

RESOLUCIÓN No. 201 DE 2026
DEL 29 DE MAYO DEL 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA PARA EL BIENIO 2026–2027, SE APRUEBA SU ANEXO TÉCNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

LA CONTRALORA MUNICIPAL DE PEREIRA, en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 90, 209, 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 115, 117, 119 y 120 de la Ley 2220 de 2022, los artículos 75 y 90 de la Ley 446 de 1998, el Decreto 1069 de 2015 –Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho– en la versión adicionada y modificada por el Decreto 104 de 2025, los lineamientos contenidos en la Circular Externa 07 del 10 de septiembre de 2025 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y previa aprobación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad en la sesión del 29 de mayo de 2026, según consta en el Acta No. 10

CONSIDERANDO:

Que el artículo 90 de la Constitución Política dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, y que, en el evento de ser condenado a su reparación, repetirá contra el agente cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya generado el detrimento; mandato superior del que se desprende, como deber correlativo de toda autoridad pública, el de prevenir su ocurrencia mediante la actuación legal, motivada, oportuna y proporcionada del aparato administrativo.

Que el artículo 209 de la Carta Política exige que la función administrativa esté al servicio de los intereses generales y se desarrolle con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, principios que en su materialización institucional se traducen, entre otras formas, en la adopción de instrumentos preventivos que reduzcan la exposición patrimonial del Estado y aseguren el respeto efectivo de los derechos de los administrados.

Que los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 04 de 2019 atribuyen a las contralorías territoriales el ejercicio del control fiscal, función pública de origen constitucional que, por su propia naturaleza, impone a estas entidades un estándar reforzado de legalidad, motivación, debido proceso y disciplina probatoria en cada una de sus actuaciones, pues sus decisiones afectan de manera directa el patrimonio público, los derechos de los sujetos de control y la confianza ciudadana en la institucionalidad fiscal.

Que la Ley 2220 de 2022, “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se crea el Sistema Nacional de Conciliación”, en sus artículos 115 y siguientes regula los Comités de Conciliación y Defensa Judicial de las entidades públicas y, particularmente, en su artículo 117 dispone que dichos comités constituyen la instancia administrativa de estudio, análisis y formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la entidad.

Que, conforme al artículo 120 numerales 1 y 2 de la misma Ley 2220 de 2022, corresponde al Comité de Conciliación formular, ejecutar y dar seguimiento a las políticas de prevención del daño antijurídico, y diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad, funciones que constituyen el sustento legal directo del acto administrativo que aquí se expide.

Que el Decreto 1069 de 2015, en su Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 –modificada por el Decreto 104 de 2025–, reglamenta el funcionamiento de los

RESOLUCIÓN No. 201 DE 2026
DEL 29 DE MAYO DEL 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA PARA EL BIENIO 2026–2027, SE APRUEBA SU ANEXO TÉCNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Comités de Conciliación, su Secretaría Técnica, los deberes en materia de prevención del daño antijurídico, defensa judicial, calificación del riesgo procesal, valor de provisión contable y articulación con el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado –e-KOGUI–.

Que el Decreto 104 de 2025, “Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se reglamenta el Sistema de Defensa Jurídica del Estado”, define las etapas del ciclo de defensa jurídica –gestión del conocimiento, prevención del daño antijurídico, defensa judicial, cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y acción de repetición– y reitera que la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico corresponde a los Comités de Conciliación o a quien haga sus veces, en coordinación con las áreas de planeación y control interno.

Que el párrafo del artículo 2.2.3.4.1 y normas concordantes del Decreto 1069 de 2015 –adicionado por el Decreto 104 de 2025– establece que el registro de la Política de Prevención del Daño Antijurídico de las entidades territoriales en el aplicativo e-KOGUI se realizará atendiendo criterios de progresividad y gradualidad, lo cual no exime a las entidades de orden territorial del deber sustantivo de formular, adoptar, implementar y evaluar dicha política con plena calidad técnica.

Que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante la Circular Externa 07 del 10 de septiembre de 2025 –que actualiza y unifica los lineamientos contenidos en las Circulares Externas 05 de 2019 y 09 de 2023–, fijó los “Lineamientos obligatorios para la formulación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA)”, conforme a una metodología de cuatro pasos: (i) identificación de la actividad litigiosa o de los riesgos; (ii) análisis de causas primarias y subcausas; (iii) elaboración del plan de acción; y (iv) seguimiento y evaluación mediante indicadores de gestión, resultado e impacto.

Que el diagnóstico institucional adelantado por la Oficina Asesora Jurídica con corte al 30 de abril de 2026, con base en la “Plantilla de Anexo de Procesos Judiciales”, evidencia una litigiosidad activa concentrada de manera predominante en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho asociado a controversias laborales y prestacionales, con un valor agregado de pretensiones económicas cuantificadas que asciende a quinientos veintisiete millones doscientos once mil ochocientos setenta pesos (\$527.211.870), una exposición patrimonial ponderada por probabilidad de pérdida igual o superior al cincuenta por ciento (50%) cercana a doscientos treinta y nueve millones cuatrocientos setenta y siete mil trescientos nueve pesos (\$239.477.309), y la existencia de sentencias desfavorables en primera y segunda instancia que han generado provisiones contables y medidas cautelares sobre bienes de la entidad.

Que el panorama litigioso descrito revela, como hechos generadores los siguientes: (i) reclamaciones laborales fundadas en la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas; (ii) decisiones de retiro o desvinculación cuya motivación pudo no haber valorado de manera suficiente la situación particular del afectado y los supuestos de estabilidad laboral reforzada; (iii) actuaciones administrativas relacionadas con el giro intergubernamental de recursos presupuestales de la Contraloría por parte del Municipio de Pereira; (iv) reclamaciones de reparación directa promovidas por terceros con ocasión de

RESOLUCIÓN No. 201 DE 2026
DEL 29 DE MAYO DEL 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA PARA EL BIENIO 2026–2027, SE APRUEBA SU ANEXO TÉCNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

denuncias o medidas adoptadas por la entidad en ejercicio de su función fiscal; y (v) procesos penales por hechos ocurridos durante la pandemia, en los cuales la entidad concurre como denunciante en defensa del patrimonio público.

Que, sin perjuicio de la concentración temática identificada, el ejercicio mismo del control fiscal, del régimen disciplinario interno, del cobro coactivo, de la contratación estatal, de la atención al ciudadano y de la gestión documental constituye fuente potencial y permanente de daño antijurídico para la entidad, razón por la cual la Política de Prevención no puede limitarse a la litigiosidad ya materializada, sino que debe anticipar de manera prospectiva los riesgos jurídicos asociados a la totalidad de la operación institucional.

Que la prevención del daño antijurídico no se agota en la evitación de condenas: comprende, en sentido material, la gestión preventiva de los actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas que pueden generar litigiosidad, así como el fortalecimiento del ciclo de defensa jurídica de la entidad como herramienta de protección del patrimonio público y de garantía efectiva de los derechos de los administrados.

Que la presente política se formula como un instrumento operativo, medible y verificable, vinculado a un plan de acción concreto, a responsables identificados y a indicadores periódicos, en el entendido de que la mera enunciación de principios o la compilación de normas no satisface el deber legal de prevención impuesto por la Constitución, la Ley 2220 de 2022, el Decreto 1069 de 2015 –modificado por el Decreto 104 de 2025– y la Circular Externa 07 de 2025 de la ANDJE.

Que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Contraloría Municipal de Pereira, conforme al artículo 120 numeral 1 de la Ley 2220 de 2022 y a las funciones reglamentariamente atribuidas, aprobó en su sesión del 10 de mayo de 2026 el Anexo Técnico que recoge la totalidad de los pasos metodológicos exigidos por la ANDJE y recomendó al despacho de la señora Contralora la expedición del presente acto administrativo de adopción.

Que, por las razones expuestas, se procede a expedir el correspondiente acto administrativo de adopción,

RESUELVE:

Artículo 1. Objeto. Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial de la Contraloría Municipal de Pereira para el bienio 2026–2027, contenida en el Anexo Técnico No. 1 que hace parte integral del presente acto administrativo y se entiende incorporado a él para todos los efectos legales.

Artículo 2. Finalidad. La política tiene por finalidad identificar, intervenir, mitigar, controlar y evaluar las causas institucionales que generan o pueden generar reclamaciones administrativas, conciliaciones, acciones constitucionales, controversias contractuales, litigios judiciales, condenas patrimoniales o afectaciones reputacionales para la entidad, mediante la implementación de medidas preventivas, correctivas, de aprendizaje institucional y de mejora continua, en articulación con el ciclo de defensa jurídica del Estado definido en el Decreto 104 de 2025.

RESOLUCIÓN No. 201 DE 2026
DEL 29 DE MAYO DEL 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA PARA EL BIENIO 2026–2027, SE APRUEBA SU ANEXO TÉCNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Artículo 3. Alcance. La presente política es de obligatorio cumplimiento para todas las dependencias y para la totalidad de los servidores públicos, directivos, jefes de oficina, líderes de proceso, supervisores de contrato, apoderados y contratistas que intervengan, por acción u omisión, en actuaciones administrativas, misionales, fiscales, disciplinarias, contractuales, financieras, presupuestales, judiciales, extrajudiciales o de apoyo de la Contraloría Municipal de Pereira.

Artículo 4. Vigencia técnica. La política se aplicará durante el bienio 2026–2027, sin perjuicio de las actualizaciones extraordinarias a que haya lugar conforme al artículo 13 del presente acto. Sus efectos jurídicos se mantendrán hasta que sea reemplazada por una nueva política debidamente formulada y adoptada.

Artículo 5. Metodología. La formulación de la política se sustenta en la metodología obligatoria definida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la Circular Externa 07 de 2025, articulada en cuatro pasos secuenciales: (i) identificación de la actividad litigiosa y de los riesgos jurídicos; (ii) análisis de causas primarias y subcausas; (iii) elaboración del plan de acción; y (iv) seguimiento y evaluación. El Anexo Técnico No. 1 desarrolla cada uno de estos pasos con base en la litigiosidad activa y terminada, las decisiones adversas, las solicitudes de conciliación, las reclamaciones administrativas, los derechos de petición con potencial litigioso, los hallazgos de control interno y los demás insumos institucionales disponibles a la fecha de corte.

Artículo 6. Causas priorizadas. Para la vigencia de la presente política se priorizan, sin que la enunciación sea taxativa, las siguientes fuentes de daño antijurídico: (i) reclamaciones laborales y prestacionales derivadas de la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas; (ii) decisiones de retiro, insubsistencia, no renovación, traslado o reubicación de personal sin sustento constitucional, legal y jurisprudencial suficiente; (iii) modificaciones de planta, estructura orgánica o escala salarial sin competencia o sin soporte técnico integral; (iv) actuaciones de responsabilidad fiscal, cobro coactivo y disciplinarias internas con afectación del debido proceso; (v) respuestas inoportunas, evasivas o incongruentes en derechos de petición, requerimientos judiciales y solicitudes de sujetos de control; (vi) deficiencias en planeación, supervisión, ejecución y publicidad contractual, incluidas las que puedan derivar en contrato realidad; (vii) actuaciones de la entidad que, en ejercicio del control fiscal, puedan dar lugar a reclamaciones de reparación directa por daños imputables al ejercicio anormal de la función; (viii) incumplimiento o cumplimiento tardío de órdenes judiciales, acuerdos conciliatorios o decisiones ejecutoriadas; y (ix) deficiencias en la gestión documental que comprometan la defensa judicial efectiva.

Artículo 7. Controles preventivos obligatorios. Las dependencias con capacidad decisoria implementarán, según les corresponda, los controles preventivos descritos en el Anexo Técnico No. 1, entre los cuales se destacan: revisión previa de legalidad, competencia y motivación de los actos administrativos con efectos jurídicos relevantes; análisis individual de estabilidad laboral reforzada en toda decisión de retiro o afectación intensa de situaciones administrativas; expediente técnico reforzado para cualquier propuesta de reforma institucional; control de calidad de proyectos de decisión en procesos de responsabilidad fiscal, cobro coactivo y sancionatorios; tablero de control de términos de respuesta a peticiones y requerimientos; estudios previos suficientes y supervisión sustancial en contratación; matriz única de seguimiento al cumplimiento de órdenes

RESOLUCIÓN No. 201 DE 2026
DEL 29 DE MAYO DEL 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA PARA EL BIENIO 2026–2027, SE APRUEBA SU ANEXO TÉCNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

judiciales y conciliaciones; y conformación íntegra de expedientes administrativos para soporte de defensa judicial.

Artículo 8. Responsables institucionales. La coordinación técnica de la política estará a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, sin perjuicio de la corresponsabilidad de todas las dependencias respecto de las acciones específicas a su cargo. La verificación de la eficacia de los controles y la integridad de la evidencia corresponderá a la Oficina de Control Interno. El despacho de la Contralora orientará el cumplimiento de la política y garantizará la articulación directiva, presupuestal y operativa necesaria para su ejecución.

Artículo 9. Articulación con el ciclo de defensa jurídica y con el aplicativo e-KOGUI. Toda demanda, acción constitucional, solicitud de conciliación, reclamación administrativa relevante o decisión adversa será analizada por el Comité de Conciliación no solo para efectos de defensa, sino también como insumo de aprendizaje institucional, con identificación de causa primaria, subcausa, dependencia involucrada y medida correctiva. La calificación del riesgo procesal y la incorporación del valor de provisión contable se realizarán con la periodicidad máxima de seis (6) meses prevista en el Decreto 1069 de 2015 –modificado por el Decreto 104 de 2025– y conforme a la metodología definida por la ANDJE. El registro de la política en el aplicativo e-KOGUI se adelantará atendiendo a los criterios de progresividad y gradualidad previstos en la misma norma para las entidades territoriales.

Artículo 10. Acción de repetición y llamamiento en garantía. Cuando exista decisión desfavorable o erogación patrimonial para la entidad, la Oficina Asesora Jurídica presentará al Comité de Conciliación la ficha técnica respectiva, dentro de los términos legales, para el análisis obligatorio de procedencia de la acción de repetición conforme a la Ley 678 de 2001 y al artículo 120 numeral 7 de la Ley 2220 de 2022, así como del eventual llamamiento en garantía con fines de repetición en los términos del artículo 126 de la misma ley.

Artículo 11. Indicadores y seguimiento. El Anexo Técnico No. 1 contiene los indicadores de gestión, resultado e impacto, sus fórmulas, líneas base, metas, fuentes de información y periodicidad de medición. El Comité de Conciliación evaluará semestralmente el cumplimiento del plan de acción y adoptará los correctivos necesarios. La Oficina Asesora Jurídica consolidará trimestralmente la información y rendirá informe ejecutivo a la señora Contralora.

Artículo 12. Divulgación y socialización. Conforme al numeral 3 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica, con apoyo de la Secretaría Técnica del Comité, garantizará la divulgación, socialización y apropiación de la política al interior de la entidad mediante mesas de trabajo, capacitaciones, lineamientos escritos y materiales pedagógicos. La política, una vez expedida, se publicará en el sitio web institucional y se comunicará por los canales internos disponibles.

Artículo 13. Actualización extraordinaria. Sin perjuicio de la vigencia bienal, la política se revisará de manera extraordinaria cuando ocurra cualquiera de los siguientes eventos: (i) expedición de norma que altere el marco competencial o procedimental de la entidad; (ii) sentencia de unificación o precedente vinculante relevante que obligue a modificar prácticas administrativas; (iii) incremento sostenido y significativo de reclamaciones en una causa específica; (iv) condena o decisión adversa de alto impacto fiscal o reputacional; (v)

RESOLUCIÓN No. 201 DE 2026
DEL 29 DE MAYO DEL 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA PARA EL BIENIO 2026–2027, SE APRUEBA SU ANEXO TÉCNICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

hallazgo reiterado de control interno; o (vi) cambio estructural en la organización administrativa de la entidad. En tales eventos, la Oficina Asesora Jurídica presentará al Comité de Conciliación propuesta de ajuste técnico dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al conocimiento formal del hecho generador.

Artículo 14. Derogatorias. Deróguense las disposiciones internas que le sean contrarias, sin afectar la validez de los actos administrativos y actuaciones surtidos bajo regulaciones anteriores.

Artículo 15. Publicación y vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición. Comuníquese a las dependencias de la entidad, publíquese en el sitio web institucional y remítase copia al Comité de Conciliación para los efectos de su competencia.


Dada en Pereira, Risaralda, a los 29 días del mes de mayo de 2026.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JOHANNA VANESSA BEDOYA PUERTA -
Contralora Municipal de Pereira


Revisó: **CARLOS ANDRÉS TRUJILLO PIEDRAHITA**
Subcontralor


Revisó: **YEISSON ARLEY CÓRDOBA LLOREDA**
Oficina Asesora Jurídica


Elaboró: **JUAN PABLO GONZÁLEZ MARÍN**
Abogado externo

ANEXO TÉCNICO
POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO Y DE DEFENSA JUDICIAL
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA – BIENIO 2026–2027

1. Presentación

El presente Anexo Técnico desarrolla la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial de la Contraloría Municipal de Pereira para el bienio 2026–2027. Se trata de un documento operativo, medible y verificable, construido con base en la litigiosidad real de la entidad con corte al 30 de abril de 2026 y formulado conforme a la metodología obligatoria definida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la Circular Externa 07 del 10 de septiembre de 2025.

La política se concibe, antes que como un instrumento defensivo, como una herramienta de gobierno jurídico: busca que cada decisión administrativa de la Contraloría se adopte con respaldo competencial suficiente, motivación material, debido proceso, soporte probatorio íntegro y respeto de los derechos de los administrados, en el entendido de que la prevención del daño antijurídico es, en última instancia, una manifestación de la legalidad y de la moralidad administrativa exigidas por el artículo 209 de la Constitución.

El presente anexo forma parte integral del acto administrativo de adopción y tiene carácter vinculante para todas las dependencias, procesos, servidores públicos, directivos, jefes de oficina, líderes de proceso, apoderados, supervisores, contratistas y demás colaboradores que intervengan en actuaciones de la entidad.

2. Marco normativo y metodológico

2.1. Fundamento constitucional

Constitución Política de Colombia, artículos 1° (Estado social de derecho), 2° (fines esenciales del Estado), 6° (responsabilidad de los servidores públicos), 13 (igualdad), 23 (derecho de petición), 29 (debido proceso), 53 (primacía de la realidad sobre las formas), 90 (responsabilidad patrimonial del Estado), 121 (competencia reglada), 123 (responsabilidad de los servidores públicos), 209 (principios de la función administrativa), 267 y 272 (control fiscal y contralorías territoriales). Acto Legislativo 04 de 2019, sobre el modelo de control fiscal.

2.2. Fundamento legal

Carrera 7 No. 18-55 Palacio Municipal piso 7°. – Línea WhatsApp : 3227857950

Recepción: 606 3248278

web: www.contraloriapereira.gov.co

Email: correo@contraloriapereira.gov.co

Pereira – Risaralda

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 (estatuto general de contratación), Ley 489 de 1998 (estructura administrativa), Ley 610 de 2000 y Decreto Ley 403 de 2020 (responsabilidad fiscal), Ley 678 de 2001 (acción de repetición), Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021 (régimen disciplinario), Ley 909 de 2004 (carrera administrativa y gerencia pública), Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA– modificada por la Ley 2080 de 2021, Ley 1755 de 2015 (derecho de petición), Ley 2069 de 2020 (régimen aplicable a las MIPYMES en contratación pública), Ley 2080 de 2021 (reforma al CPACA) y, especialmente, la Ley 2220 de 2022, Estatuto de Conciliación, artículos 115 a 131.

2.3. Fundamento reglamentario

Decreto 1069 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho), en su versión adicionada y modificada por el Decreto 104 de 2025, por el cual se reglamenta el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se redefinen las funciones de los Comités de Conciliación, las etapas del ciclo de defensa jurídica y la utilización del aplicativo e-KOGUI. Decreto Ley 4085 de 2011, por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2.4. Lineamientos vinculantes de la ANDJE

Circular Externa 07 del 10 de septiembre de 2025 –“Lineamientos obligatorios para la formulación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA)”–, que actualiza y unifica las Circulares Externas 05 de 2019 y 09 de 2023. Guía para la Generación de Política de Prevención del Daño Antijurídico y Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, expedidos por la ANDJE.

2.5. Jurisprudencia relevante

Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda, sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01, sobre primacía de la realidad y contrato realidad en el contrato estatal de prestación de servicios. Corte Constitucional, sentencias C-154 de 1997 (exequibilidad condicionada del artículo 32.3 de la Ley 80/93), T-317 de 2017 y reiteradas sobre estabilidad laboral reforzada, debido proceso administrativo y debido proceso en actuaciones disciplinarias y fiscales. Las anteriores referencias se complementarán de forma dinámica con la jurisprudencia que la Oficina Asesora Jurídica identifique durante la vigencia de la política.

2.6. Metodología aplicada

La presente política se formula en estricta observancia de los cuatro pasos definidos en la Circular Externa 07 de 2025 de la ANDJE: Paso 1, identificación de la actividad litigiosa o de los riesgos jurídicos de la entidad; Paso 2, análisis de causas primarias y subcausas; Paso 3, elaboración del plan de acción con responsables, acciones, productos y plazos; y Paso 4, seguimiento y evaluación a través de indicadores de gestión, resultado e impacto. Los pasos se desarrollan en los numerales 3 a 6 del presente anexo.

3. Paso 1. Identificación de la actividad litigiosa

3.1. Fuente y fecha de corte

El diagnóstico se construye con base en la información consolidada por la Oficina Asesora Jurídica con fecha de corte 30 de abril de 2026, registrada en la "Plantilla de Anexo de Procesos Judiciales" institucional, con el siguiente alcance: procesos judiciales activos y terminados; calificación del riesgo procesal mediante variables de fortaleza de defensa, fortaleza probatoria, riesgos procesales y nivel jurisprudencial; cuantificación de pretensiones; probabilidad de pérdida y de condena; y registro contable (provisión o cuenta de orden). La cuantificación monetaria de la exposición se realiza con base en los valores de pretensiones reportados y la inflación proyectada anual aplicada a la fecha de corte.

3.2. Resumen cuantitativo de la litigiosidad

Variable	Magnitud	Observación
Procesos activos identificados	7	Plantilla institucional de anexo judicial.
Nulidad y restablecimiento del derecho	5 (71,4%)	Concentración temática: controversias laborales y prestacionales.
Reparación directa	1 (14,3%)	Reclamación por hechos de la actuación administrativa.
Procesos penales (entidad denunciante)	1 (14,3%)	Delitos contra la administración pública – hechos pandemia.
Pretensiones cuantificadas (agregado)	\$527.211.870	Suma de pretensiones determinadas reportadas.

Variable	Magnitud	Observación
Exposición ponderada (prob. \geq 50%)	\$239.477.309	Valor esperado de pérdida en procesos calificados como probables.
Procesos con sentencia desfavorable en 1ª y 2ª instancia	2	Con probabilidad de condena del 70% y 82%, respectivamente.
Procesos con registro de provisión contable	3	Demás procesos clasificados en cuenta de orden.

3.3. Lectura cualitativa del panorama litigioso

El diagnóstico permite identificar una concentración temática evidente: cinco (5) de los siete (7) procesos activos versan sobre nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral y prestacional, fundamentados, en su mayoría, en la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas o en la oposición a decisiones de retiro del servicio respecto de personas que, según afirman, gozaban de algún supuesto de estabilidad reforzada. Este patrón coincide con la causa más recurrente de litigiosidad pública identificada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a nivel nacional y territorial.

En segundo lugar, dos (2) procesos involucran al Municipio de Pereira como contraparte o como sujeto cuya actuación impacta los recursos presupuestales asignados a la Contraloría, lo que pone en evidencia un riesgo institucional asociado a la dinámica intergubernamental de giro de recursos, distinto a la litigiosidad por actuaciones internas, pero relevante para la sostenibilidad financiera de la entidad y, por tanto, para la prevención del daño antijurídico derivado de eventuales decisiones administrativas que se adopten en ese contexto.

En tercer lugar, un (1) proceso de reparación directa promovido por un tercero con ocasión de actuaciones de la Contraloría revela un riesgo específico asociado al ejercicio del control fiscal: las decisiones, denuncias y medidas que la entidad adopta en cumplimiento de sus competencias constitucionales pueden, eventualmente, dar lugar a controversias resarcitorias si no se ajustan plenamente a estándares de motivación, proporcionalidad y soporte probatorio. Este riesgo no inhibe el ejercicio de la función de control –que es indeclinable–, pero exige que dicho ejercicio se desarrolle con la mayor diligencia técnica posible.

Finalmente, el proceso penal en el que la entidad concurre como denunciante por hechos asociados a contratación durante la pandemia ratifica que la prevención del daño antijurídico no solo opera frente a litigios en contra, sino que también comprende la defensa activa de los intereses patrimoniales de la entidad cuando, como sujeto pasivo del delito o víctima, le corresponde impulsar la recuperación de los recursos públicos afectados.

Para efectos prospectivos, y atendiendo a la naturaleza del control fiscal, se incluyen también como fuentes potenciales de daño antijurídico, no obstante no presentar litigiosidad activa significativa a la fecha de corte: las actuaciones de responsabilidad fiscal y cobro coactivo, los procesos disciplinarios internos, las decisiones de planta y nomenclatura, la atención al derecho de petición, la gestión contractual y la gestión documental. Su inclusión preventiva se justifica por la frecuencia con que estas materias generan reclamaciones en entidades de control en el orden nacional y territorial.

4. Paso 2. Análisis de causas primarias y subcausas

Conforme a la metodología de la ANDJE, las causas primarias son las falencias o fallas administrativas que la entidad identifica como detonantes de la actividad litigiosa, en tanto que las subcausas son las prácticas, omisiones, vicios o debilidades concretas que materializan dichas fallas. A continuación se desarrollan, en orden de prioridad, las causas primarias relevantes para la Contraloría Municipal de Pereira en el bienio 2026–2027.

Causa primaria 1. Reclamaciones laborales fundadas en primacía de la realidad

Es la causa de mayor materialización en la entidad. La concentración de procesos de nulidad y restablecimiento por reconocimiento de acreencias laborales asociadas a períodos en los que las personas afirman haber prestado servicios bajo subordinación o continuidad, hace de este riesgo el más crítico del diagnóstico. La sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del Consejo de Estado consolidó las reglas sobre solución de continuidad, término estrictamente indispensable y elementos para identificar relaciones laborales encubiertas, lo cual incrementa la previsibilidad de los fallos adversos cuando los soportes contractuales y de planeación son insuficientes.

Subcausas priorizadas:

- Estudios previos genéricos o incompletos que no acreditan la inexistencia de personal de planta capaz de atender la necesidad.
- Renovación sucesiva de contratos de prestación de servicios sobre el mismo objeto y persona, sin verificar autonomía e independencia.

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



- Asignación material de funciones permanentes a contratistas, con horarios, jefaturas inmediatas e instrumentos de la entidad.
- Ausencia de matriz de riesgo laboral en la fase precontractual y de control de supervisión sobre la naturaleza de la relación.
- Insuficiencia de registros que evidencien la entrega de productos específicos y la autonomía técnica del contratista.

Causa primaria 2. Decisiones de retiro o afectación intensa de situaciones laborales sin sustento suficiente

El diagnóstico evidencia procesos en los que la causa central de la controversia radica en la decisión administrativa de no continuidad, declaratoria de insubsistencia, no renovación o retiro, sin que el expediente acredite, con la profundidad exigida por la jurisprudencia, las razones del servicio, la valoración de eventuales situaciones de estabilidad reforzada y la motivación particular del caso. Esta causa puede generar tutelas, nulidades, reintegros y condenas patrimoniales relevantes.

Subcausas priorizadas:

- Ausencia de análisis individual de estabilidad laboral reforzada (propensión, fuero sindical, discapacidad, debilidad manifiesta, fuero parental, fuero de salud, condición de provisionalidad).
- Uso inadecuado de las facultades discrecionales sin razones del servicio claramente documentadas.
- Motivación genérica, sin valoración de las circunstancias particulares del afectado.
- Omisión de concepto jurídico previo en casos sensibles.
- Manejo deficiente de pruebas y soportes documentales sobre desempeño, idoneidad y necesidad del cargo.

Causa primaria 3. Modificaciones de planta, estructura o escala salarial con riesgos competenciales

Aun cuando no es la causa con mayor litigiosidad materializada, el riesgo asociado es crítico: la nulidad de un acto general que reforme planta o estructura, expedido sin competencia o sin soporte técnico suficiente, puede generar restablecimientos individuales

en cadena, reintegros, condenas patrimoniales y afectación presupuestal. La autonomía de la Contraloría no exime del cumplimiento de la ruta institucional, ni de la articulación normativa con el Concejo Municipal cuando esta resulte exigible.

Subcausas priorizadas:

- Interpretación errónea de la competencia para reformar planta o estructura.
- Inexistencia o insuficiencia de estudio técnico (cargas, perfiles, equivalencias, impacto fiscal).
- Omisión de revisión jurídica integral del proyecto normativo.
- Falta de evaluación previa del impacto laboral sobre servidores de carrera o en provisionalidad.
- Ausencia de articulación con el Concejo Municipal cuando la reforma así lo exija.

Causa primaria 4. Defectos de debido proceso en responsabilidad fiscal, cobro coactivo y actuaciones disciplinarias internas

Por la naturaleza coercitiva de estas actuaciones, cualquier irregularidad en notificación, competencia, prueba, motivación o recursos puede generar nulidades, tutelas, acciones de reparación directa y, en casos extremos, responsabilidad personal del operador. El ejercicio mismo del control fiscal exige un estándar reforzado de disciplina procedimental.

Subcausas priorizadas:

- Notificaciones defectuosas o tardías que afectan el ejercicio del derecho de defensa.
- Incumplimiento de términos procesales con riesgo de caducidad o prescripción.
- Deficiencias probatorias y valoración insuficiente de descargos.
- Omisión o aplicación incorrecta de precedentes vinculantes.
- Errores en la identificación del título ejecutivo, la obligación o el sujeto responsable.
- Debilidad en el control de calidad de proyectos de decisión.

Causa primaria 5. Respuestas inoportunas, evasivas o incongruentes a peticiones y requerimientos

Aunque no es la causa más reflejada en litigios materializados, sí es una de las fuentes transversales más frecuentes de tutela, incidentes de desacato y reclamaciones

Carrera 7 No. 18-55 Palacio Municipal piso 7º. – Línea WhatsApp : 3227857950

Recepción: 606 3248278

web: www.contraloriapereira.gov.co

Email: correo@contraloriapereira.gov.co

Pereira – Risaralda

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



administrativas. La calidad y oportunidad de la respuesta es, además, un indicador directo de la legalidad de la actuación administrativa en los términos del artículo 23 de la Constitución y la Ley 1755 de 2015.

Subcausas priorizadas:

- Falta de trazabilidad del ingreso, reparto y vencimiento de las peticiones.
- Ausencia de alertas tempranas y de ruta interna de escalamiento.
- Descoordinación entre dependencias en peticiones de competencia compartida.
- Respuestas estandarizadas sin análisis del caso concreto.
- Insuficiencia argumentativa y omisión de control de coherencia jurídica antes de la firma.

Causa primaria 6. Gestión contractual y riesgo de contrato realidad

Si bien la litigiosidad activa por controversias contractuales puras no es dominante, esta causa es estructural por su conexión directa con la primera (primacía de la realidad). La planeación insuficiente, los estudios previos genéricos y la supervisión meramente formal son el caldo de cultivo de las reclamaciones por contrato realidad y de las controversias por incumplimientos, liquidaciones y modificaciones contractuales.

Subcausas priorizadas:

- Deficiente planeación contractual y análisis del sector económico.
- Estudios previos incompletos o reiterativos respecto de vigencias anteriores.
- Supervisión meramente formal, sin evidencia material de cumplimiento.
- Desnaturalización de la prestación de servicios para atender necesidades permanentes.
- Debilidad en la gestión de novedades, incumplimientos o liquidaciones.

Causa primaria 7. Reparación directa por actuaciones de control fiscal

El proceso de reparación directa identificado en el diagnóstico revela un riesgo específico: los terceros afectados por denuncias, medidas cautelares o decisiones de la entidad en ejercicio del control fiscal pueden demandar la responsabilidad patrimonial del Estado si tales actuaciones se adoptan sin la motivación, proporcionalidad o soporte probatorio que exige el ordenamiento. La prevención no implica abstenerse de actuar; implica actuar con la mayor rigurosidad técnica.

Subcausas priorizadas:

- Denuncias o solicitudes a otras autoridades sin soporte fáctico y probatorio suficiente.
- Solicitud de medidas cautelares sin análisis de proporcionalidad y necesidad.
- Comunicaciones públicas o institucionales sin filtro jurídico previo en casos sensibles.
- Ausencia de documentación que respalde el ejercicio de la función fiscal en cada actuación.
- Indebida coordinación con otras autoridades (Procuraduría, Fiscalía, jurisdicción) en actuaciones conjuntas.

Causa primaria 8. Incumplimiento o cumplimiento tardío de órdenes judiciales y conciliaciones

El diagnóstico evidencia procesos con sentencias desfavorables en firme cuya ejecución material requiere de actuaciones administrativas oportunas y articuladas (pagos, reintegros, certificaciones, comunicaciones). El incumplimiento puede dar lugar a desacatos, intereses moratorios, procesos ejecutivos y, eventualmente, responsabilidad personal de los servidores intervinientes.

Subcausas priorizadas:

- Inexistencia o debilidad de un sistema de alertas y seguimiento del cumplimiento judicial.
- Falta de definición clara del responsable interno de la ejecución.
- Ausencia de articulación oportuna entre Jurídica, Talento Humano, Financiera y Presupuesto.
- Interpretación restrictiva o errada del alcance de la orden judicial.
- Tardanza en la expedición de actos administrativos de cumplimiento.

Causa primaria 9. Debilidad en gestión documental como soporte de defensa judicial

La defensa judicial efectiva depende de la existencia, integridad y disponibilidad de los expedientes administrativos. La incompletitud, el desorden o la pérdida de soportes puede convertir una decisión jurídicamente válida en una decisión jurídicamente indefendible. Por su naturaleza transversal, esta causa incide en todas las anteriores.

Subcausas priorizadas:

- Tablas de retención documental aplicadas de manera parcial o desactualizada.
- Expedientes híbridos (físicos y digitales) sin control de integridad.

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



- Omisión de foliación o indexación de documentos clave.
- Gestión deficiente de archivos electrónicos y de copias de respaldo.
- Tiempos prolongados de remisión de antecedentes a la Oficina Asesora Jurídica ante reclamación o demanda.

5. Paso 3. Plan de acción

El plan de acción que aquí se adopta articula, para cada causa primaria, la(s) acción(es) institucional(es) preventiva(s), su responsable principal, sus corresponsables, el producto verificable y el plazo. La ejecución se realiza durante el bienio 2026–2027, sin perjuicio de los reportes parciales y los ajustes que se deriven del seguimiento. La matriz se presenta en formato landscape al final del presente anexo cuando su densidad lo amerita; en la sección 5.1 se describen las acciones principales por causa.

5.1. Matriz técnica de intervención

Causa primaria	Acción institucional	Responsable	Producto verificable	Plazo
1. Primacía de la realidad	Adoptar matriz de riesgo laboral para todo contrato de prestación de servicios; concepto jurídico previo en renovaciones sucesivas; auditoría semestral de expedientes contractuales con foco en autonomía e independencia.	Dependencia contractual / Talento Humano / Jurídica	Matriz aplicada; concepto archivado; informe semestral.	Semestral
2. Retiros sin sustento	Lista de chequeo de estabilidad reforzada obligatoria; concepto jurídico previo; comité técnico de validación en casos sensibles.	Talento Humano / Jurídica / Despacho	Lista de chequeo y concepto en expediente.	Por evento
3. Reformas de planta	Expediente técnico reforzado obligatorio (estudio de cargas, concepto jurídico integral, análisis presupuestal, impacto laboral); ruta institucional documentada.	Despacho / Jurídica / Talento Humano / Financiera	Expediente técnico completo.	Por evento
4. Debido proceso	Listas de chequeo por etapa procesal; control de términos y notificaciones; revisión de calidad de proyectos de	Dirección competente / Jurídica	Checklist y bitácora de revisión.	Bimestral

Carrera 7 No. 18-55 Palacio Municipal piso 7º. – Línea WhatsApp : 3227857950

Recepción: 606 3248278

web: www.contraloriapereira.gov.co

Email: correo@contraloriapereira.gov.co

Pereira – Risaralda

Causa primaria	Acción institucional	Responsable	Producto verificable	Plazo
	decisión en asuntos prioritizados.			
5. Peticiones	Tablero de control de términos con alertas automáticas; ruta de escalamiento; revisión jurídica final en respuestas con potencial litigioso.	Secretaría General / Jurídica	Reporte mensual del sistema.	Mensual
6. Contratación	Estudios previos reforzados; análisis del sector; matriz de riesgo laboral; supervisión sustancial con evidencia documental.	Dependencia contractual / Supervisores / Jurídica	Expediente contractual completo.	Por contrato
7. Reparación directa por control fiscal	Protocolo de soporte probatorio para denuncias, medidas y solicitudes externas; revisión jurídica previa en actuaciones de alto impacto; comunicación institucional con filtro técnico.	Despacho / Direcciones técnicas / Jurídica / Comunicaciones	Protocolo aplicado y evidenciado.	Por actuación
8. Cumplimiento judicial	Matriz única de seguimiento; responsable definido por orden; ruta de cumplimiento urgente; informe quincenal al Comité.	Jurídica / Talento Humano / Financiera / Presupuesto	Matriz actualizada y soportes de cierre.	Quincenal
9. Gestión documental	Protocolo de conformación, foliación, indexación, digitalización y custodia de expedientes de alto riesgo; ruta de entrega máxima de 3 días hábiles a Jurídica.	Secretaría General / Archivo / TIC	Expedientes auditados; matriz de remisiones.	Trimestral

5.2. Lineamientos operativos transversales

Adicionalmente a las acciones por causa primaria, se adoptan los siguientes lineamientos transversales obligatorios para todas las dependencias: (i) toda decisión administrativa con efectos jurídicos relevantes deberá soportarse en cinco elementos mínimos de validez: competencia, soporte fáctico, fundamento normativo, motivación suficiente y observancia del procedimiento; (ii) ninguna decisión de retiro, traslado sensible o supresión de empleo podrá adelantarse sin concepto jurídico previo y matriz de estabilidad reforzada; (iii) ningún proyecto de reforma institucional será sometido a aprobación sin expediente técnico completo y validación jurídica integral; (iv) toda actuación de responsabilidad fiscal, cobro coactivo o sancionatoria interna llevará control visible de términos, notificaciones, pruebas y recursos; (v) toda respuesta a peticiones será de fondo, oportuna, congruente y suficiente; (vi) la supervisión contractual será sustancial y documentada; (vii) toda orden judicial y

Carrera 7 No. 18-55 Palacio Municipal piso 7º. – Línea WhatsApp : 3227857950

Recepción: 606 3248278

web: www.contraloriapereira.gov.co

Email: correo@contraloriapereira.gov.co

Pereira – Risaralda

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



conciliación ingresará a la ruta institucional de cumplimiento con responsable, plazo y soporte de cierre; y (viii) la conformación documental de los expedientes priorizados será completa, foliada cuando aplique e indexada.

6. Paso 4. Seguimiento y evaluación

La medición de la política incorpora tres niveles de indicadores: (i) gestión, que verifica si la acción fue ejecutada; (ii) resultado, que mide si disminuyó la falla administrativa intervenida; e (iii) impacto, que observa si la litigiosidad o la exposición patrimonial de la entidad presenta reducción progresiva. La línea base cuantitativa se establece con el corte al 30 de abril de 2026 contenido en este anexo, y se complementará con el corte al 31 de diciembre de 2025 cuando la información esté consolidada por la Oficina Asesora Jurídica.

6.1. Indicadores estandarizados

Causa primaria	Acción institucional	Responsable	Producto verificable	Plazo
1. Primacía de la realidad	Adoptar matriz de riesgo laboral para todo contrato de prestación de servicios; concepto jurídico previo en renovaciones sucesivas; auditoría semestral de expedientes contractuales con foco en autonomía e independencia.	Dependencia contractual / Talento Humano / Jurídica	Matriz aplicada; concepto archivado; informe semestral.	Semestral
2. Retiros sin sustento	Lista de chequeo de estabilidad reforzada obligatoria; concepto jurídico previo; comité técnico de validación en casos sensibles.	Talento Humano / Jurídica / Despacho	Lista de chequeo y concepto en expediente.	Por evento
3. Reformas de planta	Expediente técnico reforzado obligatorio (estudio de cargas, concepto jurídico integral, análisis presupuestal,	Despacho / Jurídica / Talento Humano / Financiera	Expediente técnico completo.	Por evento

Causa primaria	Acción institucional	Responsable	Producto verificable	Plazo
	impacto laboral); ruta institucional documentada.			
4. Debido proceso	Listas de chequeo por etapa procesal; control de términos y notificaciones; revisión de calidad de proyectos de decisión en asuntos priorizados.	Dirección competente / Jurídica	Checklist y bitácora de revisión.	Bimestral
5. Peticiones	Tablero de control de términos con alertas automáticas; ruta de escalamiento; revisión jurídica final en respuestas con potencial litigioso.	Secretaría General / Jurídica	Reporte mensual del sistema.	Mensual
6. Contratación	Estudios previos reforzados; análisis del sector; matriz de riesgo laboral; supervisión sustancial con evidencia documental.	Dependencia contractual / Supervisores / Jurídica	Expediente contractual completo.	Por contrato
7. Reparación directa por control fiscal	Protocolo de soporte probatorio para denuncias, medidas y solicitudes externas; revisión jurídica previa en actuaciones de alto impacto; comunicación institucional con filtro técnico.	Despacho / Direcciones técnicas / Jurídica / Comunicaciones	Protocolo aplicado y evidenciado.	Por actuación
8. Cumplimiento judicial	Matriz única de seguimiento; responsable definido por orden; ruta	Jurídica / Talento Humano	Matriz actualizada	Quincenal

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



Causa primaria	Acción institucional	Responsable	Producto verificable	Plazo
	de cumplimiento urgente; informe quincenal al Comité.	/ Financiera / Presupuesto	y soportes de cierre.	
9. Gestión documental	Protocolo de conformación, foliación, indexación, digitalización y custodia de expedientes de alto riesgo; ruta de entrega máxima de 3 días hábiles a Jurídica.	Secretaría General / Archivo / TIC	Expedientes auditados; matriz de remisiones.	Trimestral

6.2. Línea base de referencia

Con base en el diagnóstico desarrollado en el numeral 3 del presente anexo, se adoptan como línea base de referencia para el bienio 2026–2027 las siguientes magnitudes, sin perjuicio de su actualización con corte al 31 de diciembre de 2026 al cierre del primer año de ejecución:

- Procesos activos: 7 (corte 30 de abril de 2026).
- Pretensiones cuantificadas agregadas: \$527.211.870.
- Exposición ponderada por probabilidad de pérdida $\geq 50\%$: \$239.477.309.
- Procesos con sentencia desfavorable en doble instancia: 2.
- Procesos con provisión contable activa: 3.
- Concentración temática dominante: nulidad y restablecimiento del derecho por materias laborales (71,4%).

6.3. Metas indicativas para el bienio 2026–2027

- 100% de decisiones de retiro o afectación intensa de situaciones laborales soportadas en concepto jurídico previo y matriz de estabilidad reforzada.

- 100% de proyectos de reforma de planta o estructura con expediente técnico completo antes de su adopción.
- $\geq 98\%$ de respuestas a derechos de petición emitidas dentro del término legal.
- $\geq 95\%$ de expedientes priorizados con estándar documental completo al cierre de cada año.
- 100% de órdenes judiciales y conciliaciones gestionadas dentro de la ruta de cumplimiento institucional.
- Tendencia decreciente anual en el número de nuevas reclamaciones por las causas primarias 1, 2, 4 y 7.
- Reducción progresiva de la exposición patrimonial ponderada, ajustada por inflación.

6.4. Niveles y periodicidad del seguimiento

El seguimiento se desarrollará en cuatro niveles secuenciales: (i) operativo y mensual, a cargo de cada dependencia responsable; (ii) técnico y trimestral, a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, mediante consolidación de indicadores y alertas; (iii) de control y verificación, a cargo de la Oficina de Control Interno, con énfasis en la integridad de la evidencia y la eficacia material de los controles; y (iv) estratégico y semestral, a cargo del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, que evaluará cumplimiento, eficacia, necesidad de ajustes y priorización de nuevas causas. El informe semestral del Comité incluirá, como mínimo, estado de ejecución por acción, análisis de desviaciones, variación de indicadores, nuevos eventos de litigiosidad, riesgos emergentes y propuesta de actualización cuando sea procedente.

7. Roles y responsabilidades institucionales

La prevención del daño antijurídico no es una carga exclusiva de la Oficina Asesora Jurídica. Es, por su propia naturaleza, una responsabilidad transversal que compromete a la totalidad de las dependencias de la Contraloría Municipal de Pereira. A continuación se detallan los principales roles funcionales:

7.1. Despacho de la Contralora

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA



Orienta el cumplimiento integral de la política, garantiza la articulación directiva, presupuestal y operativa necesaria, y vela por la incorporación de los criterios preventivos en la planeación estratégica de la entidad.

7.2. Comité de Conciliación y Defensa Judicial

Formula, aprueba, ejecuta y hace seguimiento a la política conforme al artículo 120 de la Ley 2220 de 2022. Evalúa semestralmente el cumplimiento del plan de acción, los indicadores y las acciones correctivas. Decide la procedencia de la acción de repetición y del llamamiento en garantía.

7.3. Oficina Asesora Jurídica

Coordina técnicamente la política. Consolida la información litigiosa, presenta los informes periódicos, lidera la calificación del riesgo procesal, mantiene actualizada la línea base de exposición patrimonial, articula la representación judicial y extrajudicial, y ejerce la Secretaría Técnica del Comité cuando le sea asignada o concurra con quien la ejerza.

7.4. Oficina de Control Interno

Verifica la efectividad de los controles, la consistencia de la evidencia documental, el cumplimiento de los indicadores y la eficacia material de las medidas adoptadas, en el marco de su función de evaluación independiente.

7.5. Talento Humano, Secretaría General, áreas misionales y supervisores de contrato

Ejecutan las acciones específicas a su cargo, aplican las listas de chequeo, conservan la trazabilidad documental, reportan oportunamente los riesgos emergentes y soportan con calidad técnica las decisiones que adoptan, en el entendido de que toda decisión de su competencia puede prevenir o causar litigiosidad.

7.6. Articulación interinstitucional

La entidad mantendrá interlocución activa con el Concejo Municipal de Pereira, la Alcaldía, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Procuraduría General de la Nación, la Auditoría General de la República y demás autoridades competentes, cuando los riesgos identificados así lo exijan, con respeto pleno de la autonomía constitucional y legal de la Contraloría como órgano de control fiscal.

8. Defensa judicial y aprendizaje institucional

Toda demanda, acción constitucional, solicitud de conciliación o reclamación administrativa relevante será analizada por la Oficina Asesora Jurídica desde dos perspectivas complementarias: la defensa técnica del caso particular y el aprendizaje institucional. Esta segunda perspectiva implica identificar, para cada caso, la causa primaria, la subcausa concreta, la dependencia involucrada y la medida correctiva aplicable. Cuando se produzca decisión desfavorable o erogación patrimonial, el caso será llevado al Comité de Conciliación con ficha técnica que incluya análisis de causa raíz, valoración de procedencia de la acción de repetición y propuesta de ajuste del plan preventivo.

La defensa judicial se ejercerá con disciplina probatoria, oportunidad procesal, congruencia argumentativa y respeto pleno de la jurisprudencia de unificación de las Altas Cortes. La elección de la estrategia procesal en cada caso considerará las pautas jurisprudenciales consolidadas, en cumplimiento del numeral 5 del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022, y se documentará en las actas del Comité con la reserva legal que corresponda.

9. Cláusula de integridad institucional

La prevención del daño antijurídico no se agota en la evitación de condenas. Su propósito superior es asegurar que la Contraloría Municipal de Pereira ejerza sus competencias con legalidad, rigor técnico, respeto por los derechos de los administrados, coherencia institucional y responsabilidad frente al patrimonio público. La presente política debe leerse, por tanto, como un instrumento de gobierno jurídico y no como un escudo defensivo: la mejor defensa de la entidad es la legalidad sustancial de sus actuaciones.

La eficacia de esta política dependerá de la disciplina diaria con la que cada servidor y cada dependencia asuman que toda decisión administrativa, toda actuación procesal, toda respuesta institucional y todo contrato pueden, en su justa medida, prevenir o causar litigiosidad. La cultura de prevención requiere dirección, control, argumentación jurídica suficiente, soporte probatorio íntegro y seguimiento permanente.

10. Aprobación del Anexo Técnico

El presente Anexo Técnico fue aprobado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Contraloría Municipal de Pereira en la sesión del 29 de mayo de 2026, conforme consta en el Acta No. 10.

