

RESOLUCIÓN No. 1 6 8 -

0 5 JUL 2018

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE  
DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DEL QUINDÍO”

EL DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO con delegación de funciones como CONTRALOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO según Resolución No. 165 del 3 de julio de 2018, en uso de sus facultades Constitucionales y legales y,

**CONSIDERANDO:**

- A. Que las Contralorías Departamentales son organismos de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, concordante con el artículo 66 de la ley 42 de 1993 y el artículo 2 de la ley 330 de 1996.
- B. El artículo 2º de la Constitución Política de Colombia establece: *“Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas la personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derecho y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

- C. Por otro lado, el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia señala: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que les sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

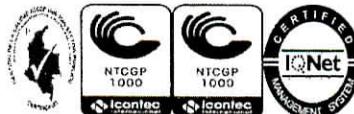


RESOLUCIÓN No. 1 6 8

0 5 JUL 2018

*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”.*

- D. El mencionado artículo establece la reparación por parte del Estado, cuando un agente de éste causa un daño, así como también en la intervención del Estado en las conductas dolosas de los servidores públicos, es decir, hacer responsables a las Entidades Públicas de los daños que le sean imputables.
- E. Que la defensa jurídica del estado orienta a las entidades públicas para que en sus acciones se vea reflejado el amplio conocimiento en materia jurídica y buen funcionamiento de las normas constitucionales, aplicadas a la labor institucional en todo el Estado Colombiano
- F. La finalidad de la política de prevención de daño antijurídico, es dirigir de forma eficaz los procedimientos jurídicos, y así, evitar de cualquier forma los procesos en contra del órgano administrativo o cualquier acto sancionatorio a la Entidad.
- G. La Gerencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado creó un manual para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico, el cual cumple con una función preventiva y muy importante en la defensa de los derechos, intereses y recursos públicos para el bien de la ciudadanía y de los órganos que llevan los procesos litigiosos, influyendo positivamente en el desarrollo y en el cumplimiento de los objetivos de manera eficaz.
- H. Que la Contraloría General del Quindío, a través del comité de conciliación y defensa judicial, realizó la revisión de la política de prevención de daño antijurídico de la Entidad.
- I. Que dicha política de prevención de daño antijurídico fue aprobada por el Comité de Conciliación mediante acta No. 02 del 4 de mayo de 2018



RESOLUCIÓN No. 1 6 8 -<sup>1</sup>

0 5 JUL 2018

En mérito de lo expuesto el Director Administrativo y Financiero con delegación de funciones como Contralor General del Quindío Encargado,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Adoptar la “**POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO**” de la Contraloría General del Quindío, conforme a la parte motiva y el anexo de la presente Resolución, el cual hace parte integral de la misma.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El Comité de Conciliación de la Contraloría General del Quindío, realizará el seguimiento, análisis y evaluación de los resultados obtenidos de acuerdo a las estrategias planteadas en la política pública de prevención de daño antijurídico.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BRITO**

Director Administrativo y Financiero

Con delegación de funciones como Contralor General del Quindío

|  | Nombre y apellido     | firma                  | fecha        |
|--|-----------------------|------------------------|--------------|
| Proyectado por   | Aura María Álvarez C. | <i>Aura M. Álvarez</i> | Julio 5/2018 |
| Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma. |                       |                        |              |





**POLITICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO  
ANTI JURIDICO 2018**

**“Control Fiscal  
con  
Credibilidad”**

**POLITICA DE  
PREVENCIÓN DE  
DAÑO  
ANTI JURIDICO  
2018**

Armenia, Quindío  
Colombia.

**2018**

**CONTRALORIA GENERAL DEL  
QUINDIO**



Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío  
Email: [contactenos@contraloria-quindio.gov.co](mailto:contactenos@contraloria-quindio.gov.co)  
Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016  
Línea Gratuita: 018000963123





**POLITICA DE PREVENCION DE DAÑO  
ANTI JURIDICO 2018**

**“Control Fiscal  
con  
Credibilidad”**

# **CONTRALORIA GENERAL DEL QUINDIO**

**GERMAN BARCO LOPEZ**  
CONTRALOR GENERAL DEL QUINDÍO

**JUAN MANUEL RODRIGUEZ BRITO**  
DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

**CARLOS ANDRES QUINTERO SEGURA**  
ASESOR DE PLANEACION

**ALEXANDRA ZULUAGA LONDOÑO**  
JEFE OFICINA DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y  
JURISDICCION COACTIVA



Dirección: Calle 20 Nro. 13-22 piso 3 Edif. Gobernación del Quindío  
Email: [contactenos@contraloria-quindio.gov.co](mailto:contactenos@contraloria-quindio.gov.co)  
Teléfonos: 7444940 – 7444840 – 7445142 Telefax: 7440016  
Línea Gratuita: 018000963123



**CONTENIDO**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>II. POLITICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTI JURÍDICO. ....</b>   | <b>4</b>  |
| 2.1 OBJETIVO.....   | 4         |
| 2.2 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.....   | 4         |
| 2.2.1 Constitución política de Colombia .....   | 4         |
| 2.2.2 DECRETO 1069 DE 2015 .....  | 5         |
| 2.2.3 LEY 1437 DE 2011 .....  | 6         |
| <b>TITULO III MEDIOS DE CONTROL.....</b>  | <b>8</b>  |
| 2.3 Identificación del problema.....  | 9         |
| 2.4 Fundamentos para el desarrollo de la política de prevención de daño antijurídico .....  | 9         |
| 2.3.1 Causas que evidencian daño antijuridico .....   | 10        |
| 2.5 Intención de la implementación de una política de prevención de daño antijurídico.....  | 12        |
| 2.6 Formulación de la política de prevención de daño antijurídico.....  | 13        |
| 2.7 Diseño y adopción de la política de prevención de daño antijurídico.....  | 16        |
| 2.7.1 Estrategias para la mitigación del daño antijurídico.....   | 16        |
| 2.8 Seguimiento a la propuesta de la política de prevención de daño antijurídico.....   | 18        |
| El Comité de Conciliación realizará el respectivo seguimiento, análisis y evaluación de los resultados obtenidos de acuerdo a las estrategias planteadas para la adopción de la política pública de prevención de daño antijurídico de la Contraloría General del departamento del Quindío..... | 18        |
| <b>III. CONCLUSIÓN.....</b>   | <b>19</b> |

## I. INTRODUCCIÓN

La defensa jurídica del estado, orienta a las entidades públicas para que en sus acciones se vea reflejado el amplio conocimiento en materia jurídica y buen funcionamiento de las normas constitucionales, aplicadas a la labor institucional en todo el Estado Colombiano. Respalda los derechos administrativos y constitucionales de los organismos que administran el territorio, basándose en políticas de prevención para dirigir de forma eficaz los procedimientos jurídicos, y así, evitar de cualquier forma los procesos en contra del órgano administrativo o cualquier acto sancionatorio hacia la entidad.

Por lo anterior, es necesario recalcar que la Gerencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado creó un manual para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico (Estado, 2014), la cual cumple una función preventiva y trascendental en la defensa de los derechos, intereses y recursos públicos para el bien de la ciudadanía y de los órganos que llevan los procesos litigiosos de la jurisdicción colombiana, influyendo positivamente en el desarrollo y en el cumplimiento eficaz de sus objetivos.

La política de prevención de daño antijurídico busca la transformación de las instituciones que estén dispuestas a mejorar en aquellos aspectos que han sido causantes de daño antijurídico, mediante el análisis y la evaluación de las acciones impuestas en contra del organismo, en este caso; de la Contraloría General del Departamento del Quindío.

La implementación de la política de prevención supone en esta entidad un manejo integral y óptimo de dichos percances que pueden proyectarse como una amenaza al buen desempeño de este órgano de control fiscal.

Para la ejecución de la política de prevención de daño antijurídico, es necesario la aprobación del comité de conciliación de conformidad con lo establecido en el “Artículo 16 del decreto 1716 de 2009 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” compilado en el “Decreto 1069 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho” artículo 2.2.4.3.1.2.2. Comité de conciliación constituido a través de la Resolución 193 del 16 de septiembre de 2016 de la Contraloría General del Quindío “por medio del cual se evidencia el compromiso del comité de conciliación para realizar un análisis previo al desarrollo e identificación de los riesgos y el estado litigioso de la Contraloría general del Departamento del Quindío”.

## II. POLITICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTI JURÍDICO.

### 2.1 OBJETIVO.

Diseñar la Política de Prevención de daño Antijurídico de la Contraloría general del departamento del Quindío, estableciendo las causas determinantes de las acciones litigiosas generadoras de perjuicios jurídicos, así como, los parámetros preventivos de la política y finalmente estos sirvan como base en la toma de decisiones de las distintas áreas ( Dirección Administrativa y financiera, dirección técnica de control fiscal, Responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, control interno y planeación) , las cuales componen este órgano territorial, con el propósito de evitar cualquier acto que perjudique las funciones administrativas y/o constitucionales, y finalmente se continúe cumpliendo con las obligaciones que le competen como órgano de control fiscal.

### 2.2 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La política de prevención de daño antijurídico se encuentra ajustada a la normatividad vigente en la constitución política de Colombia y a las leyes que rigen la jurisdicción colombiana. De tal forma, los Artículos y las Leyes mencionadas se encuentran textualmente incluidos en cuanto se consideren pertinentes según su uso, para mayor veracidad y fundamento en lo planteado en la elaboración de esta política.

#### 2.2.1 Constitución política de Colombia

**“ARTÍCULO 2.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”* (Constitución Política de Colombia, Artículo 2.)

El anterior artículo menciona que *“Es un fin esencial del estado velar por el bienestar de la comunidad y garantizar los principios que rigen las instituciones públicas, protegiendo los derechos de la ciudadanía y promoviendo todos los deberes y derechos de las entidades territoriales”.*

Así mismo, el Artículo 90 de la constitución política de Colombia obliga a reparar los daños causados de cualquier agente del estado, de igual forma, intervenir ante cualquier conducta dolosa por parte de un servidor público, este artículo tiene como objetivo “encaminar a los organismos territoriales para que se hagan responsables de los daños que le sean imputables y de los actos que vayan en contra de los objetivos misionales de la entidad”.

*“ARTICULO 90. 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 ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”. (Constitución Política de Colombia, Artículo 90.)*

*Tomando entonces como base los lineamientos que propone La Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado para la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico, primero se identifican los factores que generan riesgo, las causas y las áreas que comprometen a la entidad en actividades litigiosas, y mediante el Comité de conciliación se logra la obtención de los datos necesarios para la realización de la política pública y como fundamento a lo anteriormente dicho se encuentra el Decreto 1069 de 2015 que compila el Decreto 1716 de 2009 que establece lo siguiente:*

**2.2.2 DECRETO 1069 DE 2015** *Por medio del cual se expide 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, artículo 16)*

*Por consiguiente, le corresponde al comité de conciliación realizar las políticas públicas de prevención de daño antijurídico de la Contraloría General del Departamento del Quindío, con base en, los fallos existentes al año anterior en contra de la entidad. Lo que permite identificar los daños ocasionados y las causas generales, y de acuerdo a las guías suministradas por la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado generar políticas de prevención para mitigar dichos daños, así que, el comité de conciliación es la instancia que define la forma de asumir los litigios en contra de la entidad, teniendo en cuenta los principios expuestos en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por medio del cual los organismos del Estado deben actuar y tomar decisiones teniendo en cuenta que son de carácter administrativo y constitucional y deberán ser fundamentados en los principios de moralidad, igualdad, responsabilidad, expuestos en el siguiente Artículo:*

**2.2.3 LEY 1437 DE 2011** *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

**ARTICULO 3. PRINCIPIOS.** *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo*

su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

*En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

*En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

*En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.*

### TITULO III MEDIOS DE CONTROL

#### ARTICULO 138. 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 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 publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.*

## 2.3 Identificación del problema

Al realizar el análisis respectivo a la situación litigiosa de la entidad, se encontró que la Contraloría General del Departamento Quindío cuenta con un considerable número de demandas interpuestas en contra de la entidad debido a una reestructuración administrativa realizada en el 2007 sin los estudios que soportaran dicho re ajuste. Por lo anterior, varios cargos fueron suprimidos de la planta de personal de la entidad lo que llevo a que interpusieran acciones en contra del Ente, entre ellas acciones de tutela, acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y acciones laborales.

En el año 2017 la Contraloría es notificada de los respectivos fallos condenatorios, por realizar la reestructuración sin el lleno de los requisitos legales, es así, como la entidad debió asumir unas obligaciones económicas con los funcionarios retirados de sus cargos.

De los procesos litigiosos que se tiene conocimiento y en los cuales la Contraloría se encuentra vinculada, se determinan en un valor de pretensiones estimadas en MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y UN PESOS (\$ 1.281.189.71) que la entidad debe de pagar en caso de un fallo condenatorio y que en algunos casos serán de forma solidaria con otras instituciones igualmente vinculadas.

Los pagos generan para la entidad un daño patrimonial, toda vez que los recursos con los cuales se realiza el pago de un condena son del erario publico menoscabando el mismo, al momento de asumir la responsabilidad de las controversias jurídicas de las instituciones públicas, por lo tanto se pretende con esta política es prevenir este tipo de situaciones y que no se reitere en la ocurrencia de los hechos que lo generaron.

## 2.4 Fundamentos para el desarrollo de la política de prevención de daño antijurídico de la Contraloría General del Departamento del Quindío.

Es importante mencionar que se realizó una encuesta a todos los funcionarios de la Contraloría General del Departamento del Quindío con el objetivo de conocer según estos, cuales son las causas generales que posiblemente han originado los procesos jurídicos en los que la entidad ha estado vinculada, adicionalmente, la información suministrada, permite conocer el estado de competencia de los

*servidores en cuanto a los principios, deberes y derechos que deben orientar las labores de los funcionarios de la Contraloría, por lo anterior, se concluyó que:*

*El 47% de los 38 funcionarios que pertenecen a esta entidad contestaron la encuesta de acuerdo a sus competencias. El 95% de la muestra final obtenida, está de acuerdo con que en los dos últimos años no se ha realizado una capacitación en cuanto a políticas de prevención de daño antijurídico, el 0,36% de la muestra no conoce los principios misionales de la Contraloría General del Quindío. Del 100% de la muestra final, el 72% de personas aseguraron que existen procesos que conllevan a la entidad a una actividad litigiosa y 38% de ellas aseguran que en su mayoría, los posibles procesos estarían relacionados con una falla en el debido proceso al cumplimiento de los parámetros expuesto por la ley para realizar una reestructuración de personal y el 61% adicional manifiesta que la causas podrían relacionarse con las vulneración de los derechos constitucionales, la acción u omisión de los servidores públicos. (Anexo 1.)*

*De igual forma, con ayuda de la oficina jurídica se encontró información relevante sobre los procesos activos en la Contraloría, en estos procesos la entidad se encuentra en calidad de demandada y se observó que en su mayoría los procesos son por nulidad y restablecimiento del derecho, los cuales tienen fechas de radicación de años anteriores al 2017, pero solo en ese año se logra tener contestación de las demandas, este informe que presento la oficina jurídica sirve para tener claridad de dichos procesos y así lograr materializar la política de prevención de daño antijurídico.*

### **2.3.1 Causas que evidencian daño antijurídico.**

*Según el instructivo único de gestión e información litigiosa del estado (estado, 2015) (E-kogui) suministrada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para categorizar los procesos litigiosos de las entidades territoriales, se analizó que los procesos en los que se encuentra vinculada la Contraloría General del Departamento del Quindío para el año 2017 son de carácter administrativo, donde el medio de control más solicitado es que se declare la nulidad del acto administrativo particular y se restablecimiento el derecho ( ley 1437 de 2011 código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, artículo 138).*

*Con base en lo anterior, se identificaron las causas más comunes que evidencian y cobran pertinencia a la situación de la Contraloría General del Departamento del Quindío y son las siguientes:*

- Falta de implementación de una política de prevención de daño antijurídico como insumo para la mitigación a los procesos litigiosos que comprometen a la entidad.*
  - Escasa identificación de los riesgos más comunes que generan litigio para la Contraloría General del Departamento del Quindío.*
  - Uso limitado del dialogo y el consenso, ya que este permite disminuir los procesos litigiosos entre un sujeto y la entidad, teniendo en cuenta que el dialogo es el primer instrumento a utilizar para la solución de problemas.*
  - Desconocimiento de los procesos jurídicos y administrativos existentes para la no reincidencia por parte de algunos servidores públicos de la Contraloría.*
  - Insuficiencia de análisis y observación en las posibles situaciones en las que se pueda ver inmersa la entidad y puedan vulnerar o alterar el funcionamiento de la gestión administrativa de la Contraloría General del Departamento del Quindío.*
  - Acciones u omisiones por parte de los servidores públicos tanto de alta dirección como profesionales universitarios.*
  - Falla en el debido proceso al cumplimiento de los parámetros expuesto por la ley para realizar una reestructuración de personal.*
- Como consecuencia de las causas mencionadas, es evidente que con facilidad estas pueden generar una coyuntura o desviación en los objetivos misionales de la entidad, impidiendo un progreso conveniente para los fines naturales de este organismo. Por eso, es importante que la Contraloría General del Quindío tenga los objetivos de su organismo claros, como se encuentran planteados en el plan estratégico, objetivos que permiten observar el avance continuo y la actividad*

*eficaz de los funcionarios, sirviendo como orientador en el ejercicio de vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General del Departamento del Quindío. Objetivos misionales de la Contraloría general del Quindío 2016 – 2019.*

*Cumplir con los postulados constitucionales y legales que le corresponde ejercer a nuestra entidad como organismo de control fiscal.*

*Fortalecer las competencias laborales del talento humano, generando compromiso con el posicionamiento de la entidad ante la comunidad y los sujetos de control.*

*Generar la satisfacción de nuestros clientes, creando soluciones oportunas, efectivas y diferenciadoras con el ejercicio del control fiscal transparente, visible y participativo.*

*Mejorar continuamente el Sistema de Gestión de la Calidad apoyados en su talento humano, promoviendo el uso de las tecnologías de información y comunicación y la racionalización de los insumos para contribuir en la conservación del medio ambiente.*

*Fomentar los principios de autocontrol, autogestión, autorregulación y autoevaluación en los servidores públicos de la entidad”.*

*Los objetivos planteados para su vigencia 2016- 2019 comprometen a la entidad a cumplir con la normatividad expuesta por el Código del Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011) la cual obliga a las entidades territoriales a que en sus actuaciones administrativas se basen en los principios constitucionales de la mencionada ley. (Anexo 2.)*

## **2.5 Intención de la implementación de una política de prevención de daño antijurídico.**

*En el ejercicio de construir la política pública de prevención de daño antijurídico de la Contraloría general del Departamento del Quindío, nos damos cuenta que esta actúa sobre los intereses de la entidad de forma positiva, ya que su*

*aplicación brinda una mejor relación con los funcionarios de la Contraloría y una imagen de credibilidad y efectividad con los usuarios de este órgano. Por eso, es importante reconocer que la aplicación de esta política propone mejores resultados y un continuo crecimiento para este órgano de control fiscal.*

*Según Jaime Torres Melo y Jairo Santander “ el propósito de toda política pública es que pueda identificarse como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionadas, que representan la realización concreta de decisiones en tanto a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes”. (Jaime Torres Melo, 2013)*

*En conclusión, las políticas públicas buscan una transformación frente a las problemáticas que afectan a una comunidad, órgano o minoría, en este caso las problemáticas jurídicas y administrativas expuestas en los análisis de esta política de prevención, propio de la Contraloría general del Quindío como ente que brinda vigilancia y control fiscal.*

## **2.6 Formulación de la política de prevención de daño antijurídico para la Contraloría general del departamento del Quindío.**

*La formulación de esta política de prevención de daño antijurídico se basa en el paso a paso para la elaboración de una política pública de prevención de daño Antijurídico expuesto por la ADJNE mediante la ayuda de algunas investigaciones realizadas, asistencia jurídica y administrativa suministrada por la Contraloría departamental del Quindío.*

### **2.5.1 Análisis e información de la actividad litigiosa de la Contraloría general del departamento del Quindío.**

*Cuadro 1. Los procesos que están activos en la Contraloría General del Departamento del Quindío se encuentran resumidos en el siguiente cuadro:*

|  |                               |                    |
|--|-------------------------------|--------------------|
| Calidad en la que actúa la Contraloría general del Quindío | Procesos activos<br>Total: 11 |                    |
|  | TIPO DE ACCIÓN                | DAÑO QUE SE GENERA |

|           |  |                  |
|-----------|--|------------------|
| DEMANDADA | Nulidad y restablecimiento del derecho. 8. | Daño patrimonial |
|           | Acción de tutela. 2.                       | Ninguno          |
|           | Laboral. 1.                                | Ninguno          |

*De acuerdo con lo anterior se puede analizar que la entidad actúa en calidad de demandada en once (11) procesos con fechas de radicación de 2007 – 2015 – 2017, del 100% de los procesos en contra de la entidad el 72% corresponde a demandas por Nulidad y restablecimiento del derecho, de tal manera que se espera una retribución económica y una reparación del daño por parte de la entidad.*

*Los casos mencionados anteriormente permiten evidenciar las causas que generan los daños patrimoniales para la entidad, ya que las pretensiones de la demanda son de carácter económico, se puede concluir que el origen de estos procesos están relacionados entre sí y se dan por acciones u omisión por parte de la Contraloría General del Departamento del Quindío para realizar una reestructuración del personal de planta de la entidad.*

*Sobre las otras acciones interpuestas en contra de la entidad el 18% corresponde a acciones de tutela y el 10% restante son acciones laborales, las cuales no generaron ningún daño para la entidad, sin embargo, están relacionadas con las demandas interpuestas por la supresión de cargos de carrera administrativa y reducción de plata de empleo que realizó en ese entonces el Contralor.*

*De acuerdo a la información obtenida es pertinente estudiar cada caso e identificar las posibles causas para generar estrategias de prevención, sin embargo, los procesos mencionados ayudan a que la entidad tome medidas preventivas y logre evitar una situación igual o similar.*

*A continuación se presenta un cuadro en donde de manera general se muestra la información de los hechos, los posibles daños antijurídicos y el valor de las pretensiones:*

*Cuadro 2. Anexo 3. Demandas instauradas en contra de la Contraloría general del departamento del Quindío.*

| Acción                        | Daño que se pueda generar | Valor pretensiones | Resumen de los hechos   |
|-------------------------------|---------------------------|--------------------|---|
| Nulidad y restab del derecho. | Daño patrimonial          | \$15.158.717       | Supresión de cargo de carrera administrativa por reducción de la planta de empleos de la Contraloría General del Quindío. |
| Nulidad y restab del derecho. | Daño patrimonial          | \$242.019.384      | Supresión de cargo de carrera administrativa por reducción de la planta de empleos de la Contraloría General del Quindío. |
| Nulidad y restab del derecho. | Daño patrimonial          | \$16.175.502       | Insubsistencia de un cargo de libre nombramiento y remoción.  |
| Nulidad y restab del derecho. | Daño patrimonial          | \$301.551.061      | Retiro del servicio de un cargo de carrera administrativa por reducción de la planta de empleos.                          |
| Nulidad y restab del derecho. | Daño patrimonial          | \$91.394.172       | Fallo con responsabilidad fiscal en el cual los demandados pagaron una suma de dinero.                                    |
| nulidad y restab del derecho  | Daño patrimonial          | \$164.514.500      | Fallo con responsabilidad fiscal en el cual los demandados pagaron una suma de dinero.                                    |
| Nulidad y restab del derecho. | Daño patrimonial          | \$150.192.269.     | Retiro del servicio de un cargo de carrera administrativa por reducción de la planta de empleos.                          |

| Acción                       | Daño que se pueda generar | Valor pretensiones | Resumen de los hechos  |
|------------------------------|---------------------------|--------------------|--|
| Nulidad y resta del derecho. | Daño patrimonial          | \$300.184.105      | Retiro del servicio de un cargo de carrera administrativa por reducción de la planta de empleos.   |
| Acción de tutela.            | No se generó daño.        | No aplica          | Solicita pensión de vejez a COLFONDOS, teniendo en cuenta bonos pensionales.   |
| Acción de tutela             | No se generó daño.        | No aplica          | Supresión de cargo de carrera administrativa, solicitó nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual se dictó sentencia de primera instancia, accedió a las pretensiones, |

|                |                |                   |   |
|----------------|----------------|-------------------|---|
|                |                |                   | en segunda instancia confirmó parcialmente en cuanto se debe descontar lo que hubiere devengado en el sector público o privado, solicitó mediante tutela igualdad de providencias judiciales y favorabilidad. |
| Acción laboral | No genero daño | No genero condena | Solicita pensión de vejez a COLPENSIONES y a medical cafetera LTDA en liquidación y vinculan a la Contraloría General del Quindío.  |

## 2.7 Diseño y adopción de la política de prevención de daño antijurídico de la Contraloría General del Departamento del Quindío.

*El continuo crecimiento de los procesos condenatorios de manera general hacía el Estado, se hace evidente por la forma en que las entidades direccionan las decisiones, toda vez que no se toman las acciones preventivas correctas que permitan delimitar los daños antijurídicos de los actos realizados por los funcionarios y ciudadanos que ponen en riesgo la gestión y el perfil vocacional de las instituciones pública, es por esto, que las consecuencias que se generan particularmente en la Contraloría General del Departamento del Quindío, no solo son de carácter ético y moral, sino, que también se origina un escepticismo hacia la labor realizada por el Contralor y su equipo de trabajo, así que, estas acciones preventivas que propone la política de prevención de daño antijurídico buscan combatir con esa carga jurídica que no solo ocasiona un detrimento moral, sino también, la incapacidad de lograr los fines estatales según los intereses de cada entidad territorial. Por eso, es necesario adoptar una política pública de prevención de daño antijurídico, teniendo en cuenta el cuadro anterior y mediante las estrategias propuestas se tomen las medidas preventivas y se logren disminuir las causas más frecuentes que afectan el buen nombre y el actuar del Ente de Control Departamental.*

### 2.7.1 Estrategias para la mitigación del daño antijurídico.

*Con base en los principios y formas propias de los procesos de control fiscal que ejerce la Contraloría general del Quindío, es necesario plantear estrategias que contribuyan a la defensa y protección de los mismos, procurando que las actuaciones sean sujetas a las normas constitucionales y al manejo eficaz y transparente de los asuntos jurídicos, de tal manera que se recomienda a la entidad tener en cuenta la aplicación de las siguientes estrategias para prevenir los daños antijurídicos provenientes de cualquier tipo de Acción:*

1. Realizar charlas o conferencias en materia de prevención de daño antijurídico con base en las sentencias emitidas por acciones u omisiones realizadas por parte de la Contraloría general del Quindío o por parte de funcionarios y así tener conocimiento de posibles situaciones futuras y tomar medidas preventivas para no llegar a fines condenatorios.
2. Fomentar el conocimiento necesario en el debido proceso entre los funcionarios de la entidad y las dependencias a quienes les corresponda realizar modificaciones de estructura de personal.
3. Evaluar la planta de personal para garantizar que la entidad cuente con los funcionarios idóneos con conocimientos en el cargo a desempeñar.
4. Realizar seguimiento a los procesos jurídicos históricos para identificar a tiempo las causales de riesgo que conlleven a la Contraloría a un proceso litigioso.
5. Verificar que los servidores públicos estén cumpliendo con la labor conforme a su vinculación con la entidad.
6. Garantizar a la comunidad una labor eficiente y transparente mediante los objetivos misionales planteados en el plan estratégico de la Contraloría general del Quindío.
7. Ejercer el uso del llamamiento en garantía para que el comité de conciliación analice el origen de los conflictos en los que la Contraloría general del Quindío esté vinculada y adoptar la correspondiente procedencia.
8. Fomentar entre los abogados encargados de la defensa jurídica de la entidad, el interés por mantenerse al tanto de los procesos en que el órgano de control esté vinculado, con el fin de tener bases para orientar al comité de conciliación en el momento de tomar decisiones, evitando tomar medidas que puedan alterar el funcionamiento de la entidad cuando se presenten demandas en contra de ella.

## 2.8 Seguimiento a la propuesta de la política de prevención de daño antijurídico.

El Comité de Conciliación realizará el respectivo seguimiento, análisis y evaluación de los resultados obtenidos de acuerdo a las estrategias planteadas para la adopción de la política pública de prevención de daño antijurídico de la Contraloría General del departamento del Quindío.

### III. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta la información obtenida de acuerdo al análisis realizado a cada uno de los hechos expuestos en las demandas, es evidente que hubo falta de conocimiento, de la estructura de procedimiento interno y de cumplimiento e normatividad por parte de la Contraloría en cuanto al debido proceso para realizar un reajuste de personal y aunque dichas demandas mencionadas en esta política tienen fechas distintas de radicación, solo se logró un avance de las mismas en la vigencia del 2017, de manera que le corresponde a la entidad responder de forma oportuna estos litigios que conllevan a la entidad a posibles daños jurídicos.

De tal manera que, la defensa jurídica del estado ha enfatizado en la importancia de adquirir medidas preventivas en los órganos de control del estado, y se considera necesario tener en cuenta los procesos anteriormente identificados que actúan en contra de la entidad, con el fin de utilizarse, como antecedentes y permitan materializar las estrategias preventivas planteadas, y así, hacer las modificaciones correspondientes para que la entidad pueda seguir visualizándose como un órgano de control que ejerce efectivamente su función y no los cometa de forma reiterada, sino, que pueda prever esa causa específica como lo es la reestructuración de personal y otros actos que pueden generar sanciones a la Contraloría General del Departamento del Quindío.

**JUAN MANUEL RODRIGUEZ BRITO**  
Contralor Delegado y Director Administrativo y Financiero

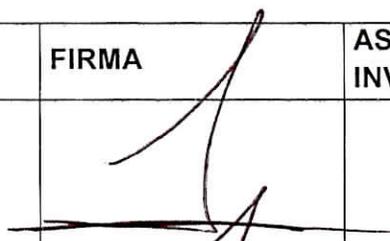
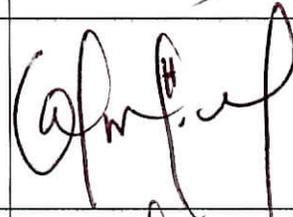
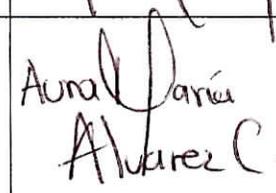
*Carlos A. Quintero*  
**CARLOS ANDRES QUINTERO SEGURA**  
Asesor de Planeación

*Alexandra Zuluaga Londoño*  
**ALEXANDRA ZULUAGA LONDOÑO**  
Jefe Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

|  |   |                   |
|--|---|-------------------|
| <br><b>CONTRALORÍA GENERAL<br/>DEL QUINDÍO</b> | <b>CONTRALORÍA GENERAL DEL QUINDÍO<br/>ACTA DE REUNIÓN COMITÉ DE CONCILIACIÓN</b> | Código: FO-GC-03  |
|  |   | Fecha: 16/07/2013 |
|  |   | Versión: 2        |
|  |   | Páginas: 1 de 12  |

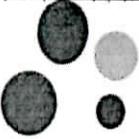
|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>NÚMERO DE ACTA:</b> 02 | <b>TEMA DE LA REUNIÓN: COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL</b> |
|---------------------------|--|

|                              |                     |                              |
|------------------------------|---------------------|------------------------------|
| <b>FECHA:</b> mayo 4 de 2018 | <b>HORA:</b> 8 a.m. | <b>LUGAR:</b> SALA DE JUNTAS |
|------------------------------|---------------------|------------------------------|

| ASISTENTE  | FIRMA   | ASISTENTE INVITADOS | FIRMA |
|--|---|---------------------|-------|
| JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BRITO<br>CONTRALOR ENCARGADO   |    |                     |       |
| JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BRITO<br>DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO.                       |   |                     |       |
| CLAUDIA PATRICIA GONZÁLEZ QUINTERO<br>DIRECTORA TÉCNICA DE CONTROL FISCAL                  |  |                     |       |
| ALEXANDRA ZULUAGA LONDOÑO<br>JEFE DE LA OFICINA DE RESPONSABILIDAD FISCAL                  |  |                     |       |
| AURA MARÍA ÁLVAREZ CIRO<br>PROFESIONAL UNIVERSITARIO<br>ADSCRITA AL DESPACHO DEL CONTRALOR |  |                     |       |

### ORDEN DEL DÍA

- 1- Instalación, llamado a lista y verificación del quórum: La Secretaria del comité de conciliación hace llamado a lista; se encuentran presentes todos los integrantes del comité. El doctor Juan Manuel Rodríguez Brito, además de actuar como Director Administrativo y Financiero, también se encuentra como Contralor General del Quindío Encargado. Se verifica y existe quórum para decidir.

|  |   |                   |
|--|---|-------------------|
| <br><b>CONTRALORÍA GENERAL<br/>DEL QUINDÍO</b> | <b>CONTRALORÍA GENERAL DEL QUINDÍO</b><br><b>ACTA DE REUNIÓN COMITÉ DE CONCILIACIÓN</b> | Código: FO-GC-03  |
|  |   | Fecha: 16/07/2013 |
|  |   | Versión: 2        |
|  |   | Páginas: 11 de 12 |

El Doctor Juan Manuel señala estar de acuerdo con lo expresado en la ficha y también porque ya se había discutido el tema en comité de conciliación, decidiendo que no procedía el pago de lo solicitado por la abogada, ya que no fue objeto de recurso cuando se expidió la resolución de pago.

Los demás integrantes del comité están de acuerdo con lo expresado anteriormente **y se decide no acceder a la solicitud de pago, elevado por la apoderada del señor VÍCTOR HUGO GARCÍA QUINTERO.**

## **2. Socialización, estudio y aprobación de las políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la Entidad.**

La Doctora Alexandra Zuluaga da inicio con la exposición de las políticas sobre la prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la Entidad:

Es una política que está establecida dentro de los lineamientos de la Gerencia Nacional de la Defensa del Estado, que lo que busca es que los procedimientos jurídicos que se realicen dentro de las entidades públicas sean tan eficaces y tan puntuales que se pueda evitar un daño antijurídico a la Entidad, como es el caso que se está presentando con las demandas en contra de la Contraloría por supresión de cargos. Dentro de este trámite la política establece que deberá contener una introducción acogida a lo establecido en el Decreto 1716 de 2009 que fue compilado en el decreto 1069 de 2015 y donde establece que el Comité de Conciliación es la instancia donde se deberá identificar los riesgos y el estado litigioso de la Contraloría General del Quindío.

Dentro de la política que se elaboró se estableció como objetivo: identificar las causas que ocasionen acciones litigiosas y buscar mediante el comité de conciliación se generen estrategias que busquen evitar a futuro detrimento al patrimonio con las demandas.

Además, expuso todo lo relacionado con el tema legal, los decretos que la reglamentan, lo que se busca con el comité de conciliación, los principios que rigen el tema, las medidas de control. Dentro de los medios de control, se encontró que la más solicitada es nulidad y restablecimiento del derecho donde busca que se declare la nulidad de un acto administrativo y se les pague por haber generado un daño en su derecho.

Del estudio realizado dentro de la Entidad se pudo establecer que la causa principal del daño ha sido la nulidad y restablecimiento del derecho por reestructuraciones y que ha generado a la Contraloría unos pagos por estas demandas; lo que pretende es identificar lo que está afectando a la entidad y las políticas que se van a establecer para evitar daños futuros.

Se estableció que la falla en estos casos fue la falta de análisis y el desconocimiento de la norma con respecto a la reestructuración. Esta política está articulada con los objetivos misionales del plan estratégico elaborado por el Contralor y establece unas acciones y unas estrategias con el fin de que no se vuelvan a presentar estas problemáticas, se establecieron unas estrategias para mitigar el daño, como capacitaciones, buscar que los funcionarios de la entidad conozcan el debido proceso frente al trámite, evaluar la planta de personal, continuar con el seguimiento a los procesos judiciales, ejercer el llamamiento en garantía, entre otros.



*[Handwritten signature]*

|  |  |                   |
|--|--|-------------------|
|  <p><b>CONTRALORÍA GENERAL<br/>DEL QUINDÍO</b></p> | <p><b>CONTRALORÍA GENERAL DEL QUINDÍO<br/>ACTA DE REUNIÓN COMITÉ DE CONCILIACIÓN</b></p> | Código: FO-GC-03  |
|  |  | Fecha: 16/07/2013 |
|  |  | Versión: 2        |
|  |  | Páginas: 12 de 12 |

El comité de conciliación es el encargado de hacer seguimiento a la política.

Una vez elaborada la política y expuesta cada uno sus puntos, se pone a consideración del comité. El Doctor Juan Manuel indica que esta política se establece para dar inicio como tal, pero se puede y se debe ajustar con el tiempo.

**El comité de conciliación por unanimidad aprueba las políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la Entidad.**

### 3. Propositiones y varios.

### 4. Cierre.

No siendo otro el motivo de la presente reunión se da por terminada siendo las 09:45 am

| COMPROMISOS |  |             |                  |          |
|-------------|--|-------------|------------------|----------|
| No.         | TAREA / ACCIÓN / COMPROMISO  | RESPONSABLE | FECHA COMPROMISO | % AVANCE |
| 1           | Contestar derecho de petición elevado por la abogada Beatriz, negando petición | JURÍDICA.   |                  |          |

