración pública podemos articular la prevención orientada a detectar, anticipar y analizar las situaciones y hechos generadores de daño antijurídico, para establecer medidas que eviten su ocurrencia.

- **DAÑO ANTIJURÍDICO.** Se entiende por daño el detrimento, lesión o menoscabo que ha sufrido el patrimonio a causa de la conducta de otro.

El Consejo de Estado, explica que el daño, en "su sentido natural y obvio", es un hecho, consistente en "el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien", .en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc." y "...supone la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo."⁴

Será antijurídico el daño cuando se constate que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo. La acción u omisión de la administración puede producir daño antijurídico al particular. Así lo contempla la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado "*En el artículo 90 de la Constitución, se consagró la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o por la omisión de sus autoridades públicas. No distingue la norma de la fuente de la responsabilidad, no dice si es contractual o extracontractual, o con ocasión de un acto administrativo; en forma genérica indica que puede surgir de la acción o la omisión de las autoridades públicas, con la cual se causa un daño antijurídico, y esa acción u omisión se puede presentar con ocasión de un contrato, o por fuera de él, como en el caso del que ahora se ocupa la Sala, o con la expedición de un acto administrativo. De cualquiera de esas causas puede surgir el daño antijurídico que acarrea la responsabilidad patrimonial del Estado*".⁵

"El actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un régimen general, por lo cual la Corte no considera de recibo el argumento según el cual la noción de daño antijurídico no es aplicable en el ámbito contractual. Por el contrario, para esta Corporación el

²Ibidem.

³Ibidem.

⁴ Arturo Alessandri Rodríguez. De la Responsabilidad Civil Extracontractual en el Derecho Civil. Imprenta Universal, página 210. se cita en: Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Alier Eduardo Hernandez Enriquez. Santa Fe de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil (2000). Radicación número. 10867 Actor: JUAN CARLOS GONZALEZ CASTRO.

⁵Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 22 de octubre de 1997, Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández. Proceso 13977, Demandante: Instituto de Seguros Sociales Demandados: Martha Lucia Salamanca, Feliz Antonio Quitian Burgos, Noralba García Romero.



inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no sólo la responsabilidad extracontractual sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual.⁶

“El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública.”⁷

- **POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO:** La política de prevención del daño antijurídico son lineamientos dirigidos a identificar los hechos generadores del daño y en consecuencia generar estrategias para fortalecer la defensa de los intereses y disminuir los riesgos y costos de procesos judiciales y extrajudiciales.

VI. MARCO NORMATIVO

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.**

La Carta Política en su artículo 90 establece: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de sea 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.”

⁶ Sentencia C-333/96

⁷ Ibidem.



A su turno el artículo 2 determina entre los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la vigencia de un orden justo y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, este último principio como responsabilidad de las autoridades.

De igual manera, el artículo 209 Constitucional establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

- **DECRETO 4085 DE 2011**

Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado.
"Artículo 3º. Alcance de la defensa jurídica del estado. Para efectos del presente decreto, entienda la defensa jurídica de la Nación como el conjunto de las actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público.

La defensa jurídica de la Nación comprende todas las actividades relacionadas con: (i) la identificación y prevención de conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas y del daño antijurídico generador de responsabilidad patrimonial para el Estado; (ii) la administración, control y procesamiento de la información relativa a la Defensa Jurídica del Estado; (iii) la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (iv) la participación en procesos judiciales o administrativos en los que la Nación o las entidades públicas del orden nacional sean parte demandante o demandada o deban intervenir; (v) la definición de estándares para la defensa judicial de las entidades públicas; (vi) la evaluación de los resultados de la defensa jurídica del Estado y del cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y (vii) la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición."

- **LEY 1437 DE 2011. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El 2 de julio de 2012, empezó a regir la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo por objeto, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares; norma aplicable al municipio por expresa disposición del artículo 2º.

El código estableció que las entidades en sus actuaciones deben atender los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.



Determinó a su vez la formas en que se inician las actuaciones administrativas, advirtiendo que las mismas tienen como fuente: Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general, por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, por las autoridades, oficiosamente.

- **LEY 1474 DE 2011. ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN.**

El Estatuto Anticorrupción estableció normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en tal disposición se fijan aspectos relevantes a tener en cuenta por parte de la administración en el ejercicio de sus funciones, es especial en lo relacionado con la contratación estatal.

- **DECRETO 1069 DE 2015.**

Por el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, Artículo 2.2.4.3.1.2.2. 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.

- **DECRETO 1716 DE 2009. CONCILIACIÓN.**

El artículo 75 de la Ley 446 de 1998, dispuso que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles, 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.

VII. ACCIONES JUDICIALES QUE SE PUEDEN INCIAR EN CONTRA DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO.

1.1 ACCIONES CONSTITUCIONALES

1.1.1 Acciones Populares



Es importante manifestar que en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, el inciso segundo del artículo 2º 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.

Son acciones que se interponen con el objetivo de exigir la protección de los derechos e intereses colectivos, sirven para evitar el daño, hacer cesar el peligro y restituir cosas a su estado anterior, cuando éste daño o peligro sean ocasionados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenazado violar los derechos o intereses colectivos.

Protege el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa el ambiente sano, libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regula las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

1.1.2 Acciones de Grupo

La acción de grupo se encuentra desarrollada por la ley 472 de 1998 en el artículo 3º, 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 así:

“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”.

1.1.3 Acción de Tutela

Es el mecanismo creado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley.

La acción de tutela está reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, protege los derechos fundamentales a la vida, a la salud, el derecho de petición, derecho a la educación, al debido proceso, las habeas data, a la igualdad, etc.



1.1.4 Acción de Cumplimiento

La Constitución Política de 1991 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".

La acción de cumplimiento fue desarrollada mediante la Ley 393 de 1997, siendo reconocida como uno de los mecanismos de protección de derechos, y es común la creencia de que es el instrumento protectorio por excelencia de los derechos sociales, económicos y culturales, sin embargo, esta acción no es de modo directo un mecanismo de protección de derechos, sino del principio de legalidad y eficacia del ordenamiento jurídico.

MEDIOS DE CONTROL

- 1.2 Acción de Reparación Directa: 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 otros, 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.

- 1.3 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 se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La expedición de actos administrativos por presunta violación de la Ley y la Constitución Política, es una de las fuentes de riesgo y consecuentemente de una posible responsabilidad administrativa y patrimonial.

- 1.4 Acción de Simple Nulidad: 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 decisión que 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.

- 1.5 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 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 del CPACA, según el caso.

- 1.6 Repetición:** Procede 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.

- 1.7 Ordinarias laborales:** Hace referencia a los procesos o demandas presentadas con ocasión de la celebración o ejecución de una relación o contrato laboral y demás prestaciones que se rijan por las normas del Código Sustantivo del Trabajo. En estas controversias el trabajador demanda sus pretensiones económicas ante la Jurisdicción Laboral Ordinaria.

- 1.8 Procesos civiles ordinarios y especiales:** Son aquellos procesos que se ventilan en la Jurisdicción civil Ordinaria, dirigida básicamente a la solución de controversias entre particulares. El Estado participa en ella cuando el conflicto con el particular se debate conforme la norma de derecho privado. Los asuntos civiles ordinarios a su vez se pueden agrupar en los siguientes ítems:

- 1.8.1 *Responsabilidad Extracontractual Ordinario.*** Las controversias que se generen por los daños causados a la actividad de la administración no competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa.



- 1.8.2 Responsabilidad Contractual. Se relacionan las demandas contra la entidad que pretendan declaraciones en torno a la celebración y ejecución de contratos regidos por el derecho privado.
- 1.9 Expropiación, propiedad y/o posesión de bienes inmuebles. La actividad de la administración puede afectar bienes inmuebles, y con ello, originar controversias que se debaten, según el caso, ante la jurisdicción civil ordinaria.
- 1.10 Servidumbres. En esta clasificación se debe relacionar los procesos relacionados con la imposición o extinción de servidumbres de los bienes requeridos para la prestación de los servicios a cargo del estado.
- 1.11 Pertenencia y saneamientos. Se debe establecer los procesos relativos a los procesos de predios del Instituto que estando bajo su posesión aún no tiene la titularidad del predio, como de aquellos en los que sea demandada la entidad territorial
- 1.12 Otras controversias. Como quiera que pueda existir infinidad de pretensiones económicas ante la jurisdicción civil ordinaria, se incluirán aquí todas aquellas que no se enmarcan en los otros medios anteriormente mencionados.

VIII. IDENTIFICACIÓN LITIGIOSA.

El Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto- INVIPASTO, para realizar la consolidación de la matriz de identificación de actividad litigiosa tuvo como criterio orientador los casos o demandas vigentes en contra del Instituto a efectos de construcción de esta política.

En el análisis de la actividad litigiosa de la entidad, se identificaron siete (07) causas generales, descritas en la matriz que se relaciona a continuación, representando un nivel de litigiosidad bajo, esto en razón a que se reportan menos de 1000 procesos y/o menos de un billón de pesos en la cuantía de las pretensiones.

Nombre de la entidad		INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO- INVIPASTO		Nivel de Litigiosidad	BAJO
IDENTIFICACIÓN ACTIVIDAD LITIGIOSA					
Parte	Tipo de acción	Causa General	Frecuencia	Valor	
Demandada	Reparación Directa	Daños causados a inmuebles	1	\$ 105,902,413	
Demandada	Reparación Directa	Ocupación Temporal de servidumbre de tránsito a inmueble	1	\$ 500,000,000	
Demandada	Acción de Repetición	Por condena impuesta en procesos judiciales por actuar culposos	2	\$ 120.697.818	



Demandada	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Presunta ilegalidad de acto administrativo que acepta renuncia de funcionario	1	\$ 64,435,000
Demandada	Acciones constitucionales/ Acción de grupo	Suspensión de créditos y pago de impuesto predial	1	\$ 0
Demandada	Acciones constitucionales/ Acción popular	Reestructuración y cambio de alcantarillado	1	\$ 0

Si bien es cierto esta son las principales causas de demandas vigentes en contra del Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto- INVIPASTO, esto no significa que no se puedan presentar otro tipo de procesos administrativos en contra del mismo; por eso es necesario acatar las acciones preventivas para minimizar las demandas y evitar fallos en contra así:

IX. ACCIONES PREVENTIVAS PARA MINIMIZAR LAS DEMANDAS Y/O PARA EVITAR FALLOS EN CONTRA DEL INSTITUTO

Teniendo en cuenta la efectividad de una política de prevención del daño antijurídico depende de las medidas preventivas o el correspondiente plan de acción, el Comité de Conciliación, considero, aunque las causas señaladas generan bajo volumen de litigiosidad, es necesario exponer un plan de acción a fin de evitar que se produzcan acciones que puedan ocasionar un daño antijurídico.

Los correctivos a diseñar, serán tantos como se conciban necesarios y su eficacia obedece del seguimiento que se haga a los mismos. Indudablemente la acción estatal será proactiva, en tanto se espera reducir el número de demandas, sentencias y conciliaciones e incluirá, entre otros un componente de formación y mejoramiento de capacidad de gestión a través del diseño y desarrollo de planes de capacitación para los funcionarios de las áreas donde surja mayor conflictividad y el diseño de modelos de gestión y formatos estándar en el desarrollo de las actividades en las que se incluyan generan un alto porcentaje de conflictividad.

- **FORMACIÓN Y CAPACITACIONES**

Se requiere constante capacitación a los servidores del Instituto, en especial a los subdirectores y Jefes de Oficina, profesionales y personal operativo, en aras de minimizar las circunstancias y causas que generan demandas ocasionas por el actuar directo de los funcionarios y/o contratistas del Instituto. Asimismo, es necesario mayor capacitación a los funcionarios que actúan en calidad de supervisores de los contratos suscritos por este ente descentralizado a fin de evitar, prevenir y anticipar posibles incumplimientos.



- **REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

El proyecto de acto administrativo debe superar el control de legalidad y la correspondiente firma de las dependencias pertinentes, para ser posteriormente remitido para la suscripción del Director Ejecutivo de ser el caso.

En virtud de lo anterior, es necesario que la oficina jurídica y demás dependencias refuercen el control en la revisión de los actos administrativos, los cuales deben ser proferidos observando los lineamientos normativos relacionados con su contenido. La suscripción de los actos administrativos debe realizarse únicamente por los funcionarios directivos que están facultados dentro de la normatividad del Instituto. Las observaciones realizadas por la Oficina Jurídica deben acatarse de forma íntegra y ágil.

En forma específica, en la proyección de todo acto administrativo se debe considerar y mencionar en forma expresa las normas constitucionales y legales, de los cuales deviene la facultad para su expedición. Se deberán citar las fuentes jurisprudenciales y doctrinales que apoyan los argumentos. De igual manera, deben relacionarse en forma clara y sucinta las circunstancias de carácter fáctico y jurídico vigentes que originen la expedición del acto administrativo. Debe existir coherencia entre las consideraciones y la parte resolutive.

- **ATENCIÓN AL CIUDADANO**

El Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto- INVIPASTO debe garantizar a sus ciudadanos lo siguiente:

1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.
2. Atender a todas las personas que hubieren ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.
3. Expedir, hacer visible y actualizar las cartas de trato digno al usuario, donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.
4. Tramitar las peticiones que lleguen, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como de las normas que lo desarrollan.
5. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.
6. Adoptar medios tecnológicos especializados para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.
7. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.



- **DE LA GARANTÍA Y RESPETO DE LAS PETICIONES**

Acorde con lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política, toda persona está facultada para presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos que señale la Ley, y a obtener pronta respuesta que tenga un contenido de materialidad, en la medida que este es un derecho fundamental, lleva implícito un sentido de efectividad de una democracia participativa, incorporado a que con el mismo se procura garantizar otros derechos fundamentales como los de información, participación política y libertad de expresión.

La H. Corte Constitucional, acerca del derecho de petición se ha pronunciado en retirada jurisprudencia, entre otras se cita por ser de utilidad conceptual la Sentencia T T-042 de 2011, Magistrado Ponente, Humberto Sierra Porto:

“De un lado, el núcleo esencial del mismo entraña la posibilidad cierta y efectiva de elevar solicitudes respetuosas a las autoridades, sin que éstas puedan negarse a su recepción, tramitación y resolución. Éste envuelve, además, la emisión de una respuesta oportuna, clara, precisa y de fondo. El primer requerimiento supone que la contestación sea dada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, como regla general, el indicado en el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo, es decir 15 días –código que seguirá vigente hasta junio de 2012-; la claridad, por su parte, implica que la respuesta esté formulada de manera tal que resulte evidente o manifiesta; la precisión obliga a la exactitud y la correlación con lo pedido; y el último requisito supone presupone la elaboración de una respuesta sustancial o material, completa y congruente, no meramente formal, en relación con cada uno de los asuntos planteados en la solicitud respectiva. En adición a tales requisitos, se ha exigido en otros fallos que la solución a la petición sea suficiente, es decir, que satisfaga los requerimientos del solicitante; sea efectiva, esto es, que solucione el caso que se expone y sea congruente o que exista coherencia entre lo respondido y lo pedido”.

Bajo tal figura el legislador ha dispuesto como ya se ha hecho mención la Ley 1755 de 2015, la cual desarrolla todo lo relacionado a la titularidad del derecho de petición, los términos para resolver las distintas peticiones, presentación, radicación y contenido de las mismas.

X. PLAN DE SEGUIMIENTO

Una vez implementadas las acciones correctivas planteadas en el plan de acción antes descrito, se realizará un seguimiento y evaluación a la ejecución de dichas medidas. Teniendo en cuenta que ciertos funcionarios fungen como responsables de la ejecución de las medidas nombradas y/o del seguimiento y evaluación de las mismas.



Así mismo, el comité de conciliación podrá institucionalizar nuevas medidas para combatir las causas propuestas en caso de ser necesario.

Ahora bien, con el presente plan de acción, se espera que disminuya o no incremente el nivel de litigiosidad del Instituto. Ello conllevaría inequívocamente a un mejoramiento logístico y administrativo de INVIPASTO, lo que se traduce en mayores recursos.

XI. MEDIDAS POSTERIORES A LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Cuando se verifique la existencia del daño antijurídico y una responsabilidad patrimonial por parte del Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto-INVIPASTO, será el Comité de Conciliación quien hará un análisis detallado de los puntos generadores del daño antijurídico, y se establecerá unos parámetros para evitar o prevenir que se produzca un daño por las mismas causales.

XII. IMPLEMENTACIÓN DE FICHA TÉCNICA PARA PRESENTAR ASUNTOS ANTE EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN.

Para facilitar la presentación y estudios de casos sometidos ante el Comité de Conciliación, se implementará una ficha técnica que estudie la procedencia de la conciliación o de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos.

Es pertinente resaltar que el abogado que tenga a su cargo la representación del asunto materia de conciliación judicial o prejudicial deberá hacer el análisis correspondiente de conformidad con lo dispuesto en la ficha asignada.

Lo anterior, en aras de facilitar el desarrollo de las funciones encomendadas al Comité de Conciliación, además de mantener la imagen, rigor y profesionalidad de las discusiones jurídicas con base en la ficha técnica antes señalada.

CONCLUSIÓN

Con el presente Manual y Política se busca aplicar mecanismos para prevenir las condenas contra el Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto- INVIPASTO, que causan impacto económico, baja el nivel de credibilidad y confianza en el cumplimiento de la labor misional, de tal manera que el actuar no sea susceptible de revisión judicial.

Cabe resaltar que, el Manual para la Defensa Jurídica y Prevención del Daño Antijurídico refleja la voluntad y el propósito de la administración del Instituto en promover una cultura de gestión pública en donde prevalezcan las acciones preventivas sobre las restaurativas del daño.

Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto - INVIPASTO

Sitio web: www.invipasto.gov.co - Correo electrónico: secretariaejecutiva@invipasto.gov.co.

Teléfono. +57 (2) 7222330 – 7211919 ext. 137 – 138 Centro Administrativo Municipal – CAM



PASTO
LA GRAN CAPITAL
ALCALDÍA MUNICIPAL



NIT. 800055903 - 4

Finalmente, es perentorio señalar que el presente Manual, no es un documento definitivo o que no admita mejoras o correcciones futuras, por el contrario, consagra mecanismos de mejoras, planes de seguimiento y evaluación, que permiten hacer los ajustes correspondientes en la procura de tener un política pública actualizada y vigente en el marco normativo de los propósitos de la misma.