

**Fortaleciendo la Gobernanza Pública Tolimense: Análisis de los mecanismos preventivos
de legalidad administrativa.2011 -2023**

Adriana Patricia Covaleda Vivas

Asesor

Dr. Fabián Alejandro Acuña Villarraga

Universidad Abierta y a Distancia UNAD

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Ibagué, 2025

Resumen

Esta investigación se origina del interés por entender y analizar la forma en que se gobierna en el Tolima; a lo largo del periodo 2011 a 2023 han sido distintas las administraciones que han buscado prevenir la ilegalidad en variados actos administrativos, en donde han implementado medidas para evitar que algunas decisiones públicas terminen en demandas judiciales, pero ¿realmente han funcionado? Ésta es la pregunta central de este estudio.

Desde una mirada basada en la Gobernanza Pública, se analizan los documentos, informes y datos que permiten reconstruir el camino que ha seguido la administración departamental en la búsqueda de legalidad. El enfoque es cualitativo, descriptivo y analítico, centrado en ver cómo las acciones anticipadas (o su ausencia) han influido en que se emitan menos actos ilegales o, por el contrario, se mantenga un nivel preocupante de litigiosidad. Los hallazgos invitan a la reflexión: aunque hay normas y decretos vigentes, todavía existe una brecha entre lo que se propone y lo que realmente se aplica. Por eso, el estudio propone integrar con mayor fuerza el principio de prevención en las decisiones públicas, no como un trámite, sino como una cultura. Porque prevenir no solo evita demandas, también protege el patrimonio público, fortalece la confianza de la gente y mejora la gestión del Estado. Este trabajo busca ser un aporte a ese cambio, uno que piense en una administración más humana, más cercana y, sobre todo, más justa.

Palabras clave: gobernanza, litigiosidad, acto administrativo, mecanismos, prevención.

Abstract

This research stems from a genuine interest in understanding and analyzing how the Tolima region has been governed. Between 2011 and 2023, various administrations have attempted to prevent illegality in administrative actions, implementing measures to avoid turning public decisions into lawsuits. But have these efforts truly been effective? That is the central question of this study. From a Public Governance perspective, we examine official documents, reports, and data to trace the actions taken by the regional government in its pursuit of legality. The methodology is qualitative, descriptive, and analytical, focusing on how anticipatory measures—or the lack thereof—have influenced the occurrence of illegal acts or, conversely, sustained a troubling level of litigation. The findings prompt deep reflection: while regulations and decrees are in place, a significant gap remains between what is envisioned and what is actually carried out. Thus, this study advocates for embedding the principle of prevention more firmly within public decision-making—not as a bureaucratic formality, but as a guiding cultural value. Prevention goes beyond reducing lawsuits; it safeguards public resources, restores citizens' trust, and enhances the quality of public administration. Ultimately, this work aims to contribute to that transformation—toward a more humane, transparent, and, above all, fair approach to governance.

Key words: governance, litigiousness, administrative act, mechanisms, prevention.

Tabla de Contenido

Introducción	8
Planteamiento del problema y pregunta.....	10
Objetivos	17
Objetivo General.....	17
Objetivos Específicos.....	17
Justificación	18
Marco Teórico.....	21
Proceso de gubernamentalidad y gobernabilidad	21
Nueva Gestión Pública.....	25
Gobernanza Pública	28
Principio de Prevención	33
Mecanismos de gestión de riesgos	37
Acto administrativo.....	41
Ilegalidad de los actos administrativos	43
Mecanismos Preventivos de Legalidad Administrativa.....	44
Metodología	48
Recolección y Análisis de la Información	48
Análisis de datos e interpretación de resultados obtenidos.....	51

Desarrollo del Primer Objetivo.....	52
Año 2011.....	52
Años 2012-2015.....	53
Años 2016-2019.....	55
Años 2020-2023.....	55
Desarrollo del Segundo Objetivo.....	56
Desarrollo del Tercer Objetivo	61
Discusión.....	71
Conclusiones.....	76
Referencias bibliográficas.....	79

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Matriz Comparativa e Interpretativa de Actividad Litigiosa en Contra del Departamento del Tolima 2011- 2023 Vs Los Mecanismos de Control de Legalidad Administrativa</i>	64
--	----

Lista de Ecuaciones

Ecuación 1 <i>Fórmula para calcular la muestra en estudios descriptivos</i>	62
--	----

Introducción

La ilegalidad administrativa engloba acciones, omisiones y extralimitaciones de los servidores públicos en contravía del ordenamiento jurídico, una expresión de ilegalidad administrativa, se verifica cuando la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la tutela de los derechos vulnerados del demandante declara nulo un acto administrativo y ordena el restablecimiento del derecho y reparación de daños, decisiones contenidas en una condena, cuyo pago irroga un perjuicio económico a la entidad pública que emitió dicho acto, porque se configura un detrimento patrimonial estatal, por lo que refulge desde ésta perspectiva la importancia de los mecanismos de control para precaver que se produzca la ilegalidad administrativa, en el entendido que el servidor público desde el marco de la Gobernanza Pública debe proteger el erario público no originar su menoscabo.

Con respecto al Departamento del Tolima, persiste la emisión de sentencias que declaran sus actos administrativos ilegales, ordenan restablecimientos de derechos y reparación de daños, por lo que el proyecto, analiza la Gobernanza Pública a través de los mecanismos de control de legalidad administrativa ejecutados por los gobernadores del Tolima, Oscar Barreto Quiroga (año 2011), Luis Carlos Delgado Peñón (2012 - 2015), Oscar Barreto Quiroga (2016 - 2019) y Ricardo Orozco Valero (2020 - 2023), para establecer si dichos instrumentos han reducido o no la expedición de actos administrativos declarados nulos y si ha mermado o no el detrimento patrimonial tolimente con ocasión al pago de condenas en ese aspecto, mediante la identificación de esos mecanismos, la comparación del ejercicio de la Gobernanza Pública al momento de la implementación de los mismos y la identificación de la actividad litigiosa en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento del Tolima, utilizando una metodología cualitativa.

A lo largo de esta investigación, se encontrará un recorrido por diferentes etapas para lograr un análisis reflexivo en cual se enfoca el tema abordado; en su inicio se plantea la formulación del problema, los objetivos y la justificación que da sentido a la propuesta; seguido, se presenta el marco teórico, en el cual se abordan conceptos como gobernanza pública, prevención y legalidad administrativa, posteriormente, se detalla la metodología aplicada en el estudio. A continuación, se analizan los mecanismos implementados por los gobernadores del Tolima entre 2011 y 2023; finalmente, se exponen los resultados, se discuten sus implicaciones y se proponen acciones concretas para fortalecer la gestión pública desde una mirada más preventiva, cercana y comprometida con el bienestar colectivo.

Planteamiento del problema y pregunta

La ausencia de un marco normativo explícito en Colombia para la elaboración sistemática de mecanismos reductores del daño derivado de actos administrativos potencialmente ilegales emitidos por agentes estatales (conforme a las causales de anulación del Artículo 137, inciso 2 de la Ley 1437 de 2011) evidencia una brecha significativa en la articulación de la Gobernanza Pública con la prevención de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esta investigación sostiene que, a pesar de la inexistencia de un manual unificado, el ejercicio efectivo de la Gobernanza Pública, mediante la identificación y optimización de procedimientos administrativos susceptibles de generar litigios (tanto de reparación directa como de nulidad y restablecimiento del derecho), constituye una estrategia fundamental para la prevención y mitigación del daño.

Se argumenta que la naturaleza intrínseca de la Gobernanza Pública, centrada en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, exige la consideración e implementación proactiva de medidas preventivas de litigios originados en la expedición de actos administrativos. Si bien la presunción de legalidad ampara inicialmente estos actos, su potencial declaración de ilegalidad por la Jurisdicción Contencioso Administrativa subraya la necesidad de integrar el principio de prevención como un pilar central de la buena gobernanza.

En consecuencia, la investigación analiza la íntima relación entre el fortalecimiento de la Gobernanza Pública y el diseño, formulación e implementación de instrumentos destinados a cesar, reducir o mitigar los litigios derivados de actos administrativos ilegales que ocasionan perjuicios a los administrados. Se postula que la adopción de una política de prevención robusta, inherente a una buena gobernanza, no solo anticipa y evita daños a la sociedad y a terceros, sino

que también optimiza la gestión pública, fortalece la confianza ciudadana y promueve la eficiencia en el uso de los recursos estatales al minimizar los costos asociados a la litigiosidad.

La investigación analizará las estrategias y herramientas que, en el marco de la Gobernanza Pública, pueden ser efectivas para la construcción de un modelo preventivo de la responsabilidad estatal en Colombia.

Aunque la gestión pública requiere la especificación de los indicadores clave de rendimiento que permitirían medir concretamente esa optimización y eficiencia en el contexto de la prevención de la litigiosidad y evidentemente se torna la afirmación compleja en cuanto se evidencia ciertas limitaciones prácticas y conceptuales que merecen una crítica constructiva.

En la medida en que, la construcción de un modelo preventivo de la responsabilidad estatal en Colombia se queda en un nivel genérico, porque la gestión pública demanda la identificación y el análisis de herramientas específicas, como la implementación de sistemas de control interno robustos y preventivos, la capacitación especializada del personal en normativa y procedimientos, la adopción de tecnologías para la gestión documental y el flujo de trabajo, la creación de unidades especializadas de revisión jurídica preventiva, o la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la formulación de actos administrativos con potencial impacto en derechos.

Desde la perspectiva de la Gobernanza Pública, es presumible para quienes han fungido como gobernadores del Tolima en el interregno 2011 a 2023, la dificultad en el diseño de mecanismos preventivos de reducción de la actividad litigiosa, porque el marco axiológico que rige la función administrativa colombiana (Ley 1437 de 2011, Artículo 3), constituye una limitación estructural en la optimización de la gestión pública y la protección del erario.

Si bien los principios de debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad son fundamentales para una administración legítima y eficiente, su formulación actual no integra de manera explícita la lógica precautelatoria como mecanismo intrínseco para minimizar la emisión de actos administrativos singulares viciados de ilegalidad, en el entendido en que la internalización de una lógica precautelatoria y preventiva en la actuación administrativa, como imperativo de la buena Gobernanza Pública, redundaría en una disminución sustancial de la litigiosidad contencioso administrativa y, por ende, en una reducción significativa de las declaraciones judiciales de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

Esta minoración de la actividad litigiosa se traduciría directamente en una menor tasa de pagos por concepto de condenas judiciales, aliviando la presión sobre el patrimonio estatal y permitiendo una asignación más eficiente de los recursos públicos hacia la satisfacción de las necesidades colectivas.

La integración del principio de precaución y prevención del daño en el núcleo de los principios rectores de la actuación administrativa representaría un avance significativo hacia una Gobernanza Pública proactiva, orientada a la minimización del riesgo jurídico y la optimización de la gestión de los recursos del Estado.

Descendiendo al caso del Departamento del Tolima a raíz del informe del 31 de enero de 2012 que hace parte de los anexos de la presente investigación y que sirvió de insumo para el empalme del gobernador del Tolima, para el período electoral 2012 - 2015, se precisa que, uno de los asuntos con mayor tasa de actividad litigiosa en contra del Departamento del Tolima, es precisamente la declaratoria judicial de nulidad de actos administrativos de naturaleza laboral,

por estar incursos en causales de la L.1437/2011, Art.137- inciso 2 y la ausencia de política preventiva de litigios:

(...) Se precisa que el asunto más demandado es el relacionado con pensiones (...)1.6.- Aspectos a tener en cuenta: 1.6.1 No existe una estrategia que permita visualizar de manera transversal el trabajo de orden jurídico en el conjunto de dependencias y en consecuencia es notable la ausencia de políticas que respondan integralmente a reducir (...) los litigios. (Universidad del Tolima, Universidad de Ibagué, Universidad Cooperativa de Colombia seccional Ibagué, Asociación de Egresados y Universidad Tecnológica de Pereira, 2012, p. 35)

El examen del Acuerdo 003/2010 expedido por el Comité de Conciliación del Departamento del Tolima, del Decreto 1901 del 28 de diciembre de 2011 expedido por el gobernador del Tolima, Dr. Oscar Barreto Quiroga, y del informe de litigiosidad contra el Departamento del Tolima a fecha 29 de diciembre de 2021 vigente al 2023 (Gobernación del Tolima, 2024), se observa que persiste la actividad litigiosa en contra del Departamento del Tolima, asociado a la vulneración y/o desconocimiento de derechos prestacionales de sus servidores públicos, persisten reclamos relacionados con la sanción por mora en el pago de las cesantías y reconocimientos pensionales, como también que la mayor parte de los procesos reportados son del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Gobernación del Tolima, 2021).

Por lo que la reducción de la ilegalidad administrativa, es un desafío para el ejercicio de la Gobernanza Pública porque mina la confianza ciudadana en las instituciones, siendo necesario efectuar un análisis de dicho ejercicio en el Departamento del Tolima, focalizando en la implementación de mecanismos de control de legalidad administrativa por parte de los gobernadores Oscar Barreto Quiroga (año 2011), Luis Carlos Delgado Peñón (2012-2015), Oscar Barreto Quiroga (2016-2019) y Ricardo Orozco Valero (2020-2023).

Análisis que parte desde el marco teórico de la Gobernanza Pública, dado que una buena Gobernanza Pública, un factor clave para reducir la probabilidad de litigios es el diseño de mecanismos de control de legalidad administrativa, que permitan detectar de manera previa si el acto administrativo contiene vicios y evitar que se produzca el daño al administrado; en una eficaz Gobernanza Pública se fomenta la participación ciudadana en el diseño y pertinencia de dichos mecanismos, se maximizan los recursos públicos con su aplicación y se logra la reducción de la ilegalidad administrativa, que se traduce en protección del erario público.

El análisis de los mecanismos preventivos de legalidad administrativa entre el 2011 - 2023, como factor de fortalecimiento de la Gobernanza Pública Tolimense, aborda la problemática de la potencial omisión por parte del Departamento del Tolima en la adopción de modelos de gestión jurídica pública transversales y en la aplicación rigurosa de instrumentos de gerencia pública para el control preceptivo ex officio de la legalidad de sus actos administrativos.

Esta situación fundamenta la necesidad de la investigación, cuyo objetivo primordial consiste en generar conciencia en la entidad territorial sobre la importancia de implementar medidas proactivas dentro del ámbito de la gestión pública para mitigar los impactos presupuestales derivados del pago de condenas por restablecimiento del derecho en actos administrativos anulados por incumplimiento de requisitos esenciales.

A pesar de la existencia de una política pública nacional, tanto centralizada como descentralizada, orientada a la prevención del daño antijurídico, cuya evaluación recae en la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y que se sustenta en la optimización de la administración pública mediante la eficiencia y eficacia de sus agentes bajo principios de buen gobierno—, la presente investigación circunscribe su análisis a la pertinencia y aplicabilidad *in*

situ de instrumentos de gerencia pública para el control preventivo de la legalidad de los actos administrativos en el contexto específico del Departamento del Tolima.

El objetivo primordial radica en la identificación y caracterización de las disonancias existentes entre la política general de prevención y su efectiva implementación a nivel territorial, buscando dilucidar los desafíos y las oportunidades para una gestión más proactiva del riesgo jurídico en la administración departamental tolimense.

Sin embargo, la realidad es otra, se verifica que aún existe radicación de demandas teniendo como medio de control nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento de Tolima, y que su contenido está determinado por actos administrativos que a juicio del demandante son ilegales, por lo que la lógica preventiva en la actuación administrativa, minimizaría la expedición de actos administrativos de contenido particular ilegales, lo que se traduce en menor número de demandas y por tal menor número de declaraciones judiciales de responsabilidad patrimonial extracontractual en contra del Departamento del Tolima.

Lo anterior, implica una menor tasa de pagos de condenas judiciales y evitar así gravar el patrimonio de la citada entidad territorial, y lo anterior tiene una base histórica, y es que un acto administrativo que judicialmente es declarado ilegal es fuente de responsabilidad estatal, siendo la responsabilidad del estatal, una base estructural del derecho público, y esto requiere un tratamiento diferenciado respecto de la Constitución Nacional.

Esto es comprensible desde la égida de proteger equilibradamente el interés público y la protección de las arcas estatales en consonancia con la necesidad imperante de que la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos permanezca intacta pese a la exhaustiva revisión de sus requisitos formales y sustanciales por parte del particular y de la jurisdicción

contenciosa administrativa quien en últimas traduce sus condenas en un impacto negativo al presupuesto departamental tolimense.

Porque esta perspectiva se fundamenta en la tensión inherente a la protección equilibrada del interés público y la salvaguarda de los recursos estatales, en armonía con la necesidad de preservar la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos. No obstante, esta presunción coexiste con el escrutinio exhaustivo de sus requisitos formales y sustanciales por parte de los particulares y, en última instancia, por la jurisdicción contenciosa administrativa, cuyas decisiones condenatorias se traducen directamente en un impacto fiscal adverso para el presupuesto del departamento del Tolima.

Lo expuesto, genera la pregunta problema de la investigación ¿En el contexto de la Gobernanza Pública, los mecanismos de control de legalidad administrativa implementados por los gobernadores del Departamento del Tolima entre el 2011 al 2023 disminuyeron o no actos administrativos que fueron declarados nulos por la jurisdicción competente?

Objetivos

Objetivo General

Analizar a través de la Gobernanza Pública, si los mecanismos preventivos de la legalidad administrativa implementados por los gobernadores del Departamento del Tolima entre el 2011 al 2023 disminuyeron o no la expedición de actos administrativos ilegales que fueron declarados nulos por la jurisdicción competente.

Objetivos Específicos

Identificar los mecanismos previos de legalidad administrativa activados por los gobernadores del Departamento del Tolima, entre los años 2011 a 2023.

Comparar el ejercicio de la Gobernanza Pública al momento de la implementación de dichos mecanismos por quienes actuaron como gobernadores del Departamento del Tolima entre los años 2011 a 2023.

Determinar los índices de ilegalidad administrativa generados por la actividad litigiosa contra el Departamento del Tolima entre los años 2011 a 2023, en razón a actos administrativos declarados nulos.

Justificación

La presente investigación se justifica por la manifiesta ausencia de antecedentes académicos en el contexto del Departamento del Tolima que exploren la imbricación entre el ejercicio de la Gobernanza Pública y la implementación de mecanismos de control de legalidad administrativa. Adicionalmente, se constata la carencia de estudios que evalúen la pertinencia del diseño institucional de dichos mecanismos y su impacto real en la mitigación de la ilegalidad administrativa a nivel territorial.

La relevancia y pertinencia de este proyecto de investigación se sustentan en la imperiosa necesidad de promover un desarrollo y crecimiento sostenible para el Departamento del Tolima. En este sentido, la consolidación de una Gobernanza Pública efectiva emerge como un pilar esencial para la construcción de un entorno caracterizado por la justicia y la equidad. La investigación propuesta busca contribuir significativamente al acervo de conocimiento tolimense, desarrollando una perspectiva teórico-práctica hasta ahora desatendida en la política pública nacional de prevención del daño antijurídico vigente, específicamente en lo concerniente a la evaluación sistemática de la eficacia de los mecanismos de control de legalidad administrativa a nivel subnacional.

La trascendencia político-social del problema radica en que la materialización de una Gobernanza Pública robusta excede la mera formalización de un marco normativo y procedimental, implica la adopción y evaluación rigurosa de mecanismos de control de legalidad administrativa. La reducción de los costos asociados a la litigiosidad y la disminución del detrimento patrimonial, derivados de sentencias condenatorias por actos administrativos ilegales, poseen el potencial intrínseco de liberar recursos financieros sustanciales.

Estos fondos podrían ser estratégicamente reorientados hacia programas sociales prioritarios, para optimizar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos tolimenses, en contraposición a la actual carga impuesta al patrimonio departamental por el pago de condenas. Por consiguiente, esta investigación se erige como un aporte significativo para la optimización de la gestión pública y la maximización del impacto social de los recursos en el Departamento del Tolima.

Aunque, la justificación presentada articula de manera convincente la relevancia de la investigación en el contexto específico del Departamento del Tolima, particularmente en la exploración de la sinergia entre Gobernanza Pública y control de legalidad administrativa, es un hecho que, solo se aborda el ejercicio de la Gobernanza Pública. Asimismo, la justificación podría fortalecerse mediante la referencia explícita a teorías o modelos de Gobernanza Pública que sustenten el marco analítico de la investigación, proporciona una base conceptual más sólida para la evaluación de la eficacia de los mecanismos implementados.

La ausencia de una conexión explícita con debates teóricos contemporáneos en el campo de la gobernanza territorial y la gestión pública limita la capacidad de la investigación para insertarse en un diálogo académico más amplio y para ofrecer contribuciones teóricamente informadas.

No obstante, un aspecto destacable de la justificación radica en su clara identificación de la brecha de conocimiento existente en el contexto territorial del Departamento del Tolima. La explicitación de la ausencia de antecedentes académicos que exploren la relación entre la Gobernanza Pública y los mecanismos de control de legalidad administrativa, así como la carencia de estudios sobre la pertinencia del diseño institucional y el impacto real de estos mecanismos en la mitigación de la ilegalidad, subraya la originalidad y la necesidad de la

investigación. Este vacío cognoscitivo otorga al proyecto un valor intrínseco al señalar un área inexplorada de la gestión pública territorial, prometiendo generar nuevo conocimiento relevante para la academia y para la formulación de políticas públicas a nivel departamental.

Marco Teórico

En la actualidad, para establecer el estudio de la necesidad de un fortalecimiento de la Gobernanza Pública Tolimense, teniendo como eje central el análisis de los instrumentos de control de legalidad administrativa en el período del 2011 a 2023, es necesario abordarlo desde el proceso de gubernamentalidad y gobernabilidad, el enfoque de Nueva Gestión Pública, de Gobernanza Pública, el Principio de Prevención, los mecanismos preventivos de la gestión, lo que se entiende por acto administrativo y en que eventos se consideran los mismos ilegales.

Proceso de gubernamentalidad y gobernabilidad

Si partimos del proceso de la gubernamentalidad, según Foucault, entendido como un “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población” (Botticelli, 2015, pp. 6-7).

Se interpreta entonces que, el centro del gobierno es el hombre, quien se dota de racionalidad política para pensar en el bien común como el mejor gobierno, en atención a que redefine y reinventa el Estado, así como sus relaciones de poder, las acciones están dotadas de institucionalidad, la gubernamentalidad se adscribe a una dinámica organicista funcionalista del Estado por la adopción del modelo de regulación interna, pero la gubernamentalidad refiere a un gobierno del Estado sobre el Estado, que se requiere para la armonización del mismo con los poderes estatales sociales, a través del mecanismo de autocontrol, el cual es consecuencia de la profesionalización y modernización de la institucionalidad pública (Urrego, 2015).

De lo expuesto se infiere que el paradigma gubernamental sitúa al individuo como *locus* central, investido de racionalidad política orientada a la consecución del bien común como

arquetipo de gobernanza óptima. Este enfoque implica una reconfiguración y reinención del Estado y sus intrínsecas relaciones de poder, donde las acciones se revisten de institucionalidad.

La gubernamentalidad, en su acepción inicial, se adscribe a una dinámica organicista funcionalista del Estado mediante la adopción de un modelo de regulación interna. No obstante, en una comprensión más profunda, la gubernamentalidad refiere a un ejercicio de gobierno *del* Estado *sobre* el Estado, mecanismo esencial para su armonización con las diversas esferas de poder estatal y social a través del autocontrol. Este último se erige como una consecuencia directa de la profesionalización y la modernización de la institucionalidad pública, elementos catalizadores de una gestión estatal reflexiva y autorregulada.

Pero esta mentalidad gubernamental que permaneció durante el siglo XVII en Europa trasladó el poder del Estado, a fin de obtener el máximo provecho de las capacidades de autogobernarse (Mussetta, 2009) lo que genera un cambio, la forma en que se ejerce el poder ha experimentado una transformación significativa, transitando de modelos tradicionales a enfoques más complejos y participativos.

Este cambio refleja una evolución en la concepción de la gobernanza, donde la Administración Pública ya no se percibe como un ente aislado, sino como un actor que interactúa con diversos grupos de interés, el gobernar, desde la óptica de un Estado burocrático de corte weberiano, responde al: “aparato administrativo del que se sirve el Estado para ejercer la dominación, sin embargo, la burocracia no sólo se encarga de la aplicación de la coacción, también regula los aspectos económicos y jurídicos del mismo” (Martínez, 2016, p.154).

Por lo que el modelo burocrático, es un sistema racionalizado, que procura desde un aspecto técnico el mayor grado de eficiencia y la eficacia de su gestión porque impone mecanismos de control de dicha gestión, dentro de una organización que posee una jerarquía

basada en las relaciones de poder, por lo que el modelo burocrático se basa en los siguientes principios:

a) Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos. b) Formalización de las comunicaciones. c) Racionalización en la división del trabajo. d) Despersonalización de las relaciones laborales. e) Jerarquía basada en la autoridad. f) Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales. g) Selección del personal por competencia técnica y méritos” (Parres, 2023, p.154).

Pero este modelo tradicional de Administración Pública, presentó disfuncionalidades por la dificultad de su aplicación en el entorno socioeconómico, que generó su crisis, haciendo obligatorio repensar nuevos modelos de gobernar. Como respuesta a esa crisis, se acuña el término “governabilidad”, asociado a menudo con un modelo de Estado tradicional, en que quienes formulan las políticas públicas es el gobierno y los hacedores de leyes, representantes del pueblo elegidos por voto popular, Congresistas, y quienes las implementan y evalúan son los funcionarios estatales donde la formulación de políticas públicas recae exclusivamente en el gobierno y los representantes electos, y su implementación en los funcionarios estatales.

Sin embargo, en el contexto de la Gobernanza Pública, se reconoce la necesidad de transitar hacia modelos más inclusivos, donde la participación de diversos actores, factores y la colaboración interinstitucional y multifuncional, son fundamentales para la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos, por ello “la “governabilidad" es la que “connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del Gobierno de dirigir a su sociedad” (Aguilar, 2017, p. 4) y es entendida como “el conjunto de condiciones, distintas para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno” (Sainz, 2005, p.45).

De lo expuesto, se colige que la gobernabilidad emerge como la confluencia de la capacidad directiva efectiva de un sistema político y el equilibrio dinámico entre el ejercicio del poder político y las demandas emanadas del tejido social. Dicho equilibrio se manifiesta en la aptitud gubernamental para proporcionar respuestas eficaces, eficientes, legítimas y correctas a la satisfacción de las necesidades sociales (Tuirán, Sarmiento et al., 2024).

No obstante, este modelo experimentó una crisis intrínseca, derivada de la contingencia de la legitimidad gubernamental al grado de satisfacción de los administrados respecto al cumplimiento de los fines estatales. El descontento ciudadano ejerce una presión social susceptible de desestabilizar la capacidad de respuesta de los gobernantes. Adicionalmente, la escalada en la demanda de necesidades sociales insatisfechas induce ineficacia en la gestión pública, propicia un intervencionismo estatal exacerbado en la búsqueda de su satisfacción, lo que a su vez genera crisis fiscales.

La intervención gubernamental, en este contexto, tiende a coartar la participación ciudadana, impidiendo la plena operatividad de los mecanismos de control en su alineación con el sistema económico. En última instancia, el malestar de los administrados erosionó la solidez de este modelo de gobierno (Barragán-Ochoa y Leloup, 2024).

Confluyendo entonces, en la gobernabilidad, la capacidad para que un sistema político sea dirigido de manera efectiva, que se predique un equilibrio dinámico entre el ejercicio del poder político y las demandas sociales, dicho equilibrio se caracteriza por la capacidad de los gobiernos de responder de manera eficaz, eficiente, legítima y correcta la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Pero ese modelo también entró en crisis, debido a que la legitimidad del gobierno depende del grado de satisfacción en el cumplimiento de sus fines por parte de los administrados,

el descontento de los mismos ejerce una presión social que en ocasiones los gobernantes no logran soportar, y de otra parte, la creciente demanda de necesidades sociales insatisfechas, genera ineficacia de la gestión, y permite mayor intervencionismo del gobierno para satisfacer dichas demandas lo que produce crisis fiscales y la intervención gubernamental coarta la participación ciudadana, por lo que no se logró que los mecanismos de control funcionaran alineados al sistema económico y el descontento de los administradores desquebrajaron dicho modelo de gobierno.

Por lo que para superar los problemas derivados de la gobernabilidad, y ante la necesidad de dar respuesta a las responsabilidades sociales al mercado, y ya que la crisis fiscal aceleró un proceso de reforma del Estado que se tradujo en una reconfiguración de los servicios públicos y la privatización, se erigió como el instrumento central de esta reforma, el enfoque de la Nueva Gestión Pública, implementa mecanismos de gestión basados en principios de mercado, como la autonomía, la competencia y la contratación con el objetivo de incrementar la eficiencia y la calidad de la prestación de servicios.

Nueva Gestión Pública

Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia, empiezan a implementar el enfoque de gobierno asociado a la Nueva Gestión Pública, como respuesta a las limitaciones de la gobernabilidad tradicional y a la creciente demanda de responsabilidad social, la crisis fiscal impulsa unas reformas estatales centrada en la reestructuración de los servicios públicos.

Esta reforma, alineada con los principios de la Nueva Gestión Pública, logran una transformación en la gestión de los servicios públicos, incorporan mecanismos de mercado como para la prestación de servicios, instrumentos para su liberalización, la eficiencia del sector

público y los factores competitivos en la oferta de bienes y servicios junto con la privatización, para optimizar efectividad, calidad y eficiencia.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública tiene la aplicación de técnicas gerenciales de resorte netamente privadas a la administración pública, introduce mecanismos de mercado en el sector público, intenta asimilar la gestión empresarial privada a la gestión pública, se apoya en modelos gerenciales y agentes del mercado, todo para maximizar la gestión de la calidad total como método de administración que buscaba mejorar la calidad de un producto o servicio, aumenta la satisfacción del cliente, el administrado, por lo que el enfoque empresarial se trasladó al sector público, acogiéndose términos como gerencia por objetivos, gerencia para resultados, gobierno por contratos, entre otros.

También es entendida la Nueva Gestión Pública, como aquella que propugna la instauración de una administración pública caracterizada por la eficiencia y la eficacia, entendidas como la capacidad de satisfacer las demandas ciudadanas con una optimización de recursos que minimice los costos operativos.

Este paradigma promueve la incorporación de mecanismos de competencia dentro del sector público, busca emular dinámicas de mercado que permitan a los usuarios ejercer su capacidad de elección y, concomitantemente, incentiven la provisión de servicios públicos de calidad superior. Ya en la práctica, los ministros de Nueva Zelanda, se comportan como agentes del mercado en el rol de compradores de bienes y servicios dentro de una competencia con el sector privado, en Gran Bretaña se realizan ajustes para reducir los gastos estatales, maximizan los procesos de gestión, se aumenta el control político y en Australia, se descentraliza el presupuesto nacional y se procura políticas de igualdad de oportunidades y ahorro del gasto público (Cejudo, 2011).

Por lo que Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia, son la base para la expansión del enfoque de la Nueva Gestión Pública y el que posteriormente fue replicado a nivel mundial, más, sin embargo, los resultados no fueron los mismos, en Europa continental fue reticente a las reformas, los países escandinavos, fueron moderados en la introducción de modelo, diferente a lo ocurrido en el África y en Europa del Este, que necesitaron para la implementación del modelo auxilio internacional (Cejudo, 2011).

Descendiendo a América Latina, al adoptar el modelo referido, se produjo consecuencias importantes, dado que contexto latino marca un hito diferenciador de otras latitudes, para la implementación de este modelo de gestión por lo menos en México “los componentes centrales de la NGP, flexibilidad y competencia, han estado prácticamente ausentes de las agendas de reforma de estos gobiernos.

Los instrumentos de gestión más utilizados no tocan las estructuras de las agencias ni delegan autoridad a los directivos” (Cejudo, 2011, p.38), de igual manera dicho modelo está ligado a los procesos de diseño institucional que tiene cada país, pero cuando se adopta el modelo sin tener en cuenta que los diseños institucional latinoamericanos son peculiares, porque convergen en ellos situaciones políticas, culturales, sociales, económicas disimiles entre ellos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública no pueden ser aplicados, genera complejidad para obtener eficacia y eficiencia en la gestión pública de las entidades públicas.

El modelo de Nueva Gestión Pública empieza a tener problemas en sector de la gerencia, en la aplicación y diversificación del libre mercado y la intervención del Estado, lo que generó pérdida de credibilidad en las instituciones, incapacidad de crecimiento y desarrollo, carencia en el diseño y rediseño de los procesos institucionales y la reestructuración de las instituciones se quedó en la teoría, y como era necesario obtener una mayor interacción entre el Estado, el

mercado y la sociedad civil, la participación ciudadana en la toma de decisiones que los afecta, se propicia un nuevo modelo de administración pública, como es la Gobernanza Pública.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) comenzó a manifestar disfuncionalidades en el ámbito gerencial, particularmente en la implementación y diversificación de los principios del libre mercado y en la delimitación de la intervención estatal. Estas tensiones condujeron a una erosión de la credibilidad institucional, a la inhibición del crecimiento y el desarrollo socioeconómico, y a una manifiesta insuficiencia en el diseño y rediseño de los procesos organizacionales.

La necesaria reestructuración de las instituciones públicas permaneció en el plano teórico. Ante la imperiosa necesidad de fomentar una interacción más robusta entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, promoviendo la participación ciudadana en los procesos decisorios de impacto colectivo, emergió un nuevo modelo de administración pública: la Gobernanza Pública.

Gobernanza Pública

La Gobernanza Pública , término que aún no se tiene una claridad conceptual definida y aceptada unánimemente, ya que “se habla de gobernanza (governance) como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos” (Subirats, 2010, p. 25), otros autores consideran que tiene relación es con el conflicto “Por gobernanza nos referimos, de un lado, a la constatación de una crisis, de ciertas transformaciones sociales y de un agotamiento de los principios organizativos de la vida social en general y de gobierno en particular”(García, 2016, p.105).

Este nuevo modelo de Administración Pública está basado en “las personas (servidores públicos) y pensado para las personas (ciudadanos); para evolucionar hacia ese modelo se requiere un liderazgo y palancas del cambio que tengan carácter corporativo” (Restrepo, 2009, p.14), tuvo su origen en el ámbito “de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos, regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales” (Rosas et al. 2003, p.3).

También es conocido la Gobernanza Pública, como “el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos” (Iracheta, 2012, p.39), pero dicho concepto a pesar de su amplia difusión, adolece de una notable ambigüedad, si bien se invoca para aludir tanto a la eficacia gubernamental como a procesos de colaboración de actores públicos disimiles entre ellos, su uso indiscriminado ha diluido su significado analítico.

Al intentar abarcar desde la estabilidad política hasta la participación ciudadana, la gobernanza se convierte en un concepto demasiado amplio y poco preciso para captar la complejidad de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado y es que presentar una imagen idealizada de la gestión pública, oculta las tensiones y contradicciones propias de los sistemas políticos reales. La idea de una colaboración armónica entre Estado, sociedad y mercado, aunque deseable, es a menudo difícil de alcanzar en la práctica.

Además, el énfasis en la participación ciudadana puede convertirse en una herramienta de legitimación de decisiones tomadas por élites políticas y económicas. Sin embargo, dentro del concepto de Gobernanza Pública, es necesario indicar diferentes niveles institucionales y de gobierno que comparten, la visión de la satisfacción de las necesidades sociales, como fin estatal, esa conjunta visión de dirección de la sociedad, define valores y objetivos para concretar el

bienestar social, siendo positivo la noción de Gobernanza multinivel, porque en vez de monopolizar las distintas decisiones de gobierno, el mismo se construye desde una interrelación de diferentes áreas temáticas, dependencias y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos, la sociedad es el objeto de la gobernanza, su razón de ser, dicho enfoque está relacionado a contextos político-administrativos heterogéneos.

Lo anterior, nos permite comprender las complejas relaciones de poder y las dinámicas de toma de decisiones, en la gobernanza se prioriza, la participación de múltiples actores y la construcción de consensos en la gestión de los asuntos públicos, mitiga las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre lo público y lo privado.

Ahora bien, en lugar de aferrarse a estructuras tradicionales, el Estado ha adoptado la gobernanza como una forma moderna de gestión pública, más abierta, participativa y sensible a las necesidades cambiantes de los territorios y sus comunidades diversas. (Torres, 2025). De igual forma:

teniendo como base de la gobernanza europea es la colaboración transfronteriza, tras la integración europea, han surgido instituciones y mecanismos de gobernanza multinivel, con actores nacionales (nacionales), regionales (residentes) o locales (internos) trabajando para resolver problemas comunes (Peral, 2005, p.345).

Descendiendo al caso italiano, los procedimientos de gobernanza superaron la relación política de la legitimación del Estado, pero no la relación de mando y obediencia, aún está en proceso la introducción de tomas de decisiones participativos en la dirección y liderazgo del Estado (Marcenó, 2023). En Francia, en cabeza de su presidente Emmanuel Macron, el modelo de Gobernanza Pública, si ha permitido evaluar y comparar diferentes procesos y sistema de toma de decisiones, como la planificación estratégica y la coordinación de políticas públicas con la Administración Pública (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2024).

En Asia oriental, el enfoque de la Gobernanza Pública “a trabajar de manera más eficiente y equitativa para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Esto incluye el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la ayuda para mejorar la calidad y la prestación de servicios al público” (Asian Development Bank, 2025, p.1).

En el modelo de la reinención del gobierno en EE. UU, la Gobernanza Pública tiene un enfoque que “considera que la suma de los intereses particulares genera un resultado congruente con el de los grupos mayores de ciudadanos (consumidores)” (Rosas et al., 2023, p.5).

En el Sur de África, países como Zimbabwe, Uganda y Nigeria, la centralización del poder no permite el ejercicio de la Gobernanza Pública, existe deficiencias en la gobernanza que constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo sostenible en dicho continente, la falta de transparencia, la corrupción y la concentración del poder han minado la capacidad de los Estados africanos para responder a las necesidades de sus ciudadanos y para crear entornos propicios para la inversión “estos problemas se manifiestan en una amplia gama de indicadores, desde la inestabilidad política y la violencia hasta la desigualdad social y la pobreza” (Lavhelani y Mamokhere, 2023).

Desde la perspectiva de la Gobernanza Pública en América Latina está vinculada a los cambios que se han producido en la función del Estado, en la medida en que los países latinoamericanos tienen variedad de grupos étnicos y sociales, por lo que los procesos de toma de decisiones deben responder a la inclusividad y a la democracia, situación que implica una gestión activa por a todos los segmentos de la sociedad, por lo que, la Gobernanza Pública en América Latina apunta al uso del poder de manera eficiente, eficaz y efectiva, para que la toma de decisiones incluya multiniveles de gobierno, como la suma de actores políticos, económicos, culturales y sociales.

Ahora bien, la evolución de la Gobernanza Pública en Colombia ha estado marcada por la aplicación de estructuras y mecanismos de control que buscan optimizar no solo los recursos estatales sino la misma efectividad de la gestión pública.

En las últimas décadas, el país ha experimentado una transformación significativa hacia modelos de gestión flexibles y participativos, con la promoción de eficiencia, la transparencia y la equidad, de acuerdo a los últimos planes de gobierno presidenciales y se ha desarrollado como un mecanismo de gobierno, bajo un contexto de cambios sociopolíticos y nuevos desarrollos institucionales, se fundamenta en principios como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basadas en evidencia, con el propósito último de construir un Estado más cercano a los ciudadanos y capaz de responder a sus necesidades.

El enfoque de la Gobernanza Pública en Colombia se manifiesta en prácticas como las consultas populares, la veeduría ciudadana y los presupuestos participativos, herramientas que aseguran que las decisiones públicas respondan auténticamente a las necesidades reales y sentidas de la comunidad (Torres, 2025).

En esa línea de acción, la reforma y modernización de la Administración Pública en Colombia, tiene como base legal, la Directiva Presidencial 10 de 2002, con el Programa de renovación administrativa del Plan Nacional 2002-2006, en la L.790/2002 y la L. 909/2004, donde se plantearon los principios de la función gerencial de la Administración Pública reproducidos por el artículo 3 de la L.1437/2011 y con cimiento en el artículo 209 de la Constitución Nacional, donde se describe que los agentes estatales deben actuar con objetividad, transparencia y profesionalidad en el ejercicio de su cargo.

Lo anterior designa que la valoración de su desempeño estará cifrada por la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia, lo que enmarca la necesidad de evitar causar daños

antijurídicos, de acuerdo a la lectura del numeral 3 del Art.48 de la L.909/2004, por eso, la innovación en la gestión pública se ha convertido en un elemento clave para el desarrollo institucional de Colombia.

La Gobernanza Pública en Colombia se concibe como un proceso dinámico y adaptable, que busca aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los cambios en el entorno global para mejorar la calidad de los servicios públicos, por lo que existe la implementación de nuevas herramientas y metodologías, la promoción de una cultura organizacional orientada hacia la mejora continua, han sido fundamentales para fortalecer la capacidad del Estado para responder a los desafíos del siglo XXI y es la razón del origen en Colombia, de agencias estatales que son responsables de crear políticas públicas, por ejemplo la política de prevención del daño antijurídico fue objeto de desarrollo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de ahora en adelante ANDJE. creada por la L.1444/2011, siendo menester abordar el principio de prevención para comprender el objeto de su creación.

Principio de Prevención

Sobre el significado del vocablo de prevención, el mismo está asociado a preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo (Real Academia Española, 2019, p.1). El fundamento histórico en el que se circunscribe la noción de prevención comprende desde la Edad Antigua, Media, Moderna, Contemporánea, los finales del siglo XX y su desarrollo actual.

En la Edad Antigua la prevención se asoció con la virtud aristotélica de la prudencia, elemento del hombre relacionado con la parte intelectual, la noción misma se remonta al filósofo chino Confucio (551 a. C. al 479 a. C.), quien fundó todo un sistema ético desde la perspectiva del gobierno, de la sociedad y de la familia, el éxito del gobierno depende de la configuración de

la familia y el poder que ejerce quien la gobierna, en tanto es muestra de un pacto entre quienes la conforman, estableciendo como prioridad la paz, el bienestar de toda la familia, el desarrollo y crecimiento espiritual como baluartes de la comprensión entre sus integrantes.

En la Edad Moderna, se introdujo en Estados Unidos, el sistema jurídico del common law migrado de Inglaterra, este presenta características importantes en la conducta preventiva de cualquier daño, incluyendo aquel en que el Estado es responsable de su causación, por lo que el rol que asume es el de la prevención en el marco del derecho de daños, donde se considera que una conducta es culpable siempre y cuando los costos de prevenir los daños causados sean menores que la pérdida esperada.

En la Edad Contemporánea, la noción de prevención tiene una alternancia con el concepto de gubernamentalidad y no se limita a las prácticas de gobierno que caracterizan un régimen de poder particular, por el contrario, se irradia al comportamiento de los hombres, el Estado no desaparece ni tampoco hace una unidad, en tanto hace parte de otra cantidad de actores y mecanismos.

A finales del siglo XX, la Administración Pública experimentó una transformación significativa al pasar de un modelo estático y jerárquico a uno más dinámico y participativo. Este cambio implicó una redefinición del papel del Estado, que dejó de ser visto como un ente aislado y comenzó a interactuar de manera más estrecha con la sociedad civil. La participación ciudadana se convirtió en un elemento central de la gestión pública, lo que permitió una mayor legitimidad y eficacia en la toma de decisiones. Asimismo, se produjo un desplazamiento del enfoque tradicional, centrado en los intereses de las élites políticas, hacia una perspectiva más inclusiva y orientada a satisfacer las necesidades de toda la población.

El desarrollo actual del principio de prevención del daño, tiene base en el derecho internacional, básicamente en los principios 4, 5 y 7 de la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. Fue adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano el 16 de junio de 1972, así como en la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo del 22 de noviembre de 1973, se retoma en el Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacido de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos de 1969. De hecho, esto se observa en el artículo 3 de la Declaración de los fondos internacionales de indemnización de daños por la contaminación de hidrocarburos en 2010 y en el artículo 31R del Tratado de la Unión Europea de 1992.

Desde la órbita del Derecho Comparado, el Principio de Prevención de ahora en adelante PP se cifra en los Art. 8 y 10 de la Ley General sobre medio ambiente y recursos naturales de República Dominicana, L. 64/2000; en la legislación italiana, en el artículo 8 y 18 de la L. 349/1986 por medio de la cual se creó el Ministerio de Medio Ambiente y las reglas del daño ambiental. En Argentina, en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, L. 25.675/2002, en el Art. 1710 y 1711 de su Código Civil que fuera expedido por la L. 26.994/2014, indicando norma expresa del deber de prevención del daño, y en la legislación peruana en el artículo VI de la L. 28611, Ley General del Ambiente.

De otra parte, el PP se ha aplicado en tres ámbitos: en la salud, en los accidentes laborales y en el derecho de daños, en este último, el daño, cualquiera que sea su origen, debe ser evitado, por lo que la prevención del daño, se entiende como un medio para “evitar el daño natural teniendo como eje principal una esmerada planificación de estrategias, acciones y actividades que pudieren limitar el daño y sus consecuencias” (Roa, 2017, p. 1).

En cuanto a las acciones preventivas al daño debe decirse que en realidad no se busca que las mismas sean eficaces o efectivas. Si bien se tiene conocimiento de que el hecho eventualmente puede generar consecuencias dañinas, las acciones tendientes a evitarlo no son conclusivas a fin de impedirlo. En esas circunstancias, se espera bajo la presunción de haber actuado prudentemente, por lo que las medidas tempranamente aplicadas deben coadyuvar para que las secuelas no impacten de la misma manera, como si no se hubiera aplicado.

En atención a lo expuesto, el PP es aplicable al ejercicio de la Gobernanza Pública, en la medida si se opta en dicha Gobernanza por la implementación de acciones preventivas para precaver el daño potencial y es que, a menudo, es más benéfico hacer uso de la prevención del daño, que asumir el gasto de la reparación que causó el daño, porque efectivamente existe las consecuencias patrimoniales asociales al haber desplegado una conducta dañosa y que trasciende a otros campos como son las compensaciones monetarias por parte del gobierno de turno que a su vez son pagadas con los impuestos que pagan los mismos gobernados.

En ese orden de ideas, como la voluntad de la Administración Pública se manifiesta por actos administrativos que generan efectos jurídicos concretos origina derechos subjetivos, actos que se presumen legales, es procedente y viable aplicar el PP de manera anticipada a la expedición de dichos actos administrativos, es decir en la actuación administrativa.

Porque si los actos administrativos son controvertidos ante la Jurisdicción y se declara su ilegalidad, se produce la nulidad del mismo y el consecuente restablecimiento del derecho, decisiones contenidas en una sentencia condenatoria, lo que conlleva a un detrimento económico contra la entidad pública que emitió el acto administrativo ilegal por el pago de la misma, refulgiendo la importancia desde la perspectiva de la Gobernanza Pública y la aplicación del PP, pero para ello es obligatorio comprender la importancia de los mecanismos preventivos de gestión

aplicados a la litigiosidad de la actividad litigiosa, pero desde la visión del ejercicio de la Gobernanza Pública, para ello se abordan que constituye los mecanismos de gestión de riesgos.

Mecanismos de gestión de riesgos

Desde la óptica del principio de prevención, la gestión del riesgo, significa: “un proceso social de puesta en contacto y un diálogo permanente evaluativo de los cambios progresivos tanto del riesgo como de los instrumentos de aseguramiento social frente al daño probable” (Lavell, 2004, p.8), por lo que la utilización del principio de prevención en éste aspecto, es una base de la gestión pública activa, que obliga a adoptar medidas anticipatorias para no permitir que ocurra daños que desde la óptica de la prevención se pueden evitar (Reason, 1997).

Siendo necesario seguir los pasos básicos que sustentan la gestión de riesgos, a saber: “la identificación, el análisis, la evaluación y el tratamiento de los riesgos (plan de riesgos), que se apoyan tanto en el análisis del contexto (externo e interno) y en la definición de parámetros para el manejo de los riesgos como en el desarrollo de acciones de comunicación, consulta, monitoreo y revisión” (Doria-Parra et al., 2019, p.128).

Este enfoque trasciende la mera reacción ante eventos consumados, una cultura de la previsión que permea la totalidad de la dinámica operativa, porque existe una sistemática identificación y evaluación de riesgos potenciales, aunada a la implementación de controles previos, denota una sofisticación en la prospectiva organizacional, permitiendo la prefiguración de escenarios adversos y la consecuente adopción de medidas de mitigación anticipatoria.

En línea de lo anterior, la gestión de riesgos, implica un proceso sistemático de identificación, evaluación y tratamiento de los riesgos potenciales, abarca la formulación de planes de contingencia y la capacitación especializada del capital humano. En este entendido se tiene que: “La gestión de riesgos persigue la disminución de las probabilidades de los impactos

negativos en un proyecto o en determinada actividad de la empresa y, al contrario, busca aumentar las probabilidades de que se produzcan impactos positivos en esas actividades” (Compliance, 2025, p.1.).

Por lo que los medios utilizados para reducir, mitigar, desaparecer el daño, mediante el uso de estrategias, planes de contingencias, herramientas proactivas tendientes a que la probabilidad de asumir riesgos dañinos se elimine, pueden formularse desde el punto de vista preventivo, detectivos, o correctivos, todos ellos, permiten activar instrumentos para reducir, mitigar o desaparecer los riesgos, la razón de ser de los mismos, reside en la anticipación y mitigación de la probabilidad de ocurrencia de eventos adversos o riesgos inherentes a la dinámica operativa de una organización o proceso, por ello, su implementación constituye un imperativo para la consecución de una gestión eficiente y segura, fundamentada en la internalización de una cultura de la previsión y la minimización del daño potencial, en la medida en que: “la cultura representa como la organización ve el ambiente y se ve a si misma” (Chiavenato, 2012, p.14).

En este contexto, los controles proactivos se erigen como medidas anticipatorias, diseñadas para interceptar la materialización de eventos no deseados, ejemplificándose en la ejecución de pruebas exhaustivas de software previas a su despliegue, la instauración de protocolos de seguridad laboral rigurosos y la definición de políticas de acceso segmentado a información crítica.

De lo anterior, se desprende que los mecanismos anticipatorios de gestión están asociados a la internalización de la lógica precautoria como valor estratégico en la gestión organizacional, porque la adopción de mecanismos preventivos de gestión, fundamentada en el principio de

prevención, evidencia una internalización proactiva de la anticipación como valor estratégico intrínseco a la gestión organizacional.

Porque existen: “desafíos individuales y organizacionales inherentes a la generación de debates abiertos y constructivos sobre la gestión de los riesgos relacionados con las decisiones estratégicas y argumentamos que las empresas necesitan integrar estos debates en sus procesos de formulación e implementación de estrategias” ((Kaplan y Mikes, 2012, p.1).

Esta capacidad predictiva y la subsecuente implementación de salvaguardas no solo salvaguardan la integridad operativa y la seguridad, sino que también optimizan la asignación de recursos al evitar costos derivados de la materialización de eventos no deseados, contribuyendo a una mayor eficiencia global, lo anterior es debido a que la integración de la gestión de riesgos es un componente central de los mecanismos preventivos de gestión potencia la eficacia y la resiliencia organizacional.

No siendo ajeno a que la gobernanza ejercida por el gobernante de turno, también contribuya a la modificación del sistema de gestión de riesgos, y esto porque: “el Estado actuaba de una forma jerárquica y centralizada para organizar las agencias gubernamentales, hacia un sistema policéntrico en el cual la política se distribuye hacia diferentes niveles de gobierno y escalas territoriales. Esto implica un incremento de la participación de diversos agentes donde es posible tener en cuenta su percepción, evaluación, diversidad de conocimiento e intereses políticos (Calderón y Frey, 2017, p.250).

Con respecto a mecanismos de gestión de riesgos, se tiene, entre otros:

1. Análisis de riesgos, relacionada con la identificación y evaluación de los riesgos potenciales asociada a utilizar el análisis de riesgo como medio para diseñar planes de reducción o mitigación de daños (Del Carpio, 2006).

2. Plan de contingencia, aquel que: “debe brindar los elementos necesarios para que de ocurrir un desastre la continuidad de la gestión esté garantizada” (Donadello, 2009, p. 69).
3. Protocolos de seguridad: entendidos como: “La herramienta mencionada se configura como un control preventivo fundamental diseñado para mitigar los riesgos operativos y de seguridad inherentes al desempeño de las funciones, misiones y desplazamientos (Instituto Nacional de Vías, 2025).
4. Educación: Pero en el marco de desarrollo de competencias en el personal para la identificación de peligros, la evaluación de riesgos y la aplicación de controles de seguridad operacional, conforme a que se: “ejecuta la capacitación del personal y se ponen en marcha los nuevos procedimientos establecidos. El enfoque principal es asegurar que todo el personal adquiriera las competencias requeridas para el correcto manejo de ejecución de los procesos” (Garcés, 2025, p. 2) y
5. Auditorías, bajo la perspectiva de realización de revisiones regulares para evaluar la eficacia de las medidas preventivas, porque: “la auditoría debe centrarse en los riesgos y oportunidades relevantes, influyendo en la planificación, ejecución e informes” (Valdez, 2025, p. 38)

De la anterior descripción, se tiene, que dichos mecanismos de gestión del riesgo, permite de manera sistemática la identificación, evaluación y tratamiento de riesgos, coadyuvan para que las organizaciones desarrollan una capacidad robusta para adaptarse y responder ante la incertidumbre.

Adicionalmente, los mismos en su naturaleza o esencia, procuran una búsqueda activa del incremento de la probabilidad de impactos positivos, inherente a una gestión de riesgos integral,

lo que denota una visión estratégica que no solo se enfoca en la evitación de pérdidas, sino también en la identificación y capitalización de oportunidades.

Por lo anterior, enfocando los mecanismos de control de gestión vistos, es menester implementarlos en la actividad litigiosa estatal, pero para ello, en el caso en concreto, es necesario abordar el acto administrativo y los eventuales casos en que se denomina acto administrativo ilegal.

Acto administrativo

En atención que el acto administrativo es comprendido como: “la manifestación de la voluntad de una entidad pública o un organismo que ejerce función pública que causa efectos jurídicos” (Parra, 2019, p.7). Ha de tenerse en cuenta, que la función pública se despliega: “teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.” (L.909/2004, Art.2).

Sustento de que las actuaciones administrativas se desarrollan, con arreglo a: “los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (L.1437/2011, Art.3), en consonancia con el hecho de que la actividad estatal está limitada por el principio de legalidad, por lo que toda acción está sometida al ordenamiento jurídico (C. Nacional, Art.3 y 6).

Cabe resaltar, que las actuaciones administrativas deben efectuarse: ”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” (L.1437/2011, Art.3-1), génesis del principio de seguridad jurídica que contiene los actos administrativos expedidos por la

administración pública y fundamento de la presunción de legalidad que los cobija y que fuera descrita en la L.1437/2011, Art. 88, y cuya interpretación jurisprudencial, es la siguiente:

Los actos administrativos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria, ya sea por la autoridad que los profirió o por el operador judicial competente, es una manifestación del principio de seguridad jurídica, pues las personas confían que la situación jurídica que les fue definida no va a cambiar de manera arbitraria y sorpresiva. (CConst, T-1436/2019, J. Reyes, p.1)

Y el Consejo de Estado, indica:

uno de los atributos del acto administrativo, entendido como emisión de la voluntad de un organismo o entidad pública con el propósito de que produzca efectos jurídicos, es la denominada "presunción de legalidad" que también recibe los nombres de "presunción de validez", "presunción de justicia", y "presunción de legitimidad". Se trata de una prerrogativa de que gozan los pronunciamientos de esa clase, que significa que, al desarrollarse y al proyectarse la actividad de la Administración, ello responde a todas las reglas y que se han respetado todas las normas que la enmarca. (CE 2, 13 jul. 2006.r 6264). A. Lecompte, p.1)

Habida cuenta que el principio de seguridad jurídica es una manifestación de autoridad estatal y a la vez una salvaguardia para los administrados dentro del modelo de Estado Social de Derecho que posee Colombia, es un hecho cierto, que: “se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta” (CConst, C-1436/2000, A. Beltrán, p.1). Por lo que una forma de desvirtuar la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo, es demostrar que el acto administrativo es ilegal, esto es, cuando presenta vicios al momento de su expedición como resultado de alguna irregularidad en los requisitos que lo componen y esos vicios son de dos clases:

los vicios formales, que operan de pleno derecho, habida cuenta que representan la vulneración a la objetividad del ordenamiento jurídico y los vicios materiales, qué, por el

contrario, no surgen de la mera confrontación con el ordenamiento, sino que nacen de la comprobación de circunstancias de hecho, es decir, de los comportamientos concretos de la administración. (CE 2, 23 jun. 2016.r 25000-23-25-000-2011-00521-0(2593-13). G. Valbuena, p.1)

Ahora bien, téngase claridad, que las actuaciones administrativas se desarrollan, con arreglo a: “los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (L.1437/2011, Art.3), en consonancia con el Art. 3 y 6 de la C. Nacional., es menester estudiar en qué casos se declara su ilegalidad.

Ilegalidad de los actos administrativos

La actuación administrativa concluye con la expedición del acto administrativo. En ese orden, si el administrado advierte defectos en el mismo, está habilitado para ejercer actuaciones ante la Administración, enfocadas a lograr provocar un nuevo acto administrativo que modifique, aclare, adicione o revoque el primer acto administrativo; a ese conjunto de actuaciones, el Consejo de Estado, lo ha denominado, como la Vía Administrativa o más comúnmente Vía Gubernativa, entendida como:

el conjunto de actuaciones que el administrado, afectado con un acto de carácter particular, debe cumplir ante la administración previo a acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Luego entonces, es viable colegir que aquella tiene dos connotaciones, la primera, como una prerrogativa en favor de la administración, en tanto se le otorga la oportunidad, como consecuencia de los recursos y las peticiones radicadas, de enmendar sus propios errores; la segunda, como un beneficio para el individuo que presenta las solicitudes, pues de recibir una respuesta favorable no tendría que verse inmerso en un proceso judicial. (CE 4, 09 mar. 2017.r 05001-23-31-000-2012-00909-01 (21511) W. Hernández, p.1)

Aunque en estricto rigor legal, la Vía Gubernativa ya no existe en la L. 1437/2011, más sin embargo, se rescata de la L.1431/2011, Art. 161- 2, lo siguiente: “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios”, por lo que se torna imperativo para el administrado, el ejercicio y decisión de los recursos legales contra los actos administrativos de contenido particular o individual, en el evento en que el acto fuera susceptible de medio de impugnación.

Concatenando lo anterior, con los mecanismos de gestión de riesgos, analizados con anterioridad, entre otros: (i) análisis de riesgos (ii) Plan de contingencia (iii) Protocolos de seguridad (iv) Educación y (v) Auditorias, es necesario abordar los mecanismos de gestión de riesgos pero desde su óptica preventiva y más exactamente con el escenario de la reducción de legalidad administrativa producida por actos administrativos ilegales antes expuestos con profundidad, por eso se hace necesario abordar los mecanismos preventivos de legalidad administrativa

Mecanismos Preventivos de Legalidad Administrativa

Se han utilizado por parte de las entidades estatales en Colombia, diferentes medios para prevenir la existencia de legalidad administrativa, a saber:

1. Justicia retenida: “La práctica de la solución de conflictos por la misma administración a través del agotamiento de la vía gubernativa ha sido infortunada puesto que los recursos de reposición y de apelación se han convertido en meros formalismos. Generalmente el mismo funcionario reafirma su determinación inicial, y cuando se trata de revisar las decisiones del inferior por parte del superior, la dinámica de la administración tiende a ser sinérgica” (Pedraza, 2025 p. 4.).

2. La Conciliación: “La conciliación es un mecanismo de solución de los conflictos que permite ponerles fin, pero el conciliador no es un juez y él no decide, él no administra justicia” (Peláez, 2018, p. 29).
3. Acción de repetición: “una herramienta significativa de prevención de litigios ante esta jurisdicción, además de ser una medida importante contra la impunidad y la corrupción (Pedraza, 2025 p. 5).
4. La racionalización de las competencias y los procedimientos, relacionada con: “a La distribución de las competencias en tres niveles permite clasificar las causas por razón de su importancia con el objeto que no todo llegue a la cúspide, como hoy sucede por ser el Consejo de Estado tribunal de apelación en todos los procesos de dos instancias La distribución de las competencias en tres niveles permite clasificar las causas por razón de su importancia con el objeto que no todo llegue a la cúspide, como hoy sucede por ser el Consejo de Estado tribunal de apelación en todos los procesos de dos instancias” (Pedraza, 2025 p. 7).
5. El control de legalidad, entendido como: “la actividad que tiene como finalidad procurar que los actos administrativos que pretenda expedir la Entidad, sean sometidos a consideración de la Dirección Jurídica para su revisión previa; ello con el fin de procurar que estos se acompasen y ajusten a las disposiciones y normatividad de carácter tanto constitucional, como legal y reglamentaria vigentes, procurando por la Prevención del Daño Antijurídico por parte de la administración” (Alcaldía de Bogotá, 2021, p.3).
6. La anulación judicial *a posteriori* del acto administrativo para evitar la reiteración de la causal de nulidad, relacionado con: “Los actos administrativos son inválidos cuando

han violado una norma constitucional, legal o reglamentaria, o cuando no cumplen con los requisitos de validez para dictarlos. En estos casos se dice que el acto administrativo está viciado de nulidad absoluta o de anulabilidad, y es susceptible de ser impugnado tanto en vía administrativa como en vía contencioso administrativa” (Fernández, 2019, p.162)

7. La racionalidad normativa, mecanismo preventivo de legalidad administrativa asociada a “la calidad de las normas, estamos haciendo alusión al grado de racionalidad de los diferentes aspectos que resultan relevantes desde la parcela normativa” (Centenera, 2009 p. 348).
8. La promoción de la transparencia y el acceso a la información, se vincula con “regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información” de acuerdo a la Ley 1712 de 2014.
9. La profesionalización de la Función Pública, guarda relación con que “la capacitación y formación de los empleados públicos debe orientarse al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias funcionales, con el fin de propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional y el mejoramiento de la prestación del servicio.” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019, p.1).
10. La libertad de implementar sistemas de control interno de actuaciones administrativas por cada dependencia; siendo entonces los sistema de control interno eje fundamental de la lógica preventiva que envuelve los mecanismos anticipatorios de legalidad administrativa, porque es un sistema “integrado por el esquema de organización y el

conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos” Ley 87 de 1993.

11. .La defensa judicial, es concebida como la etapa que: “inicia con la presentación de la demanda, continua con el ejercicio de representación y la defensa técnica, y termina con una decisión judicial ejecutoriada que pone fin a la actuación procesal. En esta sede las entidades deben gestionar los procesos judiciales o arbitrales en los que son parte, de forma que se salvaguarden el ordenamiento constitucional, legal y los intereses litigiosos de la entidad, se logre un entendimiento generalizado de las fallas y/o aciertos de la defensa técnica y se tomen decisiones que contribuyan a la mejora generalizada de la defensa judicial” (Oficina Asesora Jurídica, 2025, p. 11).

Metodología

La presente investigación se enmarcó en un enfoque cualitativo con un alcance descriptivo-analítico, configurándose como un estudio de caso retrospectivo. Su propósito central fue analizar la eficacia de los mecanismos preventivos de legalidad administrativa implementados por las sucesivas administraciones gubernamentales del Departamento del Tolima durante el periodo 2011-2023. Desde la perspectiva de la Gobernanza Pública, se buscó establecer la correlación entre la adopción de estos mecanismos y la variación en el índice de sentencias condenatorias derivadas de la nulidad judicial de actos administrativos.

La unidad de estudio se define como la administración del Departamento del Tolima. Los actores clave para el análisis son los gobernadores que ejercieron su mandato en el periodo señalado, así como los instrumentos de control específicos que fueron implementados bajo sus respectivas gestiones. La exploración de la dinámica en la implementación de estos mecanismos dentro del contexto organizacional departamental permitió comprender las particularidades y los desafíos inherentes a su aplicación.

Recolección y Análisis de la Información

La metodología empleó una estrategia de revisión documental y análisis de contenido.

Las fuentes primarias de información incluyeron:

1. Actos administrativos: Para identificar la naturaleza y alcance de los instrumentos de control implementados.
2. Informes de gestión de la Gobernación del Tolima (2011-2023): Para rastrear las políticas y acciones relacionadas con la prevención de la ilegalidad y la litigiosidad.

3. Datos de actividad litigiosa de la Rama Judicial: Específicamente, se consultará la página electrónica de la Rama Judicial para obtener información sobre los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

El análisis descriptivo-analítico de la información recolectada permitió:

1. Identificar y categorizar los mecanismos preventivos de legalidad administrativa activados por cada gobernador del Tolima en el periodo de estudio.
2. Cuantificar y cualificar la evolución de la expedición de actos administrativos ilegales a lo largo del tiempo. Para ello, se utilizó variables como:
 1. Número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho presentadas.
 2. Número de sentencias condenatorias ejecutoriadas.
 3. Valor de las sentencias condenatorias.
 4. Dependencia administrativa que originó la sentencia condenatoria.
 5. Derecho fundamental o prestacional vulnerado que fue protegido en la sentencia judicial condenatoria.
3. Establecer tendencias y posibles relaciones causales entre las estrategias de prevención implementadas y la reducción o incremento de la ilegalidad administrativa y la litigiosidad.

Para la validez de la investigación se buscó fortalecer mediante la triangulación de fuentes de datos. La confrontación de la información interna generada por la Gobernación del Tolima (que podría contener sesgos de subjetividad) con los datos objetivos y verificables provenientes de la Rama Judicial (corte 31 de diciembre de 2024) permitió mitigar la parcialidad y aumentar la fiabilidad de los hallazgos. Esta estrategia metodológica buscó asegurar que las interpretaciones y conclusiones sean robustas y representativas de la realidad jurídica y administrativa del departamento.

Adicionalmente, la profundidad del análisis cualitativo permitió ir más allá de los datos cuantitativos, explorando los contextos, las percepciones y las justificaciones subyacentes a la implementación o no implementación de ciertos mecanismos.

El proceso de análisis de la información se desarrolló en varias fases:

1. **Codificación y Categorización:** Los datos cualitativos (informes, descripciones de mecanismos) fueron codificados y categorizados para identificar patrones, temas recurrentes y diferencias entre los periodos de gobierno.
2. **Análisis Descriptivo Cuantitativo:** Se realizó análisis estadísticos descriptivos de las variables cuantitativas (número de demandas, valor de condenas, etc.) para identificar tendencias temporales, picos de litigiosidad y la distribución de condenas por dependencia o tipo de derecho.
3. **Análisis Comparativo:** Se comparó los mecanismos implementados en los diferentes periodos gubernamentales con los indicadores de litigiosidad y detrimento patrimonial, buscando establecer asociaciones y diferencias en la eficacia de las estrategias.
4. **Análisis Interpretativo:** A partir de los hallazgos cuantitativos y cualitativos, se realizó una interpretación crítica desde la perspectiva de la Gobernanza Pública, evaluando cómo los mecanismos de control de legalidad se alinean o desvían de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y eficiencia en la gestión pública.

Este diseño metodológico integral proporcionó una base sólida para responder a las preguntas de investigación.

Análisis de datos e interpretación de resultados obtenidos

Con el objetivo de analizar desde la visión de la Gobernanza Pública, los mecanismos de control de legalidad administrativos activados por quienes fungieron como gobernadores del Tolima durante el período 2011-2023, la suscrita por vía del derecho de petición, en fecha 08 de agosto de 2024 al correo electrónico de la Gobernación del Tolima contactenos@tolima.gov.co y al correo de su grupo jurídico, paola.arbelaez@tolima.gov.co elevó la siguiente solicitud: “Se me remita el acto administrativo, resolución o documento que contiene la actual política pública de daño antijurídico que se implementa por parte del Departamento del Tolima”, petición contestada en el Oficio 0001570 del 12 de septiembre de 2024, en el que se remitió, el Decreto 1901 del 28 de diciembre de 2011, vigente a 2020 donde se describe procedimientos preventivos de litigios y el informe de actividad litigiosa del Comité de Conciliaciones del Departamento del Tolima del 29 de diciembre del año 2021 vigente al año 2023.

De otra parte, se verificó en la página electrónica de la entidad territorial, el Acuerdo 003/2010 expedido por el Comité de Conciliación del Departamento del Tolima, donde se describe procedimientos preventivos de litigios vigente hasta el año 2011 y los informes de actividad litigiosa de los años 2011, 2012 a 2015, 2016 a 2019, 2020 a 2023 cargadas a la página electrónica oficial de la Gobernación del Tolima, información que arrojó los datos y resultados que son analizados de la siguiente manera.

Desarrollo del Primer Objetivo

Identificación de Mecanismos previos de Legalidad Administrativa activados por los Gobernadores del Tolima entre los años 2011 al año 2023

Año 2011

Desde la perspectiva de la Gobernanza Pública, la identificación de mecanismos de control de legalidad administrativa durante la administración del Dr. Oscar Barreto Quiroga en 2011 revela una concepción limitada de la prevención del daño, circunscrita principalmente a la acción de tutela, y una instrumentalización de la conciliación orientada a la mera evitación de demandas, más que a la revisión sustantiva de la legalidad *ex ante*.

La inferencia de un único instrumento de control de legalidad administrativa, de naturaleza eminentemente correctiva –la anulación judicial *a posteriori* del acto administrativo para evitar la reiteración de la causal de nulidad–, denota una ausencia de una estrategia proactiva y sistémica de aseguramiento de la legalidad en la fase de producción del acto administrativo.

Este enfoque reactivo, que depende de la intervención judicial para la identificación de la ilegalidad, se distancia de los principios de una buena gobernanza que promueven la anticipación y la internalización de la legalidad como un eje transversal de la gestión pública, por lo que dentro del contexto de la identificación de mecanismos de control de legalidad administrativa en el año 2011, por el gobernante Dr. Oscar Barreto Quiroga.

En este período electoral, se prioriza conceptos asociados a que la prevención del daño es un tratamiento solo en acciones de tutela y la conciliación es un medio para evitar demandas por lo que se infiere el diseño de un solo instrumento de legalidad administrativa y es de naturaleza

correctiva, la anulación del acto administrativo en sede judicial, para proceder a no repetir la causa que lo anuló, esto es concordante con el siguiente hallazgo:

Procesos fallados en contra de la entidad. Con el fin de prevenir el daño originado en diferentes actuaciones el funcionario que tiene el proceso bajo su responsabilidad una vez que la sentencia en contra quede debidamente ejecutoriada, la remitirá a la dependencia comprometida con los hechos solicitando tener en cuenta los argumentos que tuvo el juez para condenar a la entidad, a fin de que estas situaciones no vuelvan a presentarse y se propongan políticas de prevención a futuro en aras de evitar su nueva ocurrencia (Artículo 26 del Acuerdo 003/2010).

Pero a su vez, dicho instrumento tiene un componente preventivo, en el aspecto de que los hechos por los cuales se declaró la nulidad no sean repetidos por las demás dependencias, en conclusión, correctivo para la dependencia originadora de la nulidad y preventiva para las demás dependencias.

La interpretación del instrumento de control de legalidad administrativa correctiva relacionado con la anulación del acto administrativo en sede judicial, para proceder a no repetir la causa que lo anuló, direcciona que el instrumento es reactivo, lo que significa que solo cuando se produzca el daño relacionado con la nulidad del acto administrativo es que la Administración Pública activa el instrumento, efecto posterior.

Años 2012-2015

Durante los años 2012 a 2015, los mecanismos de control de legalidad administrativa son de naturaleza preventiva, habida cuenta que las demás dependencias que no tuvieron injerencia en la anulación del acto, debían de evitar que sus actos fueron anulados por el mismo vicio declarado nulo, este instrumento preventivo tiene aspectos del principio de precaución y se considera como herramienta de defensa judicial (Decreto 1901 del 28 de diciembre de 2011),

por lo que dicho instrumento se engloba en evitar la nulidad por las dependencias que no originaron el acto administrativo.

Se verifica también el instrumento preventivo de la obligación de efectuar revisión vigente de la normatividad y de la jurisprudencia al momento de negar derechos contenidos en actos administrativos, lo que se traduce en racionalidad normativa dentro del contexto de la identificación de mecanismos de control de legalidad administrativa (Decreto 1901 del 28 de diciembre de 2011).

En cuanto a los hallazgos, el primero, relacionado con el Proyecto de fortalecimiento del fondo territorial de pensiones debido a las condenas en contra de la Gobernación del Tolima por el reconocimiento y la negación de derechos pensionales (Gobernación del Tolima, 2013), y el segundo, la reestructuración del Fondo territorial de pensiones con la compra de un software especial de liquidaciones de derechos pensionales que, acoplándose en una sola plataforma, para reducir el pasivo pensional (Gobernación del Tolima, 2014) apuntan al instrumento preventivo de la promoción de la transparencia y el acceso a la información.

En cuanto al tercer hallazgo, en el año 2015 se avanzó en capacitación y asistencia técnica a los servidores públicos para procesos de planeación y gestión departamental (Gobernación del Tolima, 2015), direccionando un último instrumento de control de legalidad administrativa, de la profesionalización de la Función Pública.

La interpretación del instrumento de control de legalidad administrativa preventivos, relacionados con evitar la nulidad por las dependencias que no originaron el acto administrativo; la obligación de efectuar revisión vigente de la normatividad y de la jurisprudencia al momento de negar derechos contenidos en actos administrativos, la promoción de la transparencia y el

acceso a la información y la profesionalización de la Función Pública, están reorientados a buscar construir una Administración Pública más legal, transparente y eficiente.

Años 2016-2019

En referencia, al período 2016 a 2019, se identificaron tres mecanismos de control de legalidad administrativa de naturaleza preventiva, el primero, el uso de la conciliación como medio para evitar la ilegalidad administrativa, el segundo instrumento, la revisión, efectuar por cada dependencia una revisión exhaustiva al acto administrativo antes de su proferimiento de manera tal que anticipando tenga la capacidad el servidor de advertir los vicios y corregirlos y el tercer instrumento, la libertad de implementar sistemas de control interno de actuaciones administrativas por cada dependencia desde la órbita preventiva (Gobernación del Tolima, 2016).

Cuya interpretación genera que con respecto al instrumento de control de la conciliación, si bien no precave la ilegalidad administrativa, porque no ubica los vicios del acto administrativos previos a su expedición, es un medio óptimo para evitar tasa de actividad litigiosa, ya que el interés que le asiste al administrado es que su derecho sea reconocido así sea por vía de conciliación donde no hace un estudio de los elementos del acto administrativo sino que el administrado ceda parte de su derecho, la interpretación respecto a los demás mecanismos de control de legalidad administrativa son en esencia preventivos que tienen la potencialidad de evitar el litigio contra el Departamento del Tolima.

Años 2020-2023

Con respecto, al análisis de los años 2020 a 2023, los informes de actividad litigiosa de los años cargados a la página electrónica oficial de la Gobernación del Tolima (Gobernación del Tolima, 2013); (Gobernación del Tolima, 2014); (Gobernación del Tolima, 2015); (Gobernación

del Tolima, 2016) y del informe de litigiosidad contra el Departamento del Tolima a fecha 29 de diciembre de 2021 que tiene vigencia en el año 2023 (Gobernación del Tolima, 2024), se relacionan los siguientes mecanismos de control de legalidad administrativa de naturaleza preventiva y correctiva.

El instrumento de control correctivo, la defensa judicial, es el único medio para controlar la legalidad administrativa, los mecanismos de defensa se refuerzan, en sede judicial debe defenderse a la entidad, en sede judicial se debe probar que el acto administrativo no tiene vicios (Gobernación del Tolima, 2016, p.19)

La profesionalización de la Función Pública, enfocado a que el grupo jurídico de la Gobernación del Tolima se capacitara en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG y del Sistema Integrado de Gestión SIG (Gobernación del Tolima, 2024).

La interpretación de los mismos es que el gobernante del Departamento del Tolima en el período 2020 a 2023 propone con los mecanismos citados, una estrategia dual en el control de la legalidad administrativa, un enfoque reactivo como es fortalecer la defensa judicial.

Porque busca defender la legalidad de los actos administrativos pero una vez sean impugnados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Tolima combinada con un instrumento de naturaleza preventiva como es la profesionalización de la Función Pública, que robustece las capacidades de planificación, gestión y control dentro de la Gobernación del Tolima, lo que puede contribuir a mejorar la calidad y legalidad de los actos administrativos.

Desarrollo del Segundo Objetivo

Comparación del Ejercicio de la Gobernanza Pública al Momento de la Implementación de los Mecanismos de Control de Legalidad Administrativa por los Gobernadores del Departamento del Tolima entre los Años 2011 al 2023.

La comparación se efectuó a través de un análisis descriptivo de los documentos oficiales cargados en la página electrónica de la Gobernación del Tolima durante los años 2011 a 2023 relacionados con reportes de actividad litigiosa, se complementó con el examen del Acuerdo 003/2010 expedido por el Comité de Conciliación del Departamento del Tolima, del Decreto 1901 del 28 de diciembre de 2011 expedido por el gobernador del Tolima, Dr. Oscar Barreto Quiroga, donde se describen procedimientos preventivos de litigios y del informe de litigiosidad contra el Departamento del Tolima a fecha 29 de diciembre de 2021 vigente al 2023 (Gobernación del Tolima, 2024).

El análisis descriptivo de la documentación examinada para el año 2011 revela que el instrumento de control de legalidad administrativa implementado por el gobernador Dr. Oscar Barreto Quiroga, consistente en la anulación judicial *a posteriori* del acto administrativo con el objetivo de evitar la reiteración de la causal de nulidad, presenta una articulación metodológica limitada con los principios de la gobernanza pública como marco de análisis.

Si bien la identificación y corrección de errores judiciales constituyen un componente fundamental de la gestión administrativa, la ausencia de una estrategia metodológica integral que incorpore la cualificación y cuantificación sistemática de las acciones judiciales, la medición rigurosa de su impacto en términos de eficiencia y eficacia administrativa, y la priorización basada en la magnitud del daño generado, evidencia una carencia en la planificación estratégica y en los mecanismos de rendición de cuentas inherentes a una aproximación robusta a la gobernanza pública.

Desde una perspectiva metodológica en investigación, se esperaría que el análisis de los mecanismos de control trascendiera la mera descripción de acciones correctivas, incorporando un

diseño que permita la evaluación sistemática de su efectividad preventiva y su contribución a la mejora continua de la gestión administrativa bajo los postulados de la gobernanza pública

Por lo que este instrumento, es de naturaleza correctiva no guarda reciprocidad en que las acciones judiciales debían ser cualificadas y cuantificadas para otorgar una base de probabilidad de ocurrencia, ni tampoco se hacía medición de su impresión, ni se contemplaba la posibilidad de priorización y clasificación de gravedad del daño ocurrido.

Por lo que dicho instrumento correctivo no se acopla a las características propias de la gobernanza pública, en la medida a que no responde a la aplicación del principio de prevención sino se torna en un instrumento reactivo, quiere decir declarada la nulidad, solo en ese evento la Administración Pública Tolimense actúa para que no se reincida en la repetición de la causa de ilegalidad administrativa.

Además, la falta de priorización de la gravedad del daño ocasionado por los actos administrativos ilegales, impide la asignación eficiente de recursos y la implementación de medidas de reparación proporcionales.

En un contexto de gobernanza pública, se espera que la administración pública actúe de manera proactiva para minimizar el impacto negativo de sus acciones y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos, por lo que se prioriza la reacción ante los errores en lugar de la prevención y la mejora continua.

Pero con respecto a la gobernanza ejercida durante los años 2012 a 2015, los mecanismos de control de legalidad administrativa son de naturaleza preventiva saber:

1. Evitar la nulidad por las dependencias que no originaron el acto administrativo.
2. Promoción de la transparencia y el acceso a la información.

3. Profesionalización de la Función Pública, que, con respecto al instrumento de control del verificado en el año 2011, se evidencia que los mecanismos activados del año 2012 al 2015, están redireccionados a un enfoque poblacional y de garantía de derechos e institucionalidad para fortalecer la unidad de los tolimenses.

Resaltando la relevancia de los indicadores de desempeño para evaluar la eficacia de los mecanismos de control y que el ejercicio de la gobernanza pública se traduce que, si se aplicaron los principios de la función gerencial, porque se generan actuación con objetividad, transparencia y profesionalidad.

Ahora bien, con respecto a la Gobernanza Pública ejercida durante los años 2016 a 2019, a diferencia del año 2011 y del 2012 a 2015, los tres mecanismos de control de legalidad administrativa de naturaleza preventiva implementados por parte del gobernador, Dr. Oscar Barreto Quiroga en su segundo período como gobernador, a saber

1. El uso de la conciliación como medio para evitar la ilegalidad administrativa.
2. La libertad de implementar sistemas de control interno de actuaciones administrativas por cada dependencia desde la órbita preventiva, (Gobernación del Tolima, 2023).

Mecanismos que reflejan un enfoque proactivo hacia la gobernanza pública, estos mecanismos promueven la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que fortalecen la capacidad de la administración pública para gestionar sus propios procesos internos y responden a las necesidades del enfoque de la Gobernanza Pública, en la medida en que existe planificación estratégica para la expedición de actos administrativos a fin de precaver el daño causado con su expedición pero desde un panorama de preventivo, respondiendo a necesidades cambiantes que generan transparencia en sus actuaciones.

Finalmente, con respecto, al análisis de los años 2020 a 2023, en comparación con el ejercicio de la Gobernanza Pública ejercida durante el año 2011, 2012 a 2015 y 2016 a 2019, se verifica mecanismos de control de legalidad administrativa de naturaleza preventiva y correctiva,

1. La defensa judicial es el único medio para controlar la legalidad administrativa (Gobernación del Tolima, 2021, p.19) y
2. La profesionalización de la Función Pública (Gobernación del Tolima, 2024).

Los que se interpretan como un verdadero ejercicio de una buena Gobernanza Pública, en la medida en que se potencia la transferencia de tecnologías al sector público para mejorar la prestación del servicio, se fortalece mecanismos de defensa judicial asociados a reducir la actividad litigiosa administrativa y se prioriza el carácter preventivo del daño en la actuación anticipatoria de expedición del acto administrativo, lo que está en línea con el ejercicio de una Gobernanza Pública que le apuesta a la eficiencia y eficacia de la gestión pública mediante la activación medios institucionales.

Ahora bien, en atención a que el instrumento de recolección de datos asociado al análisis de los documentos oficiales cargados en la página electrónica de la Gobernación del Tolima durante los años 2011 a 2023 relacionados con reportes de actividad litigiosa, en los que se basa tanto la identificación de mecanismos de control de legalidad administrativa activados por los gobernadores del Departamento del Tolima entre los años 2011 a 2023 como el análisis comparativo desde la Gobernanza Pública de dichos mecanismos en los diferentes períodos electorales citados, son generados por la misma entidad territorial objeto de investigación, situación que involucra subjetividad.

Por lo anterior, se procedió a confrontar la información anterior con un rastreo de la actividad litigiosa contra el Departamento del Tolima, utilizando para ello la página de la rama

judicial con corte 31 de diciembre de 2024, porque en atención a la naturaleza de los datos primarios para la identificación de las acciones de control de legalidad administrativa y el análisis comparativo de su eficacia bajo el marco de la Gobernanza Pública –derivados de informes de actividad litigiosa generados internamente por el Departamento del Tolima (2011-2023).

Por la entidad territorial objeto de estudio, se reconoce la inherente limitación de subjetividad en la información recopilada. Para mitigar este sesgo potencial y fortalecer la validez de los hallazgos, se implementó una estrategia de triangulación de datos mediante la contrastación de la información interna con un rastreo exhaustivo de la actividad litigiosa contra el Departamento del Tolima, utilizando la base de datos pública de la Rama Judicial con corte al 31 de diciembre de 2024. Esta metodología de verificación cruzada busca robustecer la objetividad del análisis y la fiabilidad de las conclusiones derivadas de la investigación (Cisterna, 2005).

Desarrollo del Tercer Objetivo

Determinación de los índices de ilegalidad administrativa generados por la actividad litigiosa contra el Departamento del Tolima entre los años 2011 a 2023, en razón a actos administrativos declarados nulos.

Con el ánimo de determinar si por la implementación de los mecanismos preventivos de legalidad administrativa activados por los gobernadores del Tolima entre el año 2011 a 2023 existió disminución o no de actos administrativos ilegales y mitigación del detrimento patrimonial tolimense, se hizo necesario, identificar la actividad litigiosa en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento del Tolima, utilizando datos extraídos de

la página de la Rama Judicial a 31 de diciembre de 2024, teniendo en cuenta las siguientes variables cuantitativas y cualitativas:

1. Número de demandas administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho.
2. Número de demandas que finalizaron con sentencia condenatoria ejecutoriadas
3. El valor de las sentencias condenatorias.
4. La dependencia administrativa que originó la sentencia condenatoria y
5. El derecho vulnerado que fue protegido en la sentencia judicial condenatoria.

En ese orden de ideas, utilizando el instrumento de la observación de los datos extraídos de la página electrónica de la Rama Judicial a 31 de diciembre de 2024, se tiene que se radicaron en contra del Departamento del Tolima, un total de 9.673 acciones judiciales entre 11 de enero de 2011 al 19 de diciembre de 2023 (Rama judicial, 2024).

Se verificó que, de las 9.673 acciones, 5.954 correspondían a demandas en contra de la entidad territorial multicitada, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Rama judicial, 2024).

De acuerdo con lo expuesto, se utilizó la siguiente fórmula para calcular la muestra

Ecuación 1

Fórmula para calcular la muestra en estudios descriptivos

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

Nota. Ecuación adaptada de Aguilar (2005, p.5)

Donde:

N = total población

Z = nivel de confianza

P = probabilidad de éxito, o proporción esperada

Q = probabilidad de fracaso

D = precisión (error máximo admisible en términos de proporción)

Reemplazando:

N = total población = 9.673 9.673

Z = nivel de confianza = 99%

P = probabilidad de éxito, o proporción esperada = 80%

Q = probabilidad de fracaso = 20%

D = precisión (error máximo admisible en términos de proporción) = 1%

Resultando así un tamaño de muestra de 5.954 datos.

Tamaño de muestra que cotejado con el número de demandas utilizando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y radicadas en contra del Departamento del Tolima y la Gobernación del Tolima durante el 11 de enero de 2011 al 20 de diciembre de 2023, fueron organizados en una hoja de Excel que hace parte de los anexos de la investigación, bajo el título de: “Consolidado de número de demandas administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho 2011 a 2023”, que se compone de 7 columnas, a saber, la dirección electrónica, consecutivo, fecha de radicación de la demanda, número de la página de la rama judicial donde se verifica la radicación de la demanda, nombres y apellidos del demandante, número de juzgado y número de radicación de la demanda.

Ahora bien, de la información anterior, se efectuó un rastreo en la página electrónica de la Rama Judicial a 31 de diciembre de 2024, teniendo como base el número de radicación del

expediente, se creó una base de datos, organizados en hojas de cálculo de Excel y que hacen parte de los anexos de la investigación, por cada año de manera individual, titulada: “Cuadro calendario Judicial”, iniciando en el 2011 y culminando en el año 2023, cada cuadro calendario judicial a su vez se compone de las siguientes variables cualitativas y cuantitativas:

1. Número de demandas administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho.
2. Número de demandas que finalizaron con sentencia condenatoria ejecutoriadas
3. El valor de las sentencias condenatorias.
4. La dependencia administrativa que originó la sentencia condenatoria y
5. El derecho vulnerado que fue protegido en la sentencia judicial condenatoria.

Por lo que de los datos obtenidos y revisado de manera extensiva los archivos en Excel denominado “Cuadro calendario Judicial 2011”, Cuadro calendario Judicial 2012”, Cuadro calendario Judicial 2013”, Cuadro calendario Judicial 2014”, Cuadro calendario Judicial 2015”, Cuadro calendario Judicial 2016”, Cuadro calendario Judicial 2017”, Cuadro calendario Judicial 2018”, Cuadro calendario Judicial 2019”, Cuadro calendario Judicial 2020”, Cuadro calendario Judicial 2021”, Cuadro calendario Judicial 2022” y “Cuadro calendario Judicial 2023”, haciendo uso del software SPSS versión 28, se tiene lo siguiente información contenida en la siguiente tabla.

Tabla 1

Matriz Comparativa e Interpretativa de Actividad Litigiosa en Contra del Departamento del Tolima 2011- 2023 Vs Los Mecanismos de Control de Legalidad Administrativa

Año	Número de la variable	Datos obtenidos	Interpretación
2011	1	233	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere una alta tasa de actividad litigiosa, aunque obtener solo 54 condenas judiciales ejecutoriadas implica que el
	2	54	
	3	\$ 563.539.543	
	4		

	5	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Negativa de reconocimiento de derecho pensional de jubilación	instrumento asociado a la defensa judicial fue efectivo, aunque la dependencia con mayor repetitividad en actos ilegales es una entidad que involucra al Departamento del Tolima por la negativa del acceso a la pensión de jubilación al docente siendo que en sede judicial si se concedió la misma.
2012	1	139	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere una alta tasa de actividad litigiosa, aunque obtener solo 50 condenas en 139 demandas presentadas sugiere que el instrumento de control preventivo, evitar la nulidad por las dependencias que no originaron el acto administrativo activado en el 2012 tiene eficacia porque la dependencia con mayor repetitividad de expedición de actos ilegales, es la dependencia encargada de reconocer los derechos prestacionales de cesantías
	2	50	
	3	\$563.844.709	
	4	Secretaría de Educación y Cultura del	
	5	Departamento del Tolima Derecho prestacional de Cesantías	
2013	1	2.339	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere un incremento inusitado y desbordado como de igual manera el valor patrimonial de las sentencias condenatorias, lo que implica que no solo los mecanismos de control de legalidad administrativa activados en el año 2013, del que se destaca, la obligación de efectuar revisión vigente de la normatividad y de la jurisprudencia al momento de negar derechos contenidos en actos administrativos, no fue efectivo, sino que existieron factores exógenos que generó el incremento de demandas atacando la legalidad de los actos administrativos.
	2	1.711	
	3	\$22.528.046.710	
	4	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del	
	5	Magisterio Derecho pensional de jubilación	

2014	1	1.310	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere que aunque disminuyó con respecto al año 2013, sigue siendo una constante la actividad litigiosa por actos ilegales en contra del Departamento del Tolima, aunque se destaca que se mitigó el detrimento patrimonial porque el valor de las condenas rebajó, no es menos cierto que el instrumento activado en el año 2014 que fortaleció la defensa judicial logra una congestión en sede judicial ya que se estructura la defensa como medio idóneo para combatir la ilegalidad del acto, posición reactiva al daño cuando debería ser desde la perspectiva de la gobernanza preventiva y no correctiva.
	2	122	
	3	\$1.588.829.360	
	4	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del	
	5	Magisterio Derecho pensional de jubilación	
2015	1	345	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere que se disminuyó drásticamente la presentación de demandas, lo que apunta a que el instrumento de control de legalidad administrativa consistente en la profesionalización de la Función Pública, implementado en el año 2015 por el gobernante de turno, se tornó efectivo, en la medida en que se aleja de una posición reactiva sino una posición preventiva, se interpreta que en sede de la actuación administrativa se está realizando una mejor tarea al expedir actos administrativos; aunque se resalta la persistencia en violación de derechos de naturaleza laboral como es el reconocimiento de la prima de servicios por parte del mismo Departamento del Tolima.
	2	55	
	3	\$1.301.867.937	
	4	Secretaría de Educación y Cultura del	
	5	Departamento del Tolima Derecho prestacional de prima de servicios	

2016	1	164	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere que se disminuyó drásticamente la presentación de las mismas, lo que direcciona a que el instrumento de control de legalidad administrativa consistente el uso de la conciliación como medio para evitar la ilegalidad administrativa, activado en el año 2016 por el gobernante de turno, es eficiente, en atención a que no existe un estudio de los elementos de validez del acto administrativo, sino que se entra por parte de la Administración Tolimense, a negociar con el administrado su derecho, mediante el uso de la conciliación, para precaver un litigio obteniendo entonces mitigación en el patrimonio del Departamento en razón a la disminución de las condenas en comparación con los datos del año 2015.
	2	48	
	3	\$1.010.903.628	
	4	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del	
	5	Magisterio Derecho pensional de jubilación	
2017	1	255	El número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sugiere que se disminuyó drásticamente la presentación de demandas, lo que apunta a que el instrumento de control de legalidad administrativa consistente en la profesionalización de la Función Pública, implementado en el año 2015 por el gobernante de turno, se tornó efectivo, en la medida en que se aleja de una posición reactiva sino una posición preventiva, se interpreta que en sede de la actuación administrativa se está realizando una mejor tarea al expedir actos administrativos; aunque se resalta la persistencia en violación de derechos de naturaleza laboral como es el reconocimiento de la prima de servicios
	2	66	
	3	\$1.651.121.379	
	4	Secretaría de Educación y Cultura del	
	5	Departamento del Tolima Derecho prestacional de pago de bonificación pedagógica	

			por parte del mismo Departamento del Tolima.
2018	1	448	Se incrementaron la presentación de demandas, el valor de las condenas judiciales en contra de la entidad territorial multicitada, por lo que con respecto al instrumento de control de legalidad implementado por el gobernante de turno en el 2018 relacionado con la libertad de implementar sistemas de control interno de actuaciones administrativas por cada dependencia desde la órbita preventiva, el mismo en la práctica no fue eficaz en la medida en que el incremento de demandas y condenas, contradice un buen ejercicio de la gobernanza pública en el año 2018.
	2	120	
	3	\$2.554.178.787	
	4	Fondo Nacional de	
	5	Prestaciones Sociales del Magisterio Derecho pensional de jubilación	
2019	1	128	La interpretación de los datos obtenidos en el año 2019 evidencia que el instrumento activado por el gobernante de turno relacionado con) la revisión exhaustiva al acto administrativo antes de su proferimiento de manera tal que anticipando tenga la capacidad el servidor de advertir los vicios y corregirlos, contribuyó significativamente en la reducción de la actividad litigiosa en contra del Departamento del Tolima, en la medida en que mediante dicho instrumento preventivo permitió anticiparse a la reclamación del administrado y es consecuente con la disminución de pago de sentencias condenatorias en el año citado.
	2	61	
	3	\$242.529.153	
	4	Secretaría de Educación y Cultura del	
	5	Departamento del Tolima Sanción Moratoria por retardo en pago de cesantías	
2020	1	47	La interpretación de los datos extraídos en el año 2021 evidencia que el instrumento activado por el gobernante de turno relacionado con) la revisión
	2	29	
	3	\$ 1.014.924.521	
	4		

	5	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Derecho pensional de jubilación	exhaustiva al acto administrativo antes de su proferimiento de manera tal que anticipando tenga la capacidad el servidor de advertir los vicios y corregirlos, contribuyó a una reducción notable de expedición de actos administrativos ilegales, por lo que se verifica una priorización del carácter preventivo del daño en la expedición de actos administrativos, que refleja un compromiso con la mejora continua de la gestión pública en línea de acción con el ejercicio eficiente de una buena Gobernanza Pública, aunque el instrumento debe apuntar a reducir a cero la actividad litigiosa.
2021	1	160	Con ocasión al año 2021, se observa la
	2	105	implementación del instrumento de
	3	2.537.267.149	control de legalidad administrativa
	4	Fondo Nacional de	asociado a la profesionalización de la
	5	Prestaciones Sociales del Magisterio Derecho pensional de jubilación	Función Pública, pero si bien su diseño estructural potencia la transferencia de tecnologías al sector público, el objetivo no se cumplió porque la tasa de presentación de demandas no solo se incrementó sino que también se incrementó el valor de las condenas en contra del erario público tolimense, y se reitera la persistencia por parte del FOMAG de ser reiterativo en negar derechos pensionales cuando los mismos son declarados en sede judicial.
2022	1	193	De los datos extraídos se tiene que no
	2	186	solo las demandas de nulidad y
	3	\$ 4.211.432.878	restablecimiento de derecho se
	4	Fondo Nacional de	incrementaron del 2011 al 2022 sino
	5	Prestaciones Sociales del Magisterio Derecho pensional de jubilación	que las condenas aumentaron significativamente, repitiendo el mismo Fondo citado, quien reitera negar el derecho pensional que le asiste a los

			docentes, en ese orden de ideas, en el año 2022 fracasó el instrumento de control de legalidad administrativa relacionado con ,la defensa judicial es el único medio para controlar la legalidad administrativa, en la medida en que las condenas judiciales alcanzan mas del 50% de las demandas presentadas, en ese orden, el instrumento activado no fue efectivo para la reducción de la litigiosa, por el contrario ésta aumento y consigo el detrimento patrimonial tolimense.
2023	1	193	Aunque en el año 2023, se consolida
	2	175	mediante los mecanismos del
	3	\$ 2.773.006.593	robustecimiento de la defensa judicial y
	4	Fondo Nacional de	de la revisión exhaustiva del acto
	5	Prestaciones Sociales del	administrativo previo a ser expedido,
		Magisterio	una estrategia dual que fortalece los
		Derecho pensional de	mecanismos de defensa judicial para la
		jubilación	reducción de la litigiosidad
			administrativa, al tiempo que se prioriza
			la prevención del daño mediante la
			actuación anticipatoria en la expedición
			de actos administrativos, está
			evidenciado con los datos adquiridos
			que no solo se incrementaron las
			demandas de nulidad y restablecimiento
			del derecho sino también aumentaron
			las condenas, siendo un foco de
			detrimento patrimonial, la reiterada
			negativa de reconocer por el FOMAG la
			pensión de jubilación a la que tiene los
			docentes oficiales con el
			correspondiente retroactivo de las
			mesadas pensionales.

Autoría propia

Discusión

Identificados los mecanismos preventivos de legalidad administrativa implementados por los gobernadores del Departamento del Tolima, desde el año 2011 a 2023, a saber:

1. La Conciliación.
2. La anulación judicial *a posteriori* del acto administrativo para evitar la reiteración de la causal de nulidad.
3. La racionalidad normativa.
4. La promoción de la transparencia y el acceso a la información.
5. La profesionalización de la Función Pública.
6. La libertad de implementar sistemas de control interno de actuaciones administrativas por cada dependencia.
7. La defensa judicial,

Y efectuada la comparación del ejercicio de la Gobernanza Pública al momento de la implementación de dichos mecanismos preventivos de legalidad administrativa, por quienes actuaron como gobernadores del Departamento del Tolima entre el año 2011 a 2023, arroja que el instrumento de control de legalidad administrativa activada en el año 2011, no se aproxima a la gobernanza pública, debido que, aunque es una condición para mejorar, corregir los errores.

No es menos cierto, que asumir una conducta preventiva al error, permite planificar tácticas para anticiparse a los errores y así procurar evitar el daño, tácticas perfectamente aplicables a la ciencia del Derecho, en el entendido que la manifestación de voluntad de la Administración Pública se vierte a través de actos escritos contentivos de normatividad que fundamentan la negativa o el reconocimiento de lo solicitado por el administrado, por lo que la asumir una postura correctiva, posteriori a la causación de la sentencia condenatoria, no logra medir el impacto del daño causado, lo que niega priorizarlo.

Con respecto a los instrumentos preventivos activados en el interregno del 2012 al 2015, los mismos priorizan un enfoque centrado en la ciudadanía, la garantía de derechos y el fortalecimiento institucional, con el objetivo de fomentar la cohesión social en el Tolima, que comparte en igual medida el ejercicio de la Gobernanza Pública, su diseño, está desprovisto de inversión en el fortalecimiento de la defensa judicial, porque si bien el reclamo es que las demás dependencias administrativas no incurren en actos ilegales teniendo como ejemplo la dependencia que lo expidió, el equipo jurídico se encuentra centralizado, por lo que la falta de personal capacitado en cada dependencia genera que los mecanismos no tengan practicidad.

Ahora bien situándonos en los mecanismos preventivos activados en el interregno del 2016 al 2019, están desprovistos de articulación entre los mismos, habida cuenta que se apuesta a la celebración de conciliaciones para precaver litigios, pero dicho mecanismo no tiene ese objetivo y en contra propuesta, se permite la autonomía de cada dependencia de formular sus propios mecanismos de control de legalidad, pero no existe seguimiento de los mismos, lo que torna imposible verificar si con su ejecución la ilegalidad de los actos administrativos disminuyó o aumento

Comparando los mecanismos anticipatorios implementados entre el 2016 a 2019 con relación a los aplicados entre el 2020 al 2023, si bien se potencia la transformación tecnológica, se abandona el carácter preventivo y se apuesta porque la controversia debe ser dilucida en sede judicial, lo que genera mayor carga de actividad litigiosa para el Departamento del Tolima y mayor congestión judicial, hechos que no están alineados al ejercicio de una buena gobernanza.

Cotejado lo anterior con la información suministrada por la matriz comparativa e interpretativa de actividad litigiosa en contra del Departamento del Tolima 2011- 2023, que permitió la identificación de su actividad litigiosa en acciones tendientes a la nulidad de actos administrativos ilegales y su consecuente restablecimiento del derecho y de cara a los mecanismos de control de legalidad administrativa implementados por los diferentes gobernadores del Tolima dentro del período citado, se determina, que los instrumentos preventivos no han contribuido a la disminución de la expedición de actos administrativos ilegales, que tampoco han mitigado de manera eficaz, el detrimento patrimonial tolimense resultante precisamente del pago de las sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho con ocasión a dichos actos.

Las razones para señalar la deficiencia de los mecanismos de control de legalidad administrativa implementados por los diferentes gobernadores del Tolima desde el 2011 al 2023, se centra en que:

1. Los mecanismos no están relacionados con las acciones judiciales.
2. Se omitió en su diseño, la cualificación y la cuantificación del daño, lo que genera que no exista política de riesgos del daño
3. Los mecanismos no abordan de manera directa estrategias para reducir el pasivo pensional.

4. Los objetivos de los mecanismos de control no están articulados, no responden a una política preventiva del daño
5. La naturaleza de varios mecanismos, no son preventivos, sino correctivos, lo que presupone la ocurrencia del daño y es precisamente lo que se debe evitar que suceda.
6. Los mecanismos de control de legalidad administrativa, no están en conexidad con la línea de acción de Gobernanza Pública que apropia herramientas anticipatorias a la ocurrencia del daño.
7. El diseño de varios mecanismos de control tiene una fundamentación práctica y no teórica.
8. No reflejan una valoración costo-beneficio con respecto a los gastos asociados a la litigiosidad.
9. Los mecanismos identificados están desprovistos de seguimiento y evaluación.

En consecuencia, los mecanismos preventivos vigentes de control de legalidad administrativa identificados en la investigación, presentan en su diseño, situaciones de falencia estructural y su implementación es deficiente, una de las más graves implicaciones, es que de la información extraída la matriz comparativa e interpretativa de actividad litigiosa en contra del Departamento del Tolima 2011- 2023, es evidente, la persistente actividad litigiosa en contra de la entidad territorial citada, precisamente por actos administrativos ilegales, que no deberían expedirse dentro del contexto de la Gobernanza Pública, en suma el detrimento patrimonial originado en la declaratoria de nulidad de dichos actos durante los años 2011 a 2023, derivado del análisis de la matriz citada, asciende a CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$ 42.531.492.347).

De otra parte, llama la atención que más del 50% de actos administrativos declarados ilegales, son expedidos por parte del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio FOMAG, cuyo derecho vulnerado con mayor repetitividad en un 90% es la negativa a reconocimiento de derecho pensional, situación que refleja una serie de debilidades en los procesos administrativos de dicho Fondo, una posible falta de claridad en la normativa aplicable y es que la concentración de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de dicho Fondo, presupone la existencia de problemas estructurales en la gestión de proyección y emisión de actos administrativos, asociado a la falta de claridad en los requisitos para el reconocimiento de derechos pensionales, en la medida en que en dicho derecho prestacional radica el mayor número de demandas.

En ese orden de ideas, de los datos obtenidos, de sus resultados analizados, se utiliza la metodología descriptiva, en razón al análisis efectuado, si se hace necesario fortalecer la Gobernanza Pública en el Tolima, teniendo en cuenta el examen de los mecanismos preventivos vigentes de control de legalidad administrativa del acto administrativo, durante los períodos gubernamentales del año 2011 al año 2023.

En la medida que es necesario concientizar a la actual gobernadora, Dra. Adriana Magali Matiz Vargas y a los próximos gobernadores del Departamento del Tolima, de la importancia de fortalecer la gobernanza pública, en lo atinente a la adopción de medidas mitigadoras de los impactos presupuestales con origen en el pago de condenas asociadas a restablecimientos del derecho en actos administrativos declarados nulos por el no cumplimiento de sus requisitos.

Concientizar en la necesidad de inversión en políticas de reducción de actividad litigiosa, en la obligación de la capacitación a sus servidores públicos encargados de la expedición de

actos administrativos e implementar índices de gestión de reducción del daño antijurídico en razón a actos administrativos ilegales.

Conclusiones

Luego de desarrollar todo el proceso investigativo a través de un proceso de identificación de los mismos, la comparación en su activación y su eficiencia en la tasa de actividad litigiosa contra el Departamento del Tolima, se llegan a las siguientes conclusiones:

El análisis de los mecanismos implementados para la mitigación de la ilegalidad administrativa en el Departamento del Tolima durante el periodo 2011-2023, bajo la lente de la Gobernanza Pública, revela una eficacia subóptima en la prevención de la litigiosidad y en la disuasión de conductas lesivas por parte de los agentes estatales.

Esta deficiencia se manifiesta en la prevalencia de mecanismos de naturaleza correctiva sobre estrategias preventivas, en la ausencia de un diseño orientado a la contención de pretensiones judiciales, en la omisión de la cualificación y cuantificación del daño potencial, en la falta de especificidad y articulación sistémica entre los mecanismos, en la no consideración de una evaluación costo-beneficio respecto a la inversión en prevención versus los gastos derivados de la litigiosidad, en la carencia de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación, y en la ausencia de una política integral de Profesionalización de la Función Pública como eje transversal de la legalidad administrativa.

Los anteriores hallazgos sugieren una desconexión entre las estrategias implementadas y los principios fundamentales de una Gobernanza Pública proactiva y eficiente, lo que limita la

capacidad de la administración departamental para minimizar el riesgo jurídico y no permite optimizar el uso de los recursos públicos.

La persistente actividad litigiosa contra el Departamento del Tolima, evidenciada por la significativa cuantía del detrimento patrimonial acumulado (\$42.531.492.347) como consecuencia de la declaratoria de nulidad de actos administrativos durante el periodo 2011-2023, permite inferir una limitada adopción de una lógica preventiva como eje estructurante de la gestión administrativa.

La ausencia de una tendencia decreciente en el número absoluto de demandas sugiere una subóptima implementación de estrategias proactivas orientadas a la minimización del riesgo jurídico en la génesis del acto administrativo y revela una descoordinación entre el imperativo de una gestión pública eficiente, inherente a los principios de la Gobernanza Pública, y la prevalencia de un enfoque reactivo ante la ilegalidad administrativa.

La potencialidad de la aplicación irrestricta de una lógica preventiva, como instrumento de planificación y organización de acciones con el objetivo último de reducir la litigiosidad a niveles mínimos, no ha sido plenamente capitalizada por la administración departamental durante el periodo examinado.

La marcada concentración de sentencias condenatorias contra el Departamento del Tolima, derivadas de actos administrativos del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG) relativos a la denegación del derecho a la pensión de jubilación de docentes oficiales, evidencia una significativa vulnerabilidad jurídica y un considerable riesgo operativo para la entidad territorial.

Este patrón sugiere la existencia de debilidades estructurales subyacentes en los procesos administrativos del FOMAG, posiblemente originadas en una falta de claridad y racionalización

de la normativa aplicable, así como en problemas sistémicos en la gestión de la proyección y emisión de actos administrativos, particularmente en la definición de los requisitos para el reconocimiento de derechos pensionales.

La recurrencia de demandas en esta específica materia prestacional subraya la necesidad de una intervención focalizada y la revisión exhaustiva de los procedimientos y la normativa que rigen las decisiones del FOMAG en relación con los derechos pensionales del magisterio.

El análisis efectuado revela la necesidad imperante de que la Administración del Departamento del Tolima priorice la inversión en políticas públicas orientadas a la reducción de la actividad litigiosa derivada de actos administrativos ilegales, entendidos como una manifestación específica de ilegalidad administrativa.

Dada la inexistencia de índices de gestión de reducción del daño antijurídico originado en esta tipología de actos, se torna fundamental fortalecer la Gobernanza Pública de la entidad territorial, impulsa una transición hacia un modelo de Gobernanza Adaptativa.

Este enfoque estratégico, caracterizado por la flexibilidad y la capacidad de aprendizaje continuo, debe enfocarse en la mejora sostenida de la gestión pública, con el objetivo primordial de optimizar la calidad de los servicios y, por ende, la satisfacción ciudadana, como mecanismo intrínseco para la disminución de la conflictividad jurídica, por lo que debe implementarse programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos responsables de la expedición de actos administrativos se erige como un componente esencial de esta estrategia adaptativa.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2017). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5–32.
- Aguilar-Barojas, S. (2005). Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. *Salud en tabasco*, 11(1-2), 333-338. <https://n9.cl/ino5yw>
- Alcaldía de Bogotá. (2022). Procedimiento para el control de legalidad de actos administrativos. <https://n9.cl/vy3eb>
- Asian Development Bank. (2025). *ADB's Work on Governance and Public Management*. <https://n9.cl/bgldiv>
- Barragán-Ochoa, F., & Leloup, H. (2024). Escenarios de la gobernanza de los territorios. *Estado & comunas, revista de políticas y problemas públicos*, 2(19), 15-18.
- Botticelli, S. (2015). La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno. *Praxis filosófica*, (42), 83-106. <https://doi.org/10.25100/pfilosofica.v0i42.3168>
- Calderón, D. & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, (36), 239-264.
Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>.
- Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública*. Siglo XXI Editores, S.A. de C. V. <https://n9.cl/vn2m0>
- Centenera, F. (2009). La racionalidad normativa como prevención de resultados no deseados. una aplicación práctica a un caso de “extravío” de datos personales. <https://n9.cl/m5538>

- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*, 14(1), 61-71. <https://n9.cl/qo60f>
- Compliance. (2025). *Implementación del proceso de gestión de riesgos*. <https://n9.cl/pqqljh>
- Consejo de Estado. (2006, 13 de julio). (C. P. Álvaro Lecompte). <https://n9.cl/e3pez>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2013, julio 24). *Acción de Reparación Directa (Apelación Sentencia)*. Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01952-01(29719). (C.P. Hernando Andrade).
- Consejo de Estado. (2016, 23 de junio). Sentencia 00521 de 2016. (C.P. Gabriel Valbuena). <https://n9.cl/uwqu5>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A (2017, marzo 9). Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00390-00(0585-09). (C.P. William Hernández). <https://n9.cl/u92w7>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2020, 8 de mayo). (Manuel Marín, C.P.). <https://n9.cl/2909070176>
- Chiavenato, I. (2002). *Gestión del Talento Humano*. Bogotá. Mc Graw -Hill Interamericana.
- Del Carpio, J. (2006). Análisis del riesgo en la administración de proyectos de tecnología de información. *Industrial Data*, 9(1), 104-107. <https://n9.cl/hwsct>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). Concepto 86271 de 2019. <https://n9.cl/ibts7>

- Donadello, D. (2009). *Diseño de un sistema de gestión de planes de contingencia y gestión de riesgos basado en análisis de procesos de negocio* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de La Matanza]. Repositorio Digital UNLaM. <https://n9.cl/of7jn>
- Doria-Parra, A., López-Benavidez, L., Bonilla-Ferrer, M. & Parra-Cera, G. (2019). Metodología para la implementación de la gestión de riesgo en un sistema de gestión de calidad. *Signos. Investigación en Sistemas de Gestión*, 12(1), 123-135.
<https://doi.org/10.15332/24631140.5424>
- Fernández, T. (2019). *La nulidad de los actos administrativos*. Ediciones Olejnik
- Garcés, A. (2025). Implementación de gestión y supervisión de seguridad industrial en empresa de servicios de mantenimiento. <https://n9.cl/873orp>
- García, S. (2016). *La gobernanza y sus diferentes enfoques*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Gobernación del Tolima. (2013). *Informe de gestión 2012–2013*. <https://n9.cl/uni45>
- Gobernación del Tolima. (2014). *Informe de gestión 2014*. <https://n9.cl/64yc5>
- Gobernación del Tolima. (2015). *Informe de gestión 2015*. <https://n9.cl/yw9bbw>
- Gobernación del Tolima. (2016). *Informe de gestión 2016*. <https://n9.cl/s4b3u>
- Gobernación del Tolima. (2024). *Informe de gestión 2024*. <https://n9.cl/fpww2p>
- Instituto Nacional de Vías. (2025). Protocolo de gestión para riesgo público en el Instituto Nacional de Vías. <https://n9.cl/vq3qa>
- Iracheta, A. (2012). *La gobernanza de los territorios*. <https://n9.cl/gpcdf>
- Kaplan, R. S., y Mikes, A. (2012). Gestión de riesgos: un nuevo marco. *Harvard Business Review*, 90(6), 88-95. <https://n9.cl/916l2>
- Lavell, A. (2004). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. <https://n9.cl/lrbo4>

Lavhelani, N. H., & Mamokhere, J. G. (2023). Public administration and governance in African perspectives: challenges and recommendations. *Journal of Social Sciences*, (2), 137-148.

[https://doi.org/10.52326/jss.utm.2023.6\(2\).12](https://doi.org/10.52326/jss.utm.2023.6(2).12)

Ley 790/2002, de 27 de diciembre, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República" (2002). Diario Oficial No. <https://n9.cl/916l245.046> de 27 de diciembre de 2002. <https://n9.cl/u77xs>

Ley 909/2004, de 23 de septiembre, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. (2004) Diario Oficial 45.680 de septiembre 23 de 2004. <https://n9.cl/s7r5cj>

Ley 1437/2011, de 18 de enero, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. <https://n9.cl/ryobt>

Ley 1444/2011, de 04 de mayo de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios. se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/52ctet>

Ley 2342/2023, de 15 de diciembre, por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024. (2023). Diario Oficial No. 52.610 de 15 de diciembre de 2023. <https://n9.cl/im5ve>

Martínez, S. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (10). 141 – 154. <https://n9.cl/owhcrx>

- Mussetta, P. (2009). Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(205), 37-55.
<https://n9.cl/win7r>
- Oficina Asesora Jurídica. (2025). Guía de implementación de la política de defensa jurídica.
<https://n9.cl/dxt969>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024*. OCDE https://www.oecd.org/es/publications/2024/09/oecd-economic-surveys-colombia-2024_7b382d76.html
- Parra, L. (2019). *Análisis Jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por el Acto Administrativo ilegal, ilícito e inconstitucional*. <https://n9.cl/5pbesl>
- Pedraza, D. (2025). Descongestión de la Justicia Contencioso Administrativa. <https://n9.cl/mga0d>
- Peláez, V. (2018). La conciliación en el derecho administrativo colombiano: Universidad Externado de Colombia (2ª. ed). <https://n9.cl/bzvyo>
- Real Academia Española. (2019). “Litigio. En Diccionario de la lengua española”. Edición 23.
https://dle.rae.es/precauci%C3%B3n?m=30_2
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Ashgate Publishing.
<https://n9.cl/right8>
- Restrepo, M (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes de la Universidad Libre*, (30). 167-185.
- Roa, M. (2017). Principio In Dubio Pro Natura o de Precaución como base del Derecho Ambientalen. *Revista-Nova-Et-Vetera*, 3 (24)

- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135. <https://n9.cl/3p6vq>
- Ruiz, J. (1996) *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones de la Universidad de Deusto.
- Sainz, C. (2005). *Los Gobiernos Locales como Promotores del Desarrollo Integral de la Ciudad y la Región*. <https://n9.cl/6uzhr>
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (74), 16-35. http://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf
- Torres, A. M. (2025). Fortalecimiento institucional y desarrollo local: revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-19. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1154>
- Tuirán, Á, Olan, E., Mercado A. y Naranjo, A. (2024). *Gobernabilidad local en el Caribe colombiano: logros y desafíos de la administración territorial*. Universidad del Norte.
- Urrego, G. (2015). La defensa jurídica y patrimonial del Estado colombiano: un reto institucional en el marco de la gubernamentalidad. <https://n9.cl/d85rq4>
- Valdez G. (2025). Propuesta de optimización del sistema de gestión de la calidad bajo Norma ISO 9001: 2015 en la empresa Carrocerías Yaulema. <https://n9.cl/jt4kca>