



Programa de Ciencia Política  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

**BUROCRACIA Y DEFENSA JURÍDICA: ANÁLISIS DE CASO DEL  
DEPARTAMENTO JURÍDICO DE LA GOBERNACIÓN DEL VALLE  
DEL CAUCA.**

Daniela Salazar Saavedra.  
Proyecto de grado

Tutora y Tutor:  
Paula Andrea Cerón.  
Dr. Edgar Benítez.

Junio 2021.

## **Resumen.**

La Política de Defensa Jurídica representa un tema de gran importancia para las entidades públicas de orden nacional y territorial. Pues está encaminada a disminuir la actividad litigiosa de las entidades desde sus fases de: prevención, representación, de soluciones de conflictos por medios alternativos y el pago de sentencias.

Ahora bien, se ha desarrollado un marco normativo y políticas públicas entorno al tema de mejorar la defensa jurídica de las entidades, pero, no se evidencia una disminución progresiva de la actividad litigiosa. Lo que hace cuestionarse de la correcta implementación de la política en las entidades y la necesidad de indagar por los factores que están afectando el resultado.

## Introducción.

El presente proyecto se refiere al análisis de la burocracia y la defensa jurídica en la Gobernación del Valle del Cauca. La burocracia se puede definir como la forma más racional de ejercer la dominación, a través del saber y la experiencia (Weber, 1925), que se encuentra compuesta por unos elementos que afectan el resultado de las políticas públicas, los elementos son: normas, estructura, recursos y comportamientos, son estos elementos los que afectan la efectividad o eficiencia de la burocracia, por otro lado, otros factores externos pueden influir en la implementación de las políticas públicas (Oszlak, 2006).

Asimismo, la Administración pública tiene una serie de obligaciones, incorporadas en la Constitución del 1991, en donde se imprime en la agenda de Gobierno una cuestión social, en donde el Estado deja de ser un espectador y regulador, para convertirse en el responsable del bienestar de los asociados, fundamentando todas sus acciones en los principios y fines que debe perseguir (Parra & Jiménez, 2016).

El Estado como responsable del bienestar de los ciudadanos tiene la obligación de reparar cuando por una acción, omisión o gestión, pone en riesgo o vulnera un derecho de las personas o grupo de personas. En el momento que el Estado tenga la obligación de reparar, debe destinar un presupuesto para el cumplimiento de esa obligación, dando como consecuencia una carga pecuniaria a cargo de las entidades del Estado tanto a nivel nacional, como territorial, cuando vulneren o pongan en riesgo los derechos de las personas o grupo.

Considerando lo anterior, desde el Gobierno colombiano, se creó la Política de Defensa Jurídica, la cual, tiene como función principal representar los intereses en los escenarios judiciales de la administración pública, así como, evitar vulnerar los derechos colectivos o subjetivos por una actuación u omisión de las entidades del Estado. Sin embargo, las entidades del Estado

siguen presentando una alta cantidad demandas en su contra y fallos desfavorables hacia las entidades (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2003). Una de estas entidades, es la Gobernación del Valle del Cauca, que para el 2016 estaba entre el top 5 de las entidades más demandadas en el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle (Gutiérrez, 2019), por lo cual, debió realizar una serie de transformaciones para mejorar su Defensa Jurídica.

Teniendo en cuenta, que desde el Gobierno Nacional se creó una política para disminuir el litigio y tener menos demandas desfavorables hacia las entidades, no obstante, se siguen presentado condenas en contra y alta cantidad de demandas. Nace la necesidad de estudiar la Política de Defensa Jurídica a través de los elementos del modelo burocrático. Analizando así la Defensa Jurídica más allá de la eficiencia o eficacia, sino, profundizar en factores internos de la entidad que influyen en su aplicación, ejecución y resultado. Profundizar teóricamente desde esta óptica, podría dar herramientas al Gobierno de crear políticas con estos elementos incluidos.

Para el desarrollo de esta investigación, se tuvo un contacto directo con el Departamento Jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca, por medio del cual, se realizaron la revisión documental, entrevistas y una encuesta en torno al tema tratado. Adicionalmente, se dio la posibilidad de entrevistar a los líderes de las políticas a nivel nacional, los cuales son: la Agencia Nacional de Defensa Jurídica (en adelante la ANDJE), el Departamento de la Función pública y a la Defensoría del Pueblo. Durante la investigación en el campo, se tuvieron muchos obstáculos por las medidas de aislamiento, los contagios, la carga laboral de las entrevistas y las vacaciones. Pero finalmente, se logró el objetivo.

La investigación se encuentra dividida en:

**Capítulo 1:** En el cual se plantea la problemática, se justifica, se brindan los antecedentes del tema y posteriormente se desarrolla el marco teórico en torno a explicar el modelo burocrático y sus elementos, la Política de Defensa Jurídica, las acciones populares y de grupo.

Este marco es importante, en la medida que es la forma en la cual se estructuraron cada uno de los elementos, para su el análisis que se realiza más adelante.

**Capítulo 2:** En este se realiza una caracterización del modelo burocrático en el Departamento jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca.

**Capítulo 3:** Este tiene como propósito explicar y demostrar el desarrollo de la Política de Defensa Jurídica en la Gobernación del Valle del Cauca, realizando un especial énfasis en las acciones populares y de grupo.

**Capítulo 4:** En este se brinda un análisis de los resultados obtenidos en los capítulos anteriores, para conocer si existe un efecto entre el modelo burocrático y el resultado en la Defensa Jurídica de la Gobernación, realizando un énfasis en las acciones populares y de grupo.

**Capítulo 5:** Este permite servir como insumo a la entidad para mejorar la Política de Defensa Jurídica para acciones populares y de grupo en la Gobernación del Valle del Cauca.

## Tabla de contenido

<b>1. CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, JUSTIFICACIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>8</b>
1.1. Planteamiento del problema.....	8
1.2. Antecedentes.....	14
1.3. Justificación.....	17
1.4. Marco teórico: Los elementos burocráticos en la Política de Defensa Jurídica para acciones populares y de grupo.....	21
1.4.1. Defensa jurídica.....	21
1.4.2. Mecanismos de protección: las acciones populares y de grupo.....	26
1.4.3. Burocracia y modelo burocrático.....	35
<b>2. CAPÍTULO 2: ELEMENTOS BUROCRÁTICOS EN EL DEPARTAMENTO JURÍDICO DE LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA.....</b>	<b>52</b>
2.1. Elementos burocráticos del Departamento de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca.....	55
2.1.1. Estructura del Departamento de Jurídica.....	55
2.1.2. Normatividad legal y no legal en el Departamento de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca.....	59
2.1.3. Recursos: humanos, tecnológicos y financieros.....	70
2.1.4. Direccionamiento y estrategia.....	77
<b>3. CAPÍTULO 3: DEFENSA JURÍDICA DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO EN LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA.....</b>	<b>85</b>
3.1. Contextualización de la defensa jurídica.....	85
3.2. Transformaciones en la Política de Defensa Jurídica en la Gobernación del Valle del Cauca.....	90
3.2.1. Disminución de procesos por apoderado.....	90
3.2.2. Mayor control sobre los apoderados.....	90
3.2.3. Especialización por áreas.....	91
3.2.4. Trabajo en equipo.....	92
3.2.5. Mejoramiento del archivo.....	93
3.2.6. Trabajo cooperativo en las secretarías.....	93
3.2.7. Capacitación de la ANDEJ.....	94
3.3. Situación actual de la Política de Defensa Jurídica y las etapas de la política.....	95
3.3.1. Información de la litigiosidad de la Gobernación del Valle del Cauca.....	96
3.3.2. Etapas de la Política de Defensa Jurídica.....	98
3.3.3. Defensa Jurídica de acciones populares y de grupo.....	109
<b>4. CAPÍTULO 4: EXAMINAR LOS EFECTOS QUE TIENEN LOS ELEMENTOS BUROCRÁTICOS EN LA DEFENSA JURÍDICA.....</b>	<b>113</b>
4.1. La defensa jurídica y los elementos del modelo burocrático.....	113
4.1.1. Normatividad en el Departamento de jurídica y su relación con la Política de Defensa Jurídica.....	113
4.1.2. Recursos y su relación con la defensa jurídica.....	119
4.1.3. Direccionamiento y estrategia y la Política de Defensa Jurídica.....	135
4.1.4. Estructura.....	139

<b>5. CAPÍTULO 5: RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA JURÍDICA DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO.</b>	<b>147</b>
<b>5.1. Recomendaciones para el recurso</b>	<b>147</b>
5.1.1. Planeación de los apoderados:	147
5.1.2. Gestión de los apoderados y su desempeño:	148
5.1.3. Gestión del desarrollo y conocimiento:	150
5.1.4. Recomendaciones para el recurso tecnológico	151
<b>5.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la memoria institucional.</b>	<b>152</b>
<b>5.3. Mejorar la interacción con otros actores</b>	<b>154</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>156</b>
<b>7. ANEXOS.</b>	<b>162</b>
<b>7.1. Metodología</b>	<b>162</b>
7.1.1. Método cualitativo.	162
7.1.2. Aproximación cuantitativa.	167
<b>7.1.3. Encuestas para los miembros del Departamento de Jurídica.</b>	<b>169</b>
7.1.4. . Encuestas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.	173
7.1.5. Entrevista a la gestión del conocimiento.	175
7.1.6. Entrevista a la Dirección de Participación y acceso a la información del Departamento de la Función Pública.	176
7.1.7. Entrevista apoderados del Departamento de Jurídica.	176
7.1.8. Entrevista Directivos del Departamento de Jurídica	177
7.1.9. Entrevista a secretarías o Dependencias.	178
7.1.10. Entrevista Defensoría del pueblo	178

# 1. CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, JUSTIFICACIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO.

## 1.1. Planteamiento del problema.

En las calles se escucha que la burocracia está conectada a trámites extensos, a corrupción, ineficiencia, insatisfacción de las necesidades de los ciudadanos, entre otros términos que no lo definen realmente. En este caso, la burocracia se describe a través de unos elementos, que se darán a conocer. Por medio de estos elementos, se implementa la Política de Defensa Jurídica, la cual, es importante para las entidades públicas, dado que, tiene como propósito disminuir las demandas contra el Estado, mejorando la representación judicial y previniendo el daño que pueden ocasionar las entidades del Estado a los ciudadanos. Una buena implementación de la Defensa Jurídica puede favorecer las percepciones que se tienen de la burocracia.

Los aportes teóricos que se encuentran sobre el concepto de burocracia resaltan a uno de sus mayores exponentes; Marx Weber (1925), que define la burocracia como: una forma de dominación legal, llamado cuadro administrativo, que tienen las siguientes características: “a) deberes a su cargo, b) jerarquía rigurosa, c) competencias fijadas, d) un personal calificado e) retribución por el ejercicio de su cargo e) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, f) están sometidos a vigilancia y disciplina”. (176 p). El aporte teórico de Marx Weber se enriqueció con otros teóricos como: Karl Weick, Frederick Winslow, Taylor y Chester Barnard, quienes crearon discusiones y contribuciones, en torno a la burocracia como el ideal de organización. Sus contribuciones giraron alrededor de: el conocimiento que genera cada trabajador ejerciendo su cargo, la relación entre el individuo y la organización, la influencia de la motivación e incentivos en la productividad, la responsabilidad de acuerdo con su cargo, el trabajo en conjunto con metas a un fin común, entre otros. Estas funciones, se armonizan en una estructura guiada por la cooperación de los miembros y

con la finalidad de responder a las demandas externas de los ciudadanos. (Tamayo, 1999)

La mayoría de los aportes teóricos se condensan, en el modelo de productividad burocrática planteada por Oszlak (2006), que será objeto de esta investigación. Para el autor, la burocracia es un sistema de producción que busca satisfacer expectativas y demandas sociales, con miras a lograr el cumplimiento de metas, emplear recursos e influir en el resultado obtenido, entre otros elementos como: el esquema normativo, los comportamientos y la estructura.

El contexto colombiano, no fue ajeno a ser influenciado por las teorías de la burocracia, acompañada de transformaciones sociales que se vivieron al final del siglo XIX. Estas transformaciones, exigen por parte del Estado colombiano un cambio en la prestación de sus servicios y la organización de las entidades que lo prestaban, este proceso paulatino es estudiado por López (2006), en donde, Colombia implementa el “ideal weberiano”. Su máxima expresión se encuentra en la Constitución de 1991, en la cual, se consagran dos preceptos importantes para esta investigación, el primero de ellos, la función administrativa, como representación de las teorías de organización del Estado, anteriormente mencionadas:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”(Constitución Política de Colombia, 1991)<sup>1</sup>*

La función administrativa es ejercida mediante una estructura jerárquica, con personal calificado, con funciones específicas por una ley o reglamento, con la finalidad de prestar servicios y satisfacer las necesidades de los

---

<sup>1</sup>Art 209. Tomado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

ciudadanos. La función pública es la tangibilización de los modelos planteados para autores como Weber y Oszlak del modelo burocrático.

Y el segundo concepto, demuestra la transformación que sufrió el Estado, en donde, dejó de ser un creador de normas y un ente regulador de relaciones, para convertirse en un garante de bienestar de los ciudadanos, fundamentando todas sus acciones en los principios y fines que debe perseguir (Parra & Jiménez, 2016). Lo anterior, se conoce como Estado Social de Derecho, que según, la Corte Constitucional se funda en los principios de legalidad y responsabilidad; el primero, protege los derechos y libertades de los ciudadanos y; el segundo<sup>2</sup>, le atribuye el deber de responder al Estado cuando se afecta o menoscaba patrimonialmente o vulnera un derecho de los ciudadanos por una acción, omisión o gestión. Esto trae en algunos casos una consecuencia pecuniaria en cabeza del Estado con el fin de indemnizar o proteger los derechos afectados.

Sin embargo, para que el Estado esté obligado a proteger los derechos o indemnizar, se deben cumplir los siguientes presupuestos: i) la existencia de un daño antijurídico, ii) que la acción u omisión desplegada sea imputable a las entidades públicas y iii) que se presente una relación de causalidad entre el daño y el órgano estatal (*Sentencia C-286 del 2017*, 2017). En caso tal, de cumplirse los tres elementos mencionados es deber del Estado reparar.

En concordancia a lo anterior, los ciudadanos tienen distintos medios para reclamar la responsabilidad del Estado. En la ley 1437 del 2011<sup>3</sup> Se

---

<sup>2</sup> Para que exista responsabilidad por parte del Estado se debe configurar los elementos del daño como lo ha mencionado el doctrinante Henao () “Dentro de esta perspectiva, consideramos que son tres los elementos para que se declare la responsabilidad civil de una persona, incluido el Estado: el daño, la imputación del daño, y el fundamento del deber reparatorio. Estos extremos marcarán el derrotero de la primera parte de este escrito. Optamos por esta clasificación por los siguientes motivos: en primer lugar, porque el daño, así a secas, es la minoración patrimonial sufrida por la víctima, que debe ser resarcida en aplicación de la regla de la indemnización integral del daño. Por ello se estudia en primer término. En segundo lugar, porque ese daño se le debe imputar a alguien diferente de la víctima para que pueda operar la declaratoria de responsabilidad. En tercer lugar, porque el daño que se produce a la víctima debe también ser antijurídico, esto es, dar lugar a que el juez ordene al responsable la traslación patrimonial a favor de la víctima)(Fuentes, 2009)

<sup>3</sup> Se hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Las normas de este código se aplican a los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público de distinto orden. En concordancia con el Artículo 2 del CPACA.

establecieron distintos medios de control, para reclamar la responsabilidad del Estado por vía judicial, entre estos se encuentran: la reparación directa, la acción popular y la acción de grupo. Primero, la reparación directa es de naturaleza individual y se origina cuando a una persona se le causa una lesión o afectación en sus derechos de forma individual y tiene este mecanismo para reclamar los perjuicios sufridos. Segundo, las acciones de grupo son de naturaleza colectiva y se origina cuando un grupo de personas de forma uniforme respecto a un mismo hecho, se les causa un daño individual. Tercero, las acciones populares, son de naturaleza colectiva, en razón que, protegen los derechos o intereses colectivos, no es necesario causar una lesión al derecho, basta con la simple amenaza. En síntesis, las acciones populares buscan una protección colectiva, mientras, la reparación directa es individual, por otro lado, la reparación directa y la acción de grupo requiere que el daño se materialice, en cambio, con las acciones populares es suficiente que se amenace el derecho. Además, la acción de grupo tiene un carácter pecuniario, mientras la acción popular no busca un lucro.(Correa, 2006)

Teniendo en cuenta que, las acciones populares y de grupo, son mecanismos de protección para los derechos o interés colectivos y, en cierto sentido, pueden establecer la responsabilidad del Estado de indemnizar o proteger derechos. Es justamente en este el punto donde se relaciona la Política de Defensa Jurídica del Estado, la cual es creada con la finalidad de disminuir las pérdidas pecuniarias a cargo de este, por las condenas en contra, derivadas en algunas ocasiones por generar un daño antijurídico a un grupo de personas o una comunidad. La Política de Defensa Jurídica se define, como todas las acciones que desde el Estado se adelantan para proteger los recursos públicos (Agencia de Presidencial de Cooperación Internacional, 2019), entre estas se encuentran: la prevención, representación y los trámites posteriores a la condena. Así como la formación de un comité de conciliación.

Considerando que la aplicación de la Política de Defensa Jurídica se debe dar desde las entidades del Estado, las cuales, a su vez, están organizadas bajo el modelo burocrático, y su meta principal es la realización o prestación de

servicios a una comunidad de forma idónea y obteniendo el resultado más favorable (Camacho 2000 como se citó en Jijon & Bejar, 2017), puede llegar a existir un punto de conexión entre la Política de Defensa Jurídica, con el modelo burocrático.

Entre las entidades del Estado se encuentra la Gobernación del Valle del Cauca, como entidad descentralizada territorialmente a nivel departamental, creada por la ley 65 de 1909, que le da autonomía administrativa, personería jurídica y autonomía patrimonial. Su creación obedece a la organización del Estado moderno a través de la burocracia, debido a que, tiene una norma de creación, funciones y deberes específicos, un personal de trabajo y necesidades de los ciudadanos vallecaucanos que deben satisfacer.

La Gobernación del Valle del Cauca es susceptible a ser demandada por acciones populares y de grupo, en busca de proteger los derechos o intereses colectivos de los vallecaucanos. Una observación y revisión documental en cuanto a la aplicación de la Defensa Jurídica para acciones populares y de grupo, revela, a falta de un estudio más exhaustivo: i) la ausencia de datos sobre demandas de este tipo de acciones, que impide a la entidad tener trazabilidad en los procesos, (ii) una organización que da cuenta de la división de funciones específicas, (iii) una construcción de memoria institucional, (iv) distintas clases de servidores públicos y v) diferentes tipos de demandas.

Con lo anteriormente mencionado, en este trabajo se propone resolver la siguiente pregunta problema:

¿De qué manera los componentes de la burocracia influyen en la gestión de la Defensa Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca en el período 2020 a 2021 primer semestre, con énfasis en la defensa en acciones populares y de grupo en donde la Gobernación es accionada?

Sobre la siguiente investigación se plantea el siguiente objetivo general, Determinar la influencia de los componentes burocráticos en la gestión de Defensa Jurídica para acciones de Populares y de Grupo en el Departamento Jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca.

**Objetivos específicos:**

1. Caracterizar los componentes burocráticos existentes en el Departamento jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca.
2. Identificar la composición de la Defensa jurídica en acciones de grupo y populares implementada en la Gobernación del Valle del Cauca.
3. Examinar el efecto que tienen los componentes burocráticos en la defensa de demandas en específico de acciones Populares y de grupo.

## 1.2. Antecedentes.

La introducción de la responsabilidad del Estado, en la Constitución Política, generó que el Estado, tenga el deber de responder, cuando lesione o ponga en riesgo los derechos de los ciudadanos (Parra & Jiménez, 2016). Como consecuencia de esta obligación, se empezó a generar una gran carga de procesos en contra del Estado, que afectan directamente el patrimonio público por el monto de las condenas (Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes, 2003). Por esta problemática, desde el Estado se empezó a desarrollar un marco normativo para disminuir el número de demandas que tenía en contra.

En consecuencia, de las nuevas funciones del Estado y de los cambios sociales, nació, la Política de Defensa Jurídica desde el Gobierno Nacional, sus inicios se originaron con el Plan Nacional de Desarrollo del 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario” o la Ley 872 del 2003. De esta forma, se siguió implementando avances normativos que permitieran cumplir con los fines propuestos, entre estos se creó el CONPES 3250 de 2003 o “Líneas de acción para el fortalecimiento legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes”. En el cual se establece la línea de acción para el fortalecimiento de la defensa; la que consistió en: i) el diseño de medidas que tiendan a la prevención del daño antijurídico, ii) la defensa de los intereses del Estado, tanto de índole judicial como patrimonial y, iii) la reestructuración sistemática de carácter institucional (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2003).

A pesar de que, el Gobierno Nacional identificó los puntos claves para fortalecer la defensa del Estado, seguían las condenas en contra de él, esto queda plasmado en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*el aumento de acciones y omisiones de las autoridades continúan generando pleitos contra el Estado, que hoy superan los 170.252 procesos*” (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Colombia, 2011, p. 518). En vigencia del Plan Nacional 2010-2014,

se generaron unos avances normativos, en relación con la Política de Defensa Jurídica. Entre estos avances, se encuentra la ley 1444 del 2011, por la cual se creó la ANDJE que se convirtió en el líder de la política. Esta institución tiene como objetivo formular, aplicar, evaluar y difundir políticas de prevención del daño y defensa para entidades a nivel nacional, así como monitorear la cantidad de demandas, cuantía, clase de procesos, pretensiones, demandantes, entre otros (Ley 1444 del 2011, 2011). Este monitoreo lo realizará a través de un sistema de información llamado ekogui, el cual se creó mediante el decreto 2052 del 2014. En cuanto a los avances recientes se encuentra el CONPES 3971 del 2019, en el cual se financia a la ANDJE para renovar su estructura y ampliar la cobertura de sus funciones señaladas anteriormente, mediante dos frentes, en el fortalecimiento de los servicios prestados a entidades nacionales y gestionar el conocimiento de las causas de las demandas, para formular políticas basadas en evidencia (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2003) entre otros.

En cuanto a los aportes teóricos que giran en torno al tema de Defensa Jurídica, se han enfatizado en medir si ese desarrollo normativo e instituciones creadas en los Estados, ha mejorado la política de Defensa jurídica. Entre este tipo de estudios se encuentran los autores Carrillo et al., (2013) al igual que Grafe, (2014) que caracterizan los modelos implementados de Defensa Jurídica, los cuales son: el concentrado, el mixto o híbrido y el desconcentrado. Describiendo cada uno de los modelos y mencionado, las ventajas y desventajas que tiene cada uno. Por otro lado, estudios que se especializan en la descripción de casos concretos, se encuentran (Restrepo, 2018), que evalúa las fortalezas de los países de Chile, España y Estados Unidos en la efectiva implementación de la Política de Defensa Jurídica. Todos estos países han implementado un modelo concentrado de defensa.

Separándose de los estudios de los modelos de defensa, se encuentra Urrego (2015), que abre la puerta a estudiar la Defensa Jurídica con otras variables,

en este caso con la gubernamentalidad, que es expresada por los sujetos que representan al Estado. El aporte teórico del autor busca concentrarse en el modelo de buen gobierno,<sup>4</sup> con técnicas, estrategias y mecanismos que permitan fortalecer las instituciones y esto, autoafirmar la conducta de los servidores públicos, para que estén en sintonía de la nueva gestión de las entidades públicas.

Con el recorrido normativo y teórico, que ha girado en torno a la Política de Defensa Jurídica, la mayoría se ha enfatizado en estudiar y generar resultados a partir de disminuir los litigios, buscando las causas del daño para mitigarlo. Sin embargo, desde el gobierno no se han aportado estudios con miras a la composición y calidad de las oficinas jurídicas de las entidades, que se han encontrado desde el CONPES 3250 de 2003 como un factor que influye en la Política de Defensa Jurídica, el autor que más se acerca a poner los ojos en los servidores públicos es Urrego (2015), no obstante, no realiza un estudio experimental de la influencia de la ética de los servidores públicos en la prestación de un buen servicio, entre estos la Política de Defensa Jurídica.

Considerando lo anterior, el estudio que se propone es innovador, al analizar la Política de Defensa Jurídica, desde la composición de las oficinas jurídicas, por medio del modelo burocrático planteado por el autor (Oszlak, 2006) en donde las: normas, estructura, recursos y comportamientos, son elementos que pueden afectar la efectividad o eficiencia de la burocracia, por otro lado, otros factores externos pueden influir en la implementación de las políticas. De forma general, el autor llega a la conclusión que los límites impuestos por el contexto político, la complejidad de la dinámica burocrática, afectarán la formulación e implementación de las políticas públicas, en este caso de la defensa jurídica.

---

<sup>4</sup> Buen Gobierno, es que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, en su naturaleza interdependencia y universalidad, los valores y procedimientos de la democracia (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006)

### 1.3. Justificación.

Como se evidenció en los antecedentes, se encuentran aportes teóricos respecto a la implementación y ejecución de la Defensa Jurídica, en específico en el caso colombiano, se ha acompañado de un desarrollo normativo, en busca de disminuir las condenas en contra del Estado. Sin embargo, no existe una certeza de una disminución de la actividad litigiosa en contra del Estado, pues como muestra la siguiente Tabla “Procesos activos contra la nación entre el 2012-2020”, no hay un patrón de comportamiento.

Tabla 1. Procesos activos contra la nación admitidos entre el 2012-2020.

Procesos activos contra la nación admitidos entre 2012-2020			
Año de Admisión	Número de procesos		Pretensiones
2012	4880	\$	7.446.330.967.642
2013	9806	\$	14.857.444.265.301
2014	15803	\$	42.762.149.181.430
2015	23226	\$	81.338.531.634.875
2016	32298	\$	37.985.674.334.197
2017	47034	\$	54.621.416.263.573
2018	66476	\$	38.453.326.781.546
2019	89791	\$	43.126.347.036.435
2020	29521	\$	7.623.752.298.639

Elaboración propia. Basada en el sistema ekogui

Los montos de las pretensiones de los procesos en contra de la nación afectan el patrimonio del Estado, desde el CONPES 3250 de 2003, se han encontrado las causas por las cuales las condenas se ven aumentadas:

*“carencia de recursos financieros y logísticos especializados que han impedido la implementación y fortalecimiento de medidas para prevenir el daño, (...) una ineficaz y precaria defensa de los intereses estatales explicada por los representantes y departamentos que llevan a cabo la Defensa Jurídica y la ausencia de información confiable de los procesos judiciales en curso”* (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2003)

Desde el CONPES, se denota la necesidad de poner la atención en los departamentos jurídicos de las entidades del Estado, los cuales se han estructurado bajo un modelo burocrático, el cual, como se mostró en los antecedentes no se ha tenido en cuenta en los estudios de la Política de Defensa Jurídica. Para poder garantizar una real Defensa Jurídica, se deben estudiar otras variables que puedan estar afectando su implementación en las entidades del Estado. Según Urrego (2015), se debe estudiar la Defensa Jurídica: “desde un modelo que permita enfocarse en la gestión pública eficiente por parte del servidor público, que se ve transversalmente afectado por su conducta ética y quien está directamente relacionado con la ciudadanía” (76p). Es interesante el aporte de autor en la media que, quien implementa la Política de Defensa Jurídica cobra relevancia, porque como lo menciona (Restrepo, 2011) los servidores públicos son quienes se relacionan con la capacidad que tienen las instituciones gubernamentales para lograr el objetivo de conjugar eficacia y desempeño, conectando la sociedad civil con la entidad. Los servidores públicos en su conjunto conforman el aparato burocrático, en donde se dividen su trabajo para generar mayor productividad en sus funciones atribuidas de forma específica a través de una ley o reglamento.

En este sentido se puede indagar por los elementos internos de las entidades del Estado, en donde, las cuales, desde los autores como Marx Weber se han organizado a través de la burocracia. El autor, como se ha mencionado anteriormente la caracterizó por medio de unos elementos: a) personas libres, b) estructura jerárquica, c) competencias o funciones fijadas, e) personal calificado, f) retribución por su trabajo, g) ejercer el cargo como única profesión, h) tiene perspectivas de acceder, i) el trabajador es objetivo, j) está sometido a disciplina y vigilancia (Weber, 1925, pp. 176-178). Aunque los aportes más modernos en relación a la burocracia se han centrado en tomar aspectos de la organización del sector privado, con un ciudadano más participativo, un sujeto activo de la gestión pública (Noël, 2019) y un direccionamiento guiado a la gestión. Pese a que estas teorías dan cuenta de

la organización burocrática este trabajo no se centra en analizar las razones de las transformaciones, si no buscar una relación entre las estructuras internas de los departamentos jurídicos de las entidades del Estado y la Política de Defensa Jurídica, por está razón el autor Oszlak (2006) que analiza el rol de la burocracia en la implementación de políticas públicas, considerando los factores internos de las entidades, como son: los elementos burocráticos, así como, los elementos externos, que son las demandas interpuestas por los ciudadanos, sirve como guía para la planteamiento de este estudio.

Buscando analizar estos elementos burocráticos, al realizar un estudio preliminar de las entidades públicas, se encontró que la Gobernación del Valle del Cauca en el año 2016 ocupaba el top 5 de las entidades más demandadas en el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, con 4.100 procesos en su contra. Dada la situación, en la cual se encontraba la Gobernación y acompañada de un proceso de organización de pasivos, con la ley 550 de 1999, en el 2019 había logrado bajar el número de litigios a 2.800, la subdirectora de defensa jurídica para ese momento Dra. Diana Carolina (2019) menciona:

*Ya no somos de las entidades más demandadas, anteriormente estábamos en el primer y segundo lugar. A raíz de la implementación de políticas de prevención hoy en día este deshonroso puesto ya no tenemos, ya hemos bajado mucho los niveles de demandas y eso hace que haya una recuperación sustancial en la gestión jurídica en el departamento.(Gutiérrez, 2019)*

La disminución de la actividad litigiosa de la Gobernación del Valle del Cauca obedece a transformaciones internas que debieron realizar, que pueden llegar a tener relación con los elementos burocráticos de esta entidad. Pues se evidencia a falta de un estudio más profundo elementos que están afectando la implementación de una buena defensa como son: el tipo de contratos de los apoderados judiciales, la alta rotación del personal y la carencia de memoria

institucional. Profundizando en la Defensa Jurídica de algunas demandas, bajo la percepción de los apoderados del Departamento de jurídica, se encontró que las acciones populares y de grupo, revisten una complejidad mayor que otro tipo de demandas, de esta forma lo menciona Carlos apoderado de las acciones constitucionales:

*Las acciones populares y de grupo son acciones muy complejas, cuando nos llega una acción de este tipo, nos llegan unas pretensiones muy claras, sobre esas pretensiones trabajamos. Pero, con esas posibilidades que tiene el juez de fallar extra petita. Uno no puede precaver hasta donde va a llegar el juez, como el operador judicial.*

La particularidad o complejidad de este tipo de acciones, también se enmarcan por su cuantía, pero baja frecuencia en el caso de las acciones de grupo. Para las acciones populares es difícil con la presentación de la demanda determinar el impacto presupuestal. Así mismo, las acciones populares y de grupo, son las únicas exceptuando la acción de tutela, que tienen un rango constitucional. Este rango constitucional es desarrollado a través de la ley 472 de 1998

Con todo lo anterior, resulta importante realizar un aporte teórico para el estudio de la Defensa Jurídica de las entidades del Estado, más allá del tipo de modelo de defensa que el Estado colombiano tenga implementado

#### 1.4. Marco teórico: Los elementos burocráticos en la Política de Defensa Jurídica para acciones populares y de grupo.

Tras enmarcarse los conceptos importantes para esta investigación, este capítulo tiene como propósito explicar cada uno de los elementos relevantes para esta, dado que, según el concepto delimitado, fueron evaluados a través de entrevistas, encuestas y revisión documental.

Los conceptos que se entraran a definir son: Defensa Jurídica, acciones populares, acciones de grupo, la burocracia, el modelo burocrático y cada uno de sus elementos que son: normatividad, recursos, estructura y direccionamiento y estrategia, el modelo fue modificado para la realización de la investigación.

##### 1.4.1. Defensa jurídica.

La Política de Defensa Jurídica no es propia del contexto colombiano, sino que, otros países como: Chile, Estados Unidos, España, entre otros, también han implementado esta política, a través de modelos, los cuales son: el concentrado, desconcentrado e híbrido o mixto. El modelo concentrado, se distingue porque la función de la Defensa Jurídica se encuentra en manos de un cuerpo de abogados único, que son los encargados de expedir lineamientos, protocolos y ejecución de la defensa del Estado, en cuanto a las otras dependencias jurídicas de las entidades del Estado no gozan de autonomía (Grafe, 2014). (ii) El modelo mixto, contiene una agencia central y se delegan algunas funciones a otras instituciones. Estas funciones, pueden ser encargadas a entidades privadas, que pueden ayudar con procesos de conciliación, representación o asesoramiento. Cabe resaltar que el modelo mixto es el que se le ha atribuido teóricamente a Colombia, con la existencia de la *agencia nacional de defensa jurídica (ANDJE)* (Grafe, 2014, iii) El modelo descentralizado, se caracteriza por poseer una agencia central con funciones específicas, donde las entidades del Estado tienen autonomía para

manejar los temas de defensa. Esta institución tiene la función de expedir protocolos y lineamientos, sin embargo, su actuación es limitada (Grafe, 2014).

Un estudio realizado por Restrepo (2018) evalúa las fortalezas de los países de Chile, España y Estados Unidos, todos estos países han acogido un modelo concentrado. En Chile, la fortaleza reposa en el talento humano, dados los estrictos procedimientos de selección y la normatividad a la cual están sujetos. Por otro lado, el caso de España se caracteriza por la implementación de herramientas tecnológicas, las cuales tienen el deber de ayudar a los apoderados en el cumplimiento de sus funciones. Y, por último, en Estados Unidos, la representación del gobierno se encuentra al nivel en cuanto a efectividad y remuneración que en el sector privado.

A pesar de las fortalezas de cada modelo, ninguno asegura ser mejor que el otro, según Carrillo et al. (2013)

*El éxito del modelo no depende de su grado de concentración o desconcentración, sino de la calidad de los recursos humanos seleccionados para la defensa, ya sea al interior de las oficinas jurídicas, vía abogados externos individuales, o recurriendo a firmas especializadas. (p.4)*

Los aportes de los modelos exitosos van más allá del diseño del modelo de la política y ponen los ojos en los recursos, en especial el capital humano. Tanto los hallazgos de Restrepo (2019) y Carrillo et al (2013) abren la puerta a estudiar la Defensa Jurídica desde otros factores, más allá de la eficiencia y la eficacia de la política, así como, el éxito de cada una de las etapas de la defensa, que son comunes al modelo concentrado, desconcentrado e híbrido, estas etapas son:

**A. La prevención del daño antijurídico:** Esta etapa es reflejada en el régimen de responsabilidad establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, en donde, el Estado debe responder en las

siguientes circunstancias: i) la existencia de un daño antijurídico, ii) Que la acción u omisión desplegada sea imputable a las entidades públicas y iii) Que se presente una relación de causalidad entre el daño y el órgano estatal.(*Sentencia C-286 del 2017*, 2017) En síntesis, el Estado puede causar un daño en el ejercicio de sus funciones a una persona o conjunto de personas que no tenían la carga de soportar ese daño o por no proteger los derechos estando obligado hacerlo.(Grafe, 2014; *Sentencia 73001-23-31-000-1999-00539-01*, 2012). Esta etapa de prevención del daño, en Colombia es realizada mediante la identificación de “las causas y las sub-causas que pueden generar conflictos judiciales representados en acciones constitucionales, contenciosas administrativas, ordinarias y arbitrales en contra de una entidad pública, con el fin de determinar e implementar acciones concretas y eficaces dirigidas a suprimir o minimizar la acusación del daño.(Ministerio de Educación Nacional, 2020).

Este procedimiento es realizado en el sistema ekogui para las entidades de orden nacional o bases de datos para las entidades de orden territorial, con relación, a las entidades territoriales, el Departamento de la Función Pública recomienda someterse a los lineamientos de la ANDJE (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

**B. Medios alternativos a la solución de conflictos:** Esto hace referencia a los medios alternativos de solución de conflictos, entre ellos, la conciliación, con el propósito de no llegar a los tribunales. (Grafe, 2014).

En Colombia en las entidades de cualquier orden la aprobación o no de las conciliaciones son competencia de los comités de conciliación, los cuales, en el artículo 2.2.1.3.1.2.5 del Decreto 1069 del 2015, tiene las funciones de: formular y ejecutar políticas de prevención del daño

antijurídico, diseñar las políticas generales que orientan la defensa de los intereses de la entidad, estudiar y evaluar los procesos que surgen, fijar directrices institucionales para la aplicación de arreglo directo, transacción *y conciliación, determinar la procedencia de la conciliación*. Este comité estará compuesto por: el jefe, gerente, presidente o representante legal del ente, el ordenador del gasto, jefe o director de la oficina jurídica y dos funcionarios de confianza asignado(Decreto 1069 de 2015, 2015).

**C. Representación judicial:** Esta fase inicia con la presentación de la demanda y continúa hasta la sentencia judicial o laudo arbitral. Esta se encuentra compuesta por las siguientes acciones: i) elaborar la política que orientará la defensa técnica de sus intereses litigiosos, atendiendo criterios de caracterización del litigio en el cual son parte, ii) definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados, iii) tener una fuente información, como es ekogui u otro, con todas las piezas procesales y por último (iv estudiar los casos (Ministerio de Educación Nacional, 2020).

**D. Cobranza o pago de la sentencia judicial o laudo arbitral:** Esta etapa, hace referencia al pago de la sentencia o laudo, la cual, debe realizarse bajo los principios de celeridad, eficiencia y eficacia, porque si no se realiza bajo estos principios, aumentarán los costos de interés y mora (Ministerio de Educación Nacional, 2020).

Este es el ciclo que compone la Política de Defensa Jurídica de las entidades del Estado colombiano. En el caso de ser entidades de orden nacional, la ANDJE determinará los lineamientos y protocolos, además, de la obligatoriedad de diligenciar la información en el sistema ekogui, en razón

que, se encuentran involucrados intereses litigiosos de la nación<sup>5</sup>. En relación, con las entidades de orden territorial, entra a colisión la autonomía de las entidades territoriales consagrada en la Constitución Política y el sistema de defensa híbrido, que traen como consecuencia, la discrecionalidad en el cumplimiento de los lineamientos de la ANDJE y la adopción del sistema ekogui. No obstante, todas las entidades independientes del orden deben establecer una Política de Defensa Jurídica con los cuatro etapas mencionadas, con el propósito de anualmente realizar la medición del desempeño institucional, a través de FURAG<sup>6</sup>, en donde la defensa jurídica es un ítem de medición.

Con lo mencionado, la Política de Defensa Jurídica, sin importar el modelo adoptado por Estado tiene las etapas de: prevención de daño antijurídico, medios alternativos de solución de conflictos, representación judicial y cobranza de sentencias o laudos. En Colombia se ha implementado desde 2011 un modelo de defensa híbrido, en donde la ANDJE expide protocolos, lineamientos, recauda la información en el sistema ekogui y participa como tercero interviniente en procesos con intereses litigiosos de la nación, esto causa, que las entidades de orden nacional cumplan con todo lo expedido por parte de la ANDJE. No obstante, las entidades de orden territorial deben establecer una política de Defensa Jurídica con los cuatro pasos señalados, con el propósito, de evaluar el desempeño institucional anualmente. Al realizarse los cuatro pasos de la Política de Defensa Jurídica, en la etapa de prevención del daño antijurídico, la entidad debe determinar la litigiosidad, a través de su base de datos. En la cual mide la frecuencia y la cuantía de las demandas que se interponen, con esta información, se conocen que tipo de demandas están generando mayor o menor impacto. Uno de los mecanismos

---

<sup>5</sup> “Aquellos en los cuales esté comprometida una entidad de orden nacional  
Aquellos que estén relacionados con un acto administrativo proferido por una entidad de orden nacional  
Aquellos relacionados con servidores públicos de orden nacional  
Aquellos relacionados con procesos de orden regional o internacional donde se demande a la nación  
Los que determine el consejo directivo” (Decreto 4085 de 2011, artículo 2)

<sup>6</sup> Es el formulario único de reporte de avances de la gestión, es una herramienta en línea de reporte de avances de la gestión, como insumo de monitoreo, evaluación y control del desempeño institucional.

para demandar son las acciones populares y de grupo, que afectan la litigiosidad de la entidad, además, de gozar con unas particularidades que se darán a conocer a continuación.

#### 1.4.2. Mecanismos de protección: las acciones populares y de grupo.

La Constitución de 1991 en su artículo 88 trajo consigo mecanismos de protección de derechos o intereses colectivos. No obstante, la definición de estos derechos no se encuentra de una forma expresa en el ordenamiento jurídico, por lo que resulta necesario darle una definición para el desarrollo de este trabajo.

Entre las definiciones se encuentra jurisprudencia del Consejo de Estado (2007) que menciona:

*Son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad. El Consejo de Estado precisa “que los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar (SANZ TOBÓN, 2007).*

En concordancia con lo anterior, los derechos colectivos incluyen aquellos que no le pertenecen a un grupo determinado de personas, que no son divisibles y que la satisfacción del derecho necesariamente se da de forma colectiva. Esta definición se refuerza con la postura de la Corte Constitucional de Colombia, que los define como: derechos de solidaridad, no excluyentes, que les pertenecen a todos, generando una doble titularidad, en sentido individual y colectivo, dado que, el derecho les pertenece a todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Algunos de estos derechos son: el goce de un

ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento ecológico racional, el goce del espacio público, el acceso a servicios públicos y a su prestación efectiva y oportuna(Sentencia T-341/ 16, 2016).

Por otro lado, se han dado aportes teóricos en cuanto a la definición de los derechos colectivos, en donde los autores tienen un punto en común, el cual es, el significado del derecho lo forman: las respuestas históricas a problemas de convivencia, conflictos, luchas sociales, necesidades humanas, entre otros. (Pérez, 2012). Estos elementos de origen son visibles en los derechos colectivos en el contexto colombiano, como se ha mencionado de la mano del autor (Parra & Jiménez, 2016) que la incorporación del Estado Social de Derecho, contenida en el preámbulo<sup>7</sup> de la Constitución, creó un Estado democrático, participativo y garantista de los derechos de los ciudadanos. En donde el componente participativo, según la Corte Constitucional (2008):

*Resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades o de un particular. La dimensión social del Estado de derecho implica de suyo un papel activo de los órganos y autoridades, basado en la consideración de la persona humana y en la prevalencia del interés público y de los propósitos que busca la sociedad, pero al mismo tiempo comporta el compromiso de los ciudadanos para colaborar en la defensa de ese interés con una motivación esencialmente solidaria” (Sentencia T-299 del 2008, 2008).*

La postura de la Corte Constitucional ratifica la importancia de los derechos colectivos para el funcionamiento del Estado Social de Derecho, debido a que, no representan intereses individuales, sino que, la defensa y protección de estos derechos les incumbe a todos los ciudadanos colombianos.

---

<sup>7</sup> El preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece el marco normativo mediante el cual se busca desarrollar el Estado, calificándolo como Estado Social de derecho, democrático y participativo; de derecho porque todas las decisiones adoptadas por las autoridades deben tener como fundamento la ley, evitando las decisiones arbitrarias; democrático porque las decisiones deben ser adoptadas por las mayorías y; participativo porque los destinatarios finales de las normas, es decir las personas que deben obedecerlas, son las que pueden y deben participar en la creación de las mismas, al igual que en la toma de decisiones de la administración que las afecten. Esta última calificación ha sido vista como el principal avance en el constitucionalismo actual de Colombia, por cuanto se pasó de un Estado representativo a un Estado participativo. La Carta Magna sostiene expresamente que la soberanía

A pesar de revestir una alta importancia para el ordenamiento jurídico, son susceptibles a ser puestos en peligro por una acción, omisión o gestión de la administración, es en este punto, es que los mecanismos de protección de estos derechos inician el aparato judicial con la finalidad evitar el daño contingente (preventivo), hacer cesar la amenaza, peligro o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativo) (*Sentencia T-299 del 2008*, 2008). Estas finalidades se logran a través de instaurar una acción popular. Sin embargo, existe otro mecanismo de protección, que no solo se limita a la defensa de los derechos colectivos, también abarca los derechos subjetivos de origen constitucional o legal (Londoño, 1999) y requieren la existencia de un perjuicio o daño, causado por una acción, omisión o gestión, este daño debe afectar a un número plural de personas y por su dimensión deben ser atendidos con prioridad. (*Sentencia T-244 de 1998*, 1998).

Es necesario explicar la acción de grupo y popular de forma separada, debido a que, no tienen la misma causa, pretensiones y finalidad. Al diferenciarse en estos aspectos, se plantea una defensa particular para cada una de ellas, primero, las acciones populares velan por la protección de un derecho colectivo, como se hizo mención, las acciones de grupo, es la posibilidad de presentar de forma conjunta una demanda por unos perjuicios individuales a ese conjunto.

#### 1.4.2.1. Acciones populares.

Como se ha desarrollado, la acción popular es un mecanismo de protección de los derechos o intereses colectivos, que tiene la finalidad preventiva y restitutoria, no reparatoria. Al defender intereses colectivos, cuya titularidad es difusa, por esta razón, pueden ser promovidas por cualquier persona, natural o jurídica, a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño o amenaza a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley. De este modo, también están facultados para interponerla el Defensor del Pueblo y los Personeros (*Sentencia C-215/99*, 1999).

En esta misma línea, la acción popular, también tiene unas particularidades en las etapas procesales, en donde se destaca, el pacto de cumplimiento, el comité de verificación, el contenido de la sentencia y anteriormente gozaba de un incentivo. En cuanto, al pacto de cumplimiento, se refiere a una forma de conciliación, que consiste en una mesa de trabajo entre todos los actores involucrados y se parte desde el reconocimiento del demandado que está vulnerando un derecho colectivo. El pacto busca lograr un acuerdo que se pueda cumplir por parte de los demandados, con una serie de cronogramas, recursos, tiempo y actividades (Londoño, 1999). Dado que, el pacto de cumplimiento es una conciliación debe ser sometida al comité de conciliación de la respectiva entidad como es la Gobernación del Valle del Cauca, este comité tiene el propósito de evaluar su viabilidad presupuestal para cumplir el pacto (Huertas, 2020).

El comité de verificación es creado para darle seguimiento al fallo judicial, en este comité participarán, además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo y el Ministerio Público (*Sentencia 215 de 1999*, 1999).

Con relación al contenido de la sentencia, se destaca que en la normatividad de forma imperativa establece que debe contener el fallo, de la siguiente forma se evidencia en el artículo 34 de la ley 472 de 1998:

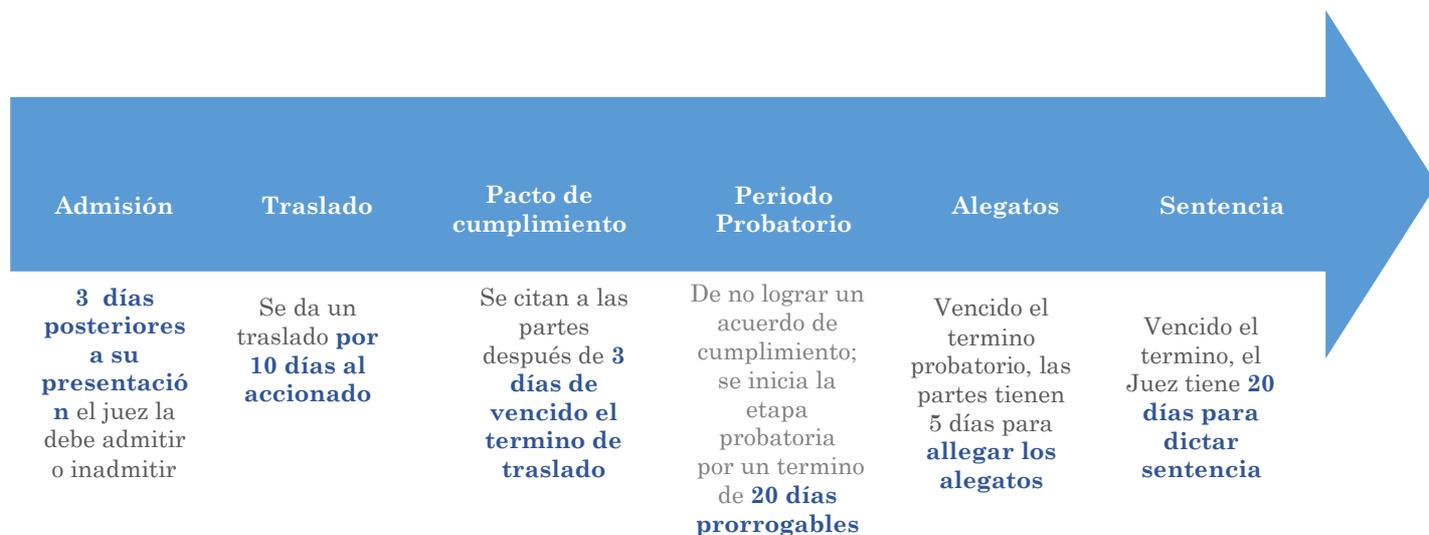
*Contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular (Ley 472 de 1998, 1998).*

Con este artículo, se muestra una facultad amplia que el juez tiene al respecto, en la imposición de órdenes de hacer o no hacer, que afectan el resultado final del fallo, no dando un efecto declarativo, sino imperativo, es decir que, no solo se declare que se deba proteger el derecho de una comunidad, en lugar a ello, la entidad pública o demandado deba ejecutar una conducta expresamente delimitada por el juez (Correa, 2006).

Por último, en vigencia de ley 472 de 1998 se tenía consagrado un incentivo por el hecho de interponer una acción popular, este incentivo fue derogado con la ley 1425 de 2010. El incentivo oscilaba entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales, que serían fijados por el juez.

Adicional del pacto de cumplimiento, el comité de verificación y el contenido de la sentencia. Las acciones populares tienen unos términos establecidos en la ley 472 de 1998, lo que resulta ser diferenciado de otro tipo de demandas de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues las otras acciones no tienen términos determinados para agotar cada etapa. Las etapas procesales son ilustradas en la siguiente Gráfica No. 1. “Procesos judiciales de las acciones populares”.

Gráfica No.1. Proceso judicial de las acciones populares.



Elaboración propia. Basada en la Ley 472 de 1998.

Con todo lo anterior, en la acción popular se encuentran consagrados elementos particulares que merecen ser estudiados desde el ejercicio de la defensa jurídica, como son: el pacto de cumplimiento, la rapidez en sus términos, los incentivos, los derechos que protegen y la discrecionalidad del juez. Por parte que son mecanismos de protección de derechos e interés colectivos, consagrado en la constitución.

#### 1.4.2.2. Acciones de grupo.

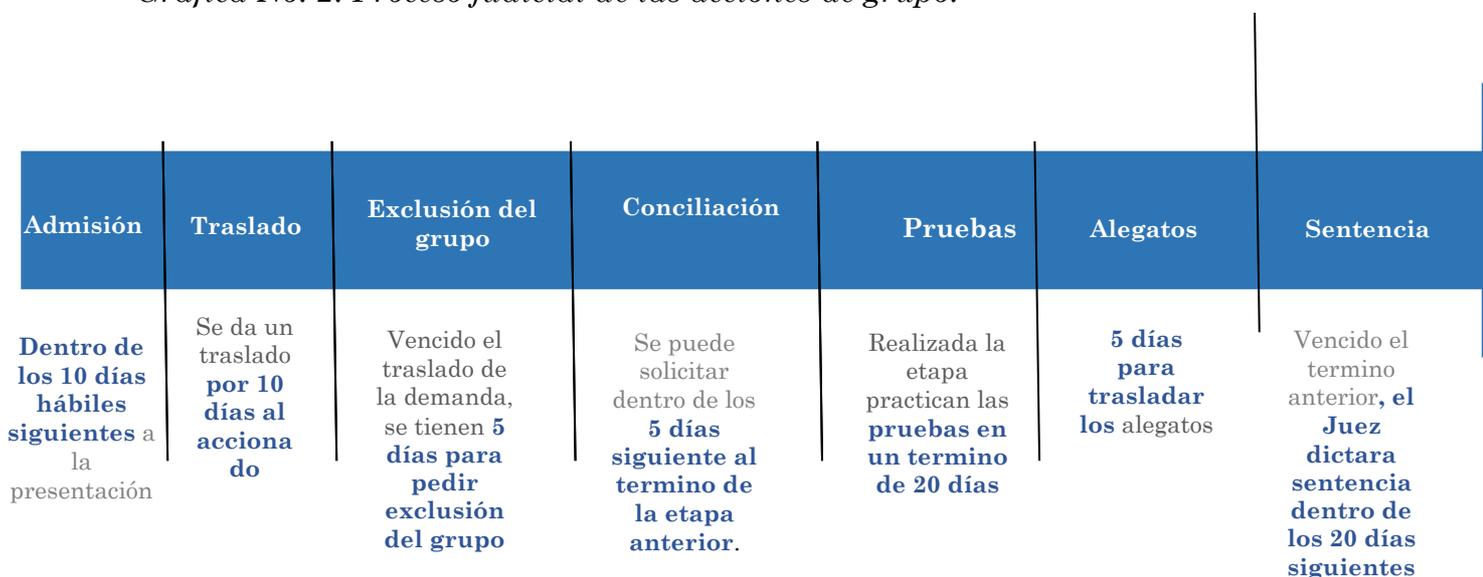
La acción de grupo, revisten la misma importancia constitucional que la acción popular, en su artículo 88, que menciona “...también regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.”. Este artículo, define este tipo de acciones como “el conjunto de derechos subjetivos individuales, provenientes de origen común de que sean titulares los miembros de un grupo, categoría o clase” (Constitución Política de Colombia, 1991).

La acción de grupo se diferencia de la acción popular, en razón que, buscan una indemnización por un daño o perjuicio que se materializó. Por otro lado, no están en busca solo de los derechos colectivos, sino de otros derechos que estén en la normatividad colombiana, en donde fueron lesionados un número plural de personas. Antes se exigía el elemento de las condiciones uniformes del daño a este grupo de personas, sin embargo, este elemento fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la sentencia C-569-04 del 2004, porque se les daba una carga excesiva a los demandantes, además que, la finalidad de la acción son los perjuicios individuales, “que cumplan con los tres elementos de la responsabilidad: el hecho dañino “una misma causa”, el perjuicio “causa que originó perjuicios individuales” y la relación causal entre ambos”(Sentencia 569/ 04, 2004)/

En lo referente a lo anterior, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional vela por el derecho sustancial, sobre la excesiva rigidez del proceso. Esto también se evidencia en la legitimación activa (Demandante) condicionando a un número mínimo de veinte personas para interponer esta acción, “pero este número de personas no puede entenderse como un obstáculo para la presentación de la demanda, en cuanto no se requiere la concurrencia de todos ellos para tal presentación”(Sentencia 116 del 2008, 2008).

Tras dar a conocer algunas diferencias entre la acción popular y de grupo, resta mencionar, otras particularidades que ostenta. La primera, es el término de caducidad de la acción, el cual es de dos años contados a partir del día siguiente a la materialización del daño, el segundo, que puede ser interpuesta por El Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales y, por último, que al igual que la acción popular goza de términos establecidos en la ley y de un rango constitucional, que las hacen diferente a otro tipo de demandas que se pueden interponer, como se evidencia en la Gráfica No. 12 “Proceso Judicial de las acciones de grupo”.

Gráfica No. 2. Proceso judicial de las acciones de grupo.



Elaboración propia. Basada en la Ley 472 de 1998. Artículos 9 y siguientes.

Continuando con las características de las etapas procesales, también es importante el contenido de la sentencia, establecido por ley en el artículo 65 de la ley 472 de 1998, que menciona: “el pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales y la individualización de esas sumas” en este caso no se encuentra una orden de hacer o no hacer, en lugar es realizar el pago respectivo.

Con todo lo explicado, las acciones de grupo gozan de la misma protección constitucional de la acción popular, también tiene unos términos legales

establecidos para el cumplimiento de cada una de las etapas procesales. Aunque, se diferencian en su finalidad pecuniaria, en su pretensión resarcitoria y en las condiciones probatorias respecto a probar el daño. Para poder aclarar en mayor medida las diferencias de estas dos acciones, se muestra la siguiente Tabla No. 2 “Cuadro comparativo de las acciones populares y de grupo” que es una comparación entre las dos acciones.

*Tabla No. 2. Cuadro comparativo de las acciones populares y de grupo*

<b>Elemento</b>	<b>Acción Popular</b>	<b>Acción de Grupo</b>
<b>Finalidad</b>	Preventiva, cuando los derechos o intereses colectivos son afectados.	No hacen una relación exclusiva a derechos constitucionales, ni colectivos, sino, todos los derechos subjetivos, que se deben, demostrar lesionados o perjudicados, para obtener una compensación pecuniaria.
<b>Legitimación</b>	<p>Toda persona natural o jurídica.</p> <p>Organizaciones gubernamentales, organizaciones populares, cívicas o de índole similar. No</p> <p>Las entidades públicas que cumplen función de control, intervención o vigilancia/</p> <p>El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros.</p> <p>Los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos.</p>	<p>Las personas que pertenecen al grupo lesionado pueden ser jurídicas o naturales.</p> <p>Defensor del Pueblo y los Personeros.</p>
<b>Apoderado</b>	No necesita.	Si necesita.

<b>Caducidad</b>	Puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o el peligro.	Dos años contados a partir del día siguiente en que ocurrieron los hechos.
------------------	--	--

Elaboración propia. Basada en (*Sentencia 215 / 99*, 1999).

Las acciones populares y de grupo, se encuadran como un factor externo que afectan a las entidades públicas, específicamente a su organización burocrática, dado que, la burocracia es una instancia conciliadora entre los intereses de los ciudadanos y el resultado final, sin embargo, ese resultado final está condicionado por su misma organización interna, por la capacidad que tengan de combinar recursos para generar un resultado (Oszlak, 1978).

Este mismo autor, estudió la implicación de la burocracia en la implementación de la política pública, en este caso, se escogen las demandas por acciones populares y de grupo, como ese factor externo, con algunas de las particularidades enunciadas como son: su rango constitucional, sus términos legales, la potestad del juez en las acciones populares, su característica pecuniaria en las acciones de grupo, entre otras mencionadas, que entran a esa estructura interna que será explicada a continuación (Oszlak, 2006).

#### 1.4.3. Burocracia y modelo burocrático.

El concepto de burocracia hace referencia a un modelo de organización del Estado moderno, con la finalidad, de responder a las demandas sociales, al crecimiento industrial, económico y demográfico que se estaba gestando. Weber (1977), citado en (Castilla, 2016), comentó que, la implementación de la organización burocrática transformó la relación entre la administración y los privilegios estamentales que se traían hasta el momento. Reemplazando este modo de organización, por una administración sometida a normas y al cumplimiento objetivo de los deberes del soberano. En este sentido, “la

burocracia también racionalizó la estructura de gobierno y las formas de acceder a ésta, permitiendo que la democracia se implantara como sistema político” (155p)

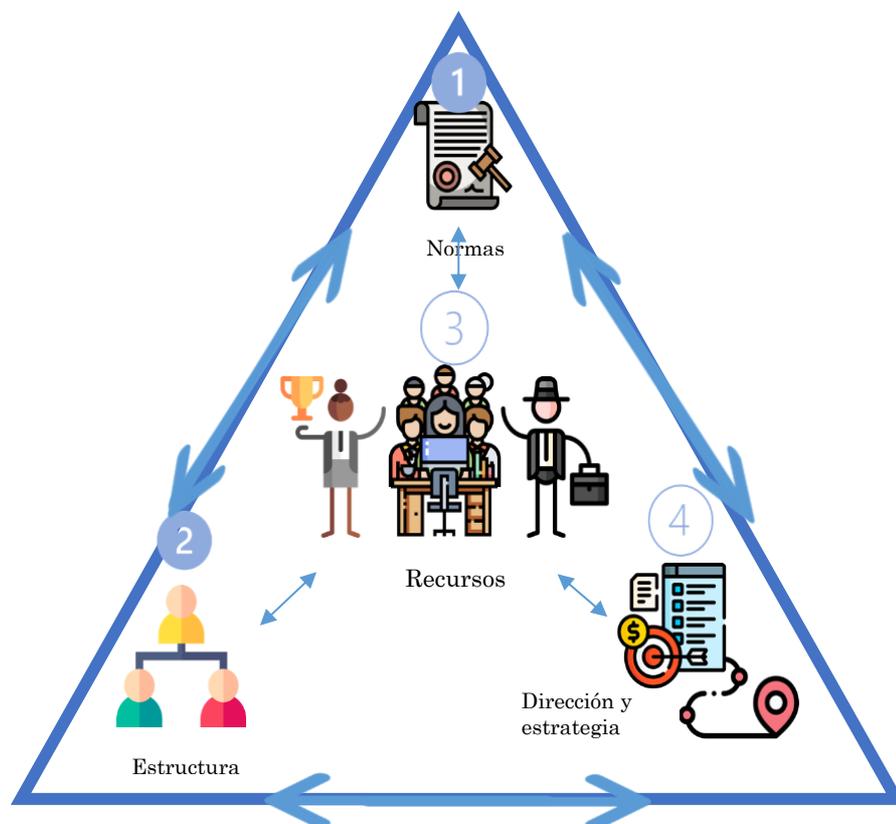
El avance más importante que trae este modelo de organización es la conformación de un personal capacitado, que tome decisiones objetivas en beneficio de las necesidades de la ciudadanía. Reforzando la postura Marx Weber de su modelo burocráticos, el autor plantea unos elementos que lo deben conformar, los cuales son:

*i) personalmente libres, se deben solo a los deberes objetivos a su cargo, ii) jerarquía rigurosa , iii) con competencias rigurosamente fijadas, iv) en virtud de un contrato o una base de selección, v) calificación profesional que fundamenta su nombramiento-en caso más racional: por medio de pruebas o del diploma que certifica su calificación, vi) son retribuidos en dinero con sueldos fijos con derecho a pensión, que dependerá de su nivel jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo, vii) ejerce el cargo como su única profesión o principal profesión, viii) tiene ante sí una “carrera o “perspectiva” de ascenso, ix) trabaja con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y x) están sometidos a una rigurosa vigilancia.*(Weber, 1925, p. 176)

Siguiendo el modelo de Weber, tenemos que, cuando se toman decisiones del Estado, estas se hacen considerando las leyes y la calificación del personal, dejando atrás decisiones arbitrarias y por personas que no tienen las capacidades necesarias para ejercer estas funciones. Al final de cuentas, el modelo está creado para responder las necesidades del Estado y los ciudadanos. Además, de Weber el autor Oszlak (2006) también plantea un modelo de funcionamiento de la burocracia, basado en el concepto de productividad burocrática; el cual se define como la capacidad de la burocracia en que sus productos estén lo más cerca a sus objetivos y el resultado se logre con la menor cantidad de insumos, lo que se distancia ligeramente de los modelos tradicionales. Teniendo en cuenta lo anterior, se hará mención del modelo de Oszlak, el cual, ha sido adaptado para esta investigación, buscando relacionar los componentes claves que permitan garantizar la Defensa Jurídica de la entidad.

Primero se explicará de forma general los 4 elementos que componen el modelo burocrático en las entidades del Estado, para posteriormente, concretarlas al caso. Los 4 elementos son: las normas, la estructura, recursos y direccionamiento y estrategias. (1) Las normas son las que determinan los deberes, las funciones y los requisitos para ejercer el cargo y la evaluación de su desempeño (Castilla, 2016); (2) La estructura es un sistema de organización que se encuentra determinado por una división de funciones y una jerarquía en la división de estas (Castilla, 2016); (3) los recursos son el material disponible para ejercer sus funciones y se compone tanto por los elementos materiales, como por el capital humano (Oszlak, 2006); y (4) el direccionamiento y estrategia, es el horizonte, enfoque y planeación institucional en términos de los resultados esperados con los que se garantiza los derechos y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la comunidad (Función Pública, 2018). Estos elementos se ven representados en la Gráfica No. 3. “Diagnóstico organizacional en la dinámica de la burocracia” que componen el modelo burocrático en las entidades del Estado, para posteriormente, concretarlas al caso.

Gráfica No. 3. Diagnóstico organizacional en la dinámica de la burocracia.



Elaboración propia. Basada en los textos de (Oszlak, 2006) y (Bazán, 2020).

Como se observa en la Gráfica No. 3, son diversos los elementos que intervienen en la dinámica burocrática, los cuales pueden tener impacto en la gestión de la Defensa Jurídica. Dado que, el modelo burocrático ha sido implementado en Colombia a través de las figuras de descentralización, la función pública, leyes, entre otras herramientas (López, 2006), que garanticen la implementación de una dinámica burocrática, que se consagró en la Constitución Política.

### 1.4.3.1. Elementos del modelo burocrático.

#### 1.4.3.1.1. Estructura.

El modelo burocrático, se ha caracterizado por tener una estructura jerárquica, el autor Weber, en su tipo ideal, define que los “los burócratas están organizados en una jerarquía claramente definida”. (Weber, 1925) En Colombia, esta estructura jerárquica se ha establecido, mediante Decreto, los niveles determinarán sus funciones, nivel de responsabilidad y los requisitos que deben cumplir para acceder a ese cargo. En el Decreto 1083 del 2015 se establecen la jerarquía del empleo público en la administración pública, entre estos encontramos: (i) directivo, se le atribuyen las funciones de la dirección general de la entidad; (ii) asesor, agrupa los empleos cuyas tareas consisten en asistir y aconsejar al funcionario en el cargo directivo; (iii) profesional, se refieren a los empleos en donde es necesario el desarrollo de una profesión y los conocimientos de ella; (iv) técnico, son los empleos en los cuales su función exige procesos y procedimientos en labores relacionadas con la ciencia y la tecnología; y (v) asistencia, comprende las funciones de apoyo y complementarias de actividades propias de niveles superiores (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019).

Teniendo en cuenta, su nivel jerárquico, la entidad por medio de manuales internos determinará los requisitos para acceder a cada uno de los niveles por medio de la normatividad, se establecen estos requisitos, al igual que se fijan responsabilidades, salarios y funciones. Es importante para el modelo burocrático su estructura jerárquica, porque esta permite a la entidad organizar funciones de acuerdo con el nivel que ocupen.

#### 1.4.3.1.2. Normas.

Uno de los elementos propuestos en el modelo son las normas, dado que, quienes trabajan para el Estado estarán ceñidos a funciones específicas dadas por una ley o reglamento (Weber, 1925). En nuestra constitución política en el artículo 122, se menciona este elemento: “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento” (Constitución Política de Colombia, 1991). Así mismo, la Corte Constitucional, establece que “solo pueden hacer lo que les está permitido por la Constitución y las leyes y de ello son responsable”. Por otro lado, desde la Administración, se establece otra normatividad que van más allá de la regulación del empleo público y, se encargan de prestar mejor servicio a los ciudadanos, aumentar la transparencia, evitar la corrupción, entre otros. Esta normatividad de forma general se trata de la “regulación del proceso de decisión; la estandarización de los procedimientos y la centralización de la autoridad” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Del primer grupo de normas, son aquellas que les aplican a los servidores públicos en el ejercicio de su cargo, las cuales se explican en la Tabla No. 3 “*Tabla No.3. Normatividad aplicable a los servidores públicos*”.

Tabla No.3. Normatividad aplicable a los servidores públicos.

Norma	Enunciado	Relevancia
<b>Ley 909 del 2004</b>	El objeto de la ley es definir en cada una de las subcategorías del servidor público, quienes prestan servicios remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en los organismos o entidades de la administración pública, conforman la Función Pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad(Ley 909 de 2004, 2004).	La importancia que tiene es que, sin importar la clase de servidor público, el fin principal es la satisfacción de los intereses de la comunidad. Por otro lado, asegura la meritocracia de la carrera administrativa, como garantía de asegurar un personal idóneo en el cargo y preserva la meritocracia como principio de la carrera administrativa.
<b>Constitución Política (artículo 90 y 209 CP.)</b>	“La función pública está al servicio de los intereses generales y se desarrolla en fundamento de los principios de igualdad, economía y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones” (Constitución Política de Colombia, 1991).	Se evidencia que todas las actividades del Estado estarán guiadas por principios y mecanismos que permiten prestar y atender las necesidades de los ciudadanos de igual forma .
<b>Código Disciplinario (Ley 734 del 2002, modificado por la ley 1952 del 2019)</b>	El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes. (Ley 734 del 2002, 2002)	Al ser el Servidor Público una profesión reglamentada y tener una responsabilidad social, unos principios que rigen cada una de sus actuaciones, en caso de atentar con cualquiera de ellos o ejercer su cargo como servidor público sin el debido desempeño, podrá ser sujeto de un proceso disciplinario
<b>Decreto 1083 del 2015</b>	Mediante se expide el reglamento único de la Función pública, con el propósito de	Cobra relevancia en la cual modifica

	volverlo un mecanismo más eficiente y eficaz. Por otro lado, compila leyes existentes. (Decreto 1083 de 2015, 2015)	la estructura de las entidades de orden territorial, lo cual es importante para la investigación, en razón que, el objeto de estudio es una entidad territorial.
--	---	--

Elaboración propia.

Toda esta normatividad referida, se encarga de asegurar la administración pública de forma idónea, garantizando el personal y el ejercicio del cargo en especial.

En el segundo grupo, se tienen contempladas aquellas que nacieron con la innovación y cambio de la administración pública, donde se busca, una relación más estrecha con los ciudadanos, unas entidades más transparentes y con ciudadanía más participativa y atenta de lo público. Estas leyes son resumidas en Tabla No. 4 “Normatividad aplicable al buen gobierno”.

*Tabla No. 4. Normatividad aplicable al buen gobierno.*

<b>Norma</b>	<b>Enunciado</b>	<b>Relevancia</b>
<b>Ley 1757 del 2015</b>	El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.	La ley de participación ciudadana es de vital importancia para la relación entre los ciudadanos y las entidades públicas, en especial se resaltan dos mecanismos que permiten que los ciudadanos soliciten cuestiones en cuanto a la gestión de las entidades, entre ellas, tenemos el proceso de rendición de cuentas, en donde las entidades "explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo" y los mecanismos de control social, que se entienden como 'El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las

		autoridades públicas y por los particulares que ejerzan función"(Ley 1757 del 2015, 2015)
<b>Ley 1712 del 2014</b>	El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos. (Ley 1712 del 2014, 2014)	La ley de transparencia es importante para el ejercicio de la función pública, permite a los ciudadanos conocer de las entidades públicas. Dentro de las entidades, mediante los servidores públicos se dará respuesta a las solicitudes de los ciudadanos de información que no esté reservada, así como, los servidores son los encargados de preservar el archivo y la gestión documental de la entidad, la cual es fundamental para su funcionamiento.
<b>Ley 1474 de 2011</b>	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. (Ley 1474 de 2011, 2011)	Influye en la medida que todas las entidades deben reportar los riesgos de corrupción en el ejercicio de sus funciones anualmente, con el fin de evitar que ocurran

Elaboración propia.

En las normas de la tabla No. 4 garantizan el acceso a la información al ciudadano, la participación y establecen todo lo concerniente a la lucha contra la corrupción, con el propósito de formar un gobierno más eficiente y transparente

Este recuento normativo, denota que la administración pública, se encuentra reglada, en especial se resalta la normatividad aplicable al acceso a los cargos públicos, en donde se encuentra la ley 909 del 2004 y el principio de meritocracia, el cual está encaminado a formar un gobierno con personas con talento, porque, son las mejores personas, las generadoras un buen resultado. Adicionalmente se entiende que el mérito es “la demostración permanente de calidades académicas, experiencia y competencias para el desempeño no solo

en el momento de ascenso, sino también en cara a la permanencia”(Rastrollo, 2019, p. 59).

Sin embargo, a los servidores públicos y contratistas, también se les aplica un sistema normativo no legal. La ética es un sistema normativo, no jurídico, que las personas aplican en su cotidiano vivir, dentro del modelo ideal de ser humano y sociedad (Rojas, 2012). En el caso de los servidores públicos y contratistas. El ideal de servidor público se encuentra consignada en los códigos de conducta de las respectivas entidades públicas (Castelazo, 2010), debido a que, quienes ejercen como servidores públicos no deben ser acrílicos y, por eso, requieren herramientas conductuales y no conductistas <sup>8</sup> (Castelazo, 2010). A pesar de que, las normas son herramientas conductuales, que regulan la función pública y todo lo referente al servidor público, en estas herramientas, también se encuentran los códigos de conducta.

Ahora es importante precisar el concepto de los códigos de conducta, dado que, estos representan la ética profesional, que es la que de todos los profesionales deberían tener en el ejercicio de sus actividades, que se encuadra en un deber ser y en el marco de los valores para el correcto desarrollo de la profesión para prestar un buen servicio (P. Hernández et al., 2017), en el caso de los servidores públicos, simboliza su esencia. A través del Departamento Administrativo de la Función Pública se decidió crear un código de integridad que sea aplicable a todos los servidores públicos de la rama ejecutiva, que se encuentran compuestos por los explicados en el acápite de recursos. En los cuales se establecieron los valores de honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia, que son definidos, como:

---

<sup>8</sup> El conductismo busca el control mediante la observación del comportamiento sin recurrir a la conciencia o la introspección, lo cual priva al individuo de asumir su responsabilidad para trasladarla a la organización. Tomado del pie de página de (Castelazo, 2010, p. 201)

1. Honestidad “Actuar siempre en fundamento en la verdad cumpliendo los deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general” ((Función pública, 2017, p. 6)
2. Respeto: “Reconocer, valorar y tratar de manera digna a todas las personas” (Función pública, 2017, p. 8)
3. Compromiso “ser consciente de la importancia del rol de servidor público y tener disposición para comprender y resolver las necesidades de las personas” (Función pública, 2017, p. 10)
4. Diligencia “Cumplir con los deberes, funciones y responsabilidades del cargo ...” (Función pública, 2017, p. 12)
5. Justicia “actuar con imparcialidad y garantizar los derechos” (Función pública, 2017, p. 14)14)

La normatividad cumple un papel fundamental en el modelo burocrático, debido a que, según el autor (Oszlak, 2006) las combinaciones de los recursos no son fortuitas, están establecidas por un marco normativo. El marco normativo permitirá establecer los tipos de vinculación del servidor público, su responsabilidad en el ejercicio de su cargo, entre otros aspectos, pero, por otro lado, también establece necesidades de la ciudadanía, (Oszlak, 2006) como es: el acceso a la información de las entidades públicas y de sus funcionarios, así como, mecanismos de participación ciudadana, para fortalecer la relación entre el Estado y los ciudadanos. Además, del marco normativo, los servidores públicos, se encuentran sujetos a velar por el cumplimiento de los valores del código de integridad, que se encajan en materias conductuales, es decir que el actuar del servidor público se encuentra delimitado y sus actuaciones no son productos del azar.

#### 1.4.3.1.3. Recursos: humano, financiero y tecnológico.

En este apartado se dará cuenta de los recursos de las entidades, los cuales se dividen en recurso humano, tecnológico y financiero. En forma general los

recursos son definidos como un grupo de elementos que se utilizan para resolver una necesidad y cumplir con las funciones de la empresa.

#### 1.4.3.1.3.1. Recurso humano.

El punto central de las entidades públicas es referente al recurso humano, según la Constitución Política de Colombia, en su artículo 125, menciona que “los empleos de las entidades del orden nacional y territorial son de carrera, por regla general y se conformará por un personal altamente calificado para el ejercicio del cargo.” (Constitución Política de Colombia, 1991) Sin embargo, una de las grandes problemáticas de Latinoamérica es asegurar este criterio.

En América Latina se han adoptado procesos para mejorar el modelo burocrático desde la década de los 90, con la finalidad, de desarrollar proyectos y acciones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y dar eficiencia al Estado en el cumplimiento de sus funciones. Este proceso paulatino ha sido interés de autores como (Del Campo & Bonivento, 2016), quienes realizan un estudio sobre los niveles de burocratización en América Latina; estos académicos advierten sobre el precario desarrollo de este modelo con un promedio del 31<sup>9</sup> puntos sobre 100 en el 2005, específicamente, en el caso colombiano se tenía en el 2004 un porcentaje de 47 puntos sobre 100, que subió a 54 puntos sobre 100 en el 2013. (Del Campo & Bonivento, 2016, p. 8). el mejoramiento en los puntajes se ha generado por la implementación de mecanismos que garanticen que el personal que ejerce el cargo público es idóneo. Estos mecanismos desarrollados son los siguientes: los mecanismos de ingreso, permanencia y retiro, los cuales deben estar basados en la meritocracia, transparencia en los procesos de selección e innovación de las entidades encargadas de estos procesos de selección.

---

<sup>9</sup> Los datos fueron obtenidos a través de un estudio realizado por BID el cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 10 años. Las mediciones se han realizado utilizando la misma metodología ajustada, lo que garantiza *con- portabilidad* de los resultado, elegir es un modelo integrado cuya finalidad básica es adecuar la gestión de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguido. En este análisis se establecen unos puntos críticos con uno subsistemas, dentro de los cuáles están gestión del empelo, la compensación y planificación, que al tiempo alimentan el sistema de eficiencia, conciencia estructurar y empleo. 15 a la 16

Específicamente en Colombia los avances se generaron por la implementación de la ley 909 del 2004 (Velarde et al., 2014).

Al contar con un personal de alta calidad, la administración, enfoca el manejo de estos recursos humanos en dos sentidos a) una dimensión cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos que se ajuste a los intereses de la organización y b) la conducta observada en las personas en su trabajo (Longo, 2016). La finalidad de esto es considerar tanto el nivel académico, experiencia, entre otras habilidades puedan ser evaluadas cuantitativamente, pero, también, conocer cómo en realidad ese servidor público o contratistas aplica y actúa en el ejercicio de su cargo.

#### 1.4.3.1.3.2. Recursos tecnológicos

Bajo el anterior entendido, las tecnologías y otras herramientas impactan en la forma de ejercer el cargo del funcionario. El empleado público moderno es quien puede liberarse de los trabajos rutinarios focalizando sus esfuerzos y calificación en identificar problemas que afectan a los ciudadanos y las empresas, tomando acciones oportunas (Naser & Concha, 2014, p. 20).

El recurso tecnológico ha permitido mayor flexibilidad y conocimiento. Desde la CLAD se han apoyado estos procesos de crear mecanismos tecnológicos como software, herramientas de almacenamiento, procesamiento de información y comunicación para generar mayor transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, haciendo partícipe a la ciudadanía (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2019).

Las herramientas tecnológicas permiten a las organizaciones contar con reacciones rápidas, estar atentas al cambio, ser eficientes, mejorar la toma de decisiones, de esta misma forma las organizaciones cuentan con recursos tecnológicos tangibles como son los computadores, tabletas o cualquier y los

intangibles son lo software, los procesadores de información, herramientas de almacenamiento, entre otros.(Galo, 2018; Zambrano & Zambrano, 2016)

#### 1.4.3.1.3.3. Recurso financiero.

Por último, el recurso financiero, es muy importante para cumplir los fines y objetivos de las entidades públicas. El recurso financiero, está compuesto por todos los recursos económicos que le permiten al sector público desarrollar las actividades, entre estos se encuentran los ingresos corrientes, las contribuciones para fiscales y los recursos de capital. En cuanto a los ingresos corrientes, se refieren, a los provenientes de los tributos que pueden ser directos o indirectos; las contribuciones parafiscales, estos son pagos que agravan a la persona que utiliza el servicio y beneficia a la entidad y el recurso de capital, que obtiene del crédito, rendimientos, donaciones y cualquier recurso esporádico (Urrea & Chica, 2008).

El recurso financiero debe ser constantemente evaluado, analizado y soportado, no solo en los ingresos, sino también en los gastos, que incurre las entidades públicas para su funcionamiento, como para la prestación de los servicios a los ciudadanos. Una de las maneras por las cuales las entidades tratan de planear un equilibrio entre ingresos y gastos, es el presupuesto. El presupuesto es una herramienta ex ante mediante la cual se le da aplicación al Plan de Desarrollo y contiene un cálculo anticipado de los ingresos que se esperan recibir y de los gastos (Albornoz, 1998).

En el proceso de planificación participan: el presupuesto, la tesorería encargada del recaudo y la contabilidad, para que se cree un sistema eficiente, en donde se detecten los elementos de solvencia, capacidad de endeudamiento, flujo de efectivos y rentabilidad, que permitan cumplir a la entidad con los fines de la administración.

En forma general, los recursos son importantes para el cumplimiento de las funciones de la organización, en este caso el recurso humano, pues es referente al personal idóneo y capacitado para el ejercicio del cargo; el recurso tecnológico, permite que el recurso humano cumpla con mayor eficiencia las funciones a cargo; y el recurso financiero, permite a la organización cumplir con sus objetivos, así como adquirir recurso humano y tecnológico.

#### 1.4.3.1.4. Direccionamiento y estrategia.

Como se mencionó anteriormente, el capital humano, es fundamental para el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de la entidad, de eso trata el manejo de los recursos humanos. Sin embargo, estas formas en las cuales se maneja el recurso humano y los demás recursos inmersos en la producción del resultado final deben tener una coordinación, procesos y metas, a las cuales se quieren llegar. Es por esta razón, que en el modelo burocrático cobra relevancia el direccionamiento y estrategia, este entendido como:

*una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo, 2011, p. 16).*

El direccionamiento y la estrategia es la hoja de ruta que plantea la organización o entidad para cumplir los fines requeridos con los recursos disponibles, como son: los humanos, financieros y físicos (Montoya & Montoya, 2003). Adicionalmente, a estos factores internos de las organizaciones, el estudio del ambiente, la motivación y los factores psicosociales, deben ser tenidos en consideración para la planeación y ejecución de una estrategia, porque debe responder a un ambiente dinámico (Montoya & Montoya, 2003). En forma general, el direccionamiento y estrategia está en busca de un resultado, que en las entidades públicas son garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, así como fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad.

Teniendo claro, el propósito del direccionamiento y estrategia, este componente tiene un modelo de ruta para lograr su implementación, los cuales son:

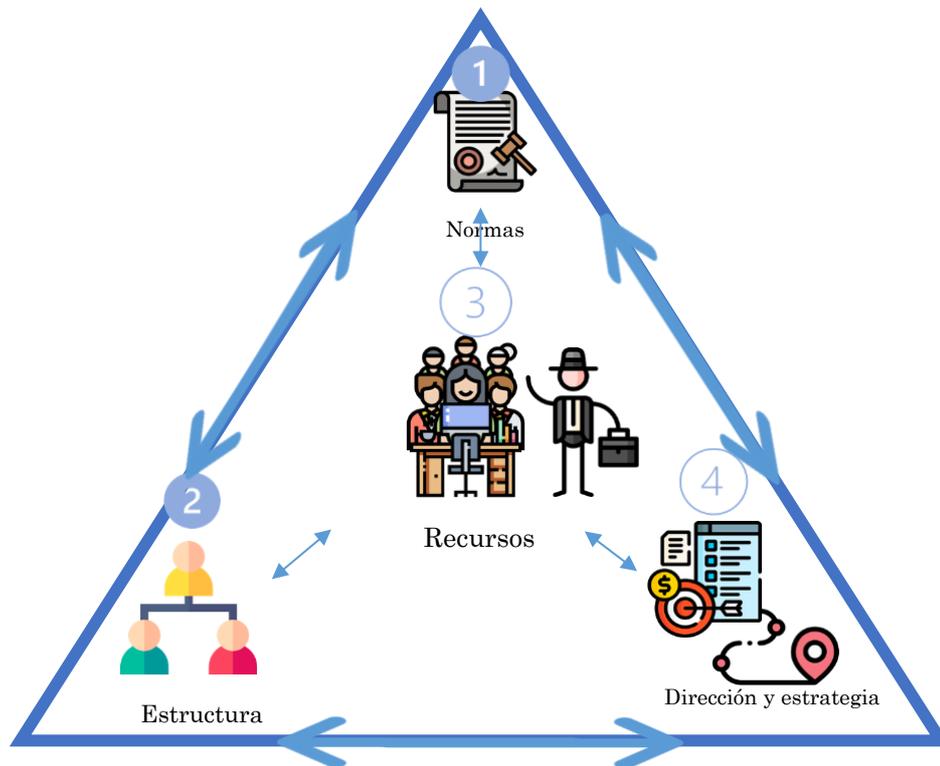
- a) Analizar los propósitos de la entidad, este consiste, en el objeto social, la meta o problemas sociales que la entidad deba resolver (Aguilera, 2010; Departamento Administrativo de la función pública, 2017).
- b) Un análisis de entorno, en este elemento, se encuentran a qué grupo de valor está dirigido y que pretendo solucionar. (Aguilera, 2010; Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017)
- c) Análisis interno, como aquél que busca saber cuáles son las fortalezas y debilidades de la entidad, que influyen en el cumplimiento del propósito. (Aguilera, 2010).
- d) Valorar los bienes intangibles como son los servidores públicos, como su conocimientos y cargo. (Aguilera, 2010; Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017)

Cada uno de estos elementos permite a la entidad tener coherencia en los planes formados, que según sus recursos disponibles puedan ser ejecutados. Un ejemplo, de este tipo, es el Plan de Desarrollo territorial, que determina los proyectos y programas de la entidad, a través del diagnóstico, estratégica y plan de inversiones. Otro de estos ejemplos, son los incentivos para los servidores públicos, los incentivos pueden estar encaminados a inducir al servidor en un comportamiento esperado, así lograr la meta u objetivo propuesto en la fase de planeación (Salinas, s.f.).

Con todo lo mencionado, el direccionamiento y estrategia es producto de un análisis de varios factores, tanto internos como externos de la entidad. Es a partir del análisis de estos factores que se proponen metas que sean alcanzables, para al final lograr, el objetivo de la entidad: garantizar los derechos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Al ser entidades públicas este ambiente dinámico es inherente, debido a que, como se hizo mención, deben responder a gran variedad de demandas sociales, identificar sus prioridades, asignar recursos y dar respuesta. Finalmente, el direccionamiento y estrategia es la que permite guiar al servidor público a las metas puntuales de la entidad y que esta entidad, tenga los resultados que desea.

Después de explicar cada uno de los elementos que conforman el modelo burocrático propuesto, en donde se retoma a Oszlak (2006), adaptado para el desarrollo de esta investigación, se encuentran los recursos, en el centro de este modelo, debido a que, su combinación determina el material disponible que tiene las entidades públicas para cumplir con sus funciones, sin embargo, como el recurso humano, cobra tanta relevancia para cumplimiento de estas funciones, este, se ve influenciado por la normatividad, la estructura jerárquica y direccionamiento y estrategia que la entidad plantea para llegar a sus metas y aprovechar ese recurso. Esta interacción genera que los recursos humanos se encuentren en el centro del modelo pues los demás elementos (normatividad, direccionamiento y estrategia y estructura) delimitan la configuración del recurso humano, así como el recurso financiero y tecnológico. En síntesis, las fechas generan que todos estos elementos están interconectados para producir las respuestas finales a las demandas.

Gráfica No. 4. Organización del modelo burocrático



Elaboración propia. Basada en los textos de (Oszlak, 2006) y (Bazán, 2020).

## 2. CAPÍTULO 2: ELEMENTOS BUROCRÁTICOS EN EL DEPARTAMENTO JURÍDICO DE LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA.

En el acápite anterior se explicaron cada uno de los elementos burocráticos que componen el modelo propuesto, la definición de los elementos permito dar un marco para evaluar estos, en el caso del Departamento de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca.

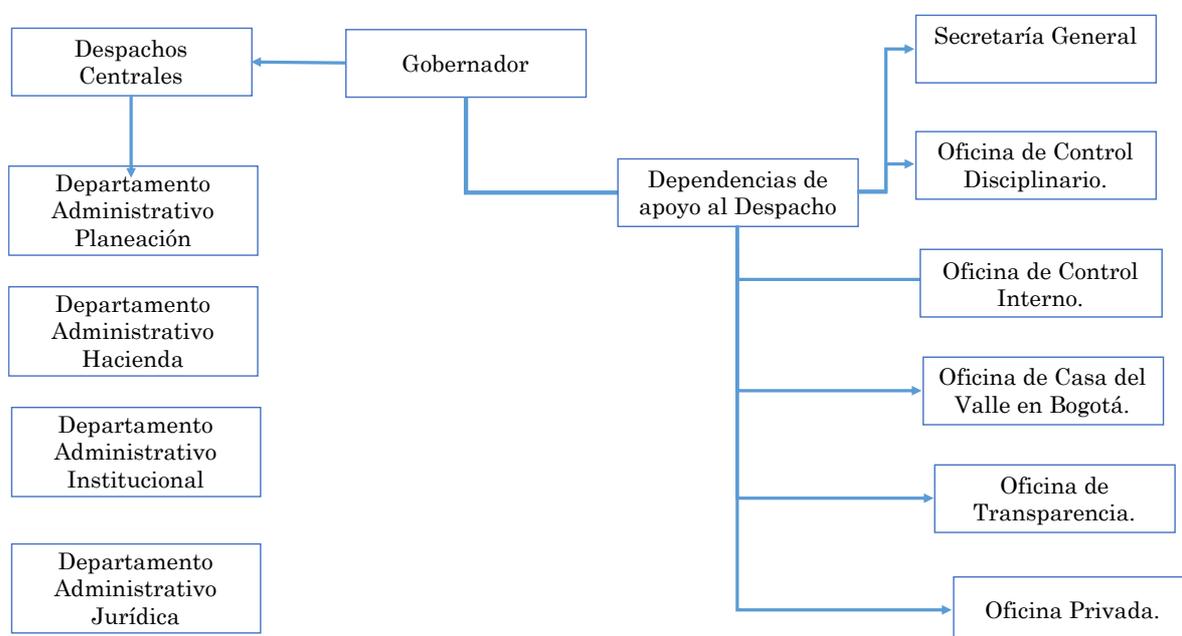
La Gobernación del Valle del Cauca es una entidad descentralizada de orden territorial, que representa el Departamento del Valle del Cauca, el cual fue creado por el Decreto 340 del 16 de abril de 1910. Sin embargo, es con la ley 489 de 1998 que se acuña la descentralización administrativa, con la reglamentación que les da cumplimiento a los presupuestos constitucionales de descentralización administrativa y autonomía a las entidades de orden territorial.

La Gobernación del Valle del Cauca es la entidad encargada de velar por los intereses y desarrollo del territorio, considerando en todas sus actuaciones que se encuentra en el marco de un Estado Social de Derecho, por lo cual, está sujeto a unas normas, deberes en el cumplimiento de las necesidades de los vallecaucanos, a un régimen de responsabilidad en sus actuaciones y los principios de la administración pública. Para lograr cumplir sus funciones, la Gobernación del Valle del Cauca se ha organizado mediante unas Dependencias y Secretarías, bajo un fin común. Estas Dependencias y Secretarías, se clasifican en un orden central y descentralizado.

En el orden central se encuentran el conjunto de dependencias bajo la orientación directa del Gobernador. En la Gráfica No. 5 “Organigrama del sector central de la Gobernación del Valle del Cauca”, se ejemplifica el orden central, conformado por: el Despacho del Gobernador, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos, Oficinas, Unidades Administrativas Especiales sin Personería jurídica, los fondos asociados a

distintas dependencias. (Gobernación del Valle del Cauca, 2019)<sup>10</sup>. Por otro lado, el orden descentralizado, que no se evidencia en el gráfico No. 5, se encuentran: los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, institutos, empresas sociales del estado, empresas de servicios públicos domiciliarios, sociedades de economía mixtas, sociedades públicas, los fondos asociados a las distintas entidades (Gobernación del Valle del Cauca, 2019)<sup>11</sup>.

*Gráfica No. 5. Organigrama del sector central de la Gobernación del Valle del Cauca.*



Elaboración propia.

En esta investigación, cobra relevancia el Departamento Administrativo de Jurídica, que es una dependencia del orden central, bajo la dirección del titular del despacho. Las funciones del Departamento están transversalmente involucradas a todas las dependencias u oficinas de la Gobernación del Valle del Cauca. Esto se denota en una de las funciones asignadas, en relación con la Política de Defensa Jurídica que es:

<sup>10</sup> Artículo 25 y 26 del Manual de Funciones.

<sup>11</sup> Artículo 106 del Manual de Funciones.

*“Dirigir, coordinar y asignar a todos los abogados de la planta global de la administración central departamental, adscritos a las dependencias y las oficinas de asesoría jurídicas, la representación judicial, extrajudicial y prejudicial en los procesos que el departamento sea parte. (...) Coordinar la labor de las oficinas jurídicas de las dependencias y las entidades de orden departamental, con el fin de realizar el seguimiento necesario para mantener la unidad del criterio jurídico” (Decreto 1138 del 2016, 2016, p. 55)<sup>12</sup>*

Así como tiene la función anteriormente señalada, también se encarga de realizar la asignación y coordinación de las consultas jurídicas, derechos de petición, requerimientos, acciones de tutela y cumplimiento, a la Dependencia, Sector, Secretaría u Oficina, encargada o competente.

Después de la breve conceptualización, consistente en explicar, la naturaleza y funciones del Departamento de Jurídica, se describirán los elementos burocráticos de esta dependencia.

## **2.1. Elementos burocráticos del Departamento de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca.**

### **2.1.1. Estructura del Departamento de Jurídica**

En esta sección se dará cuenta del elemento de estructura del Departamento de Jurídica, el cual es organizado a través del Decreto 1138 del 2016, el Decreto 1483 del 2019 y percibido por medio de las encuestas.

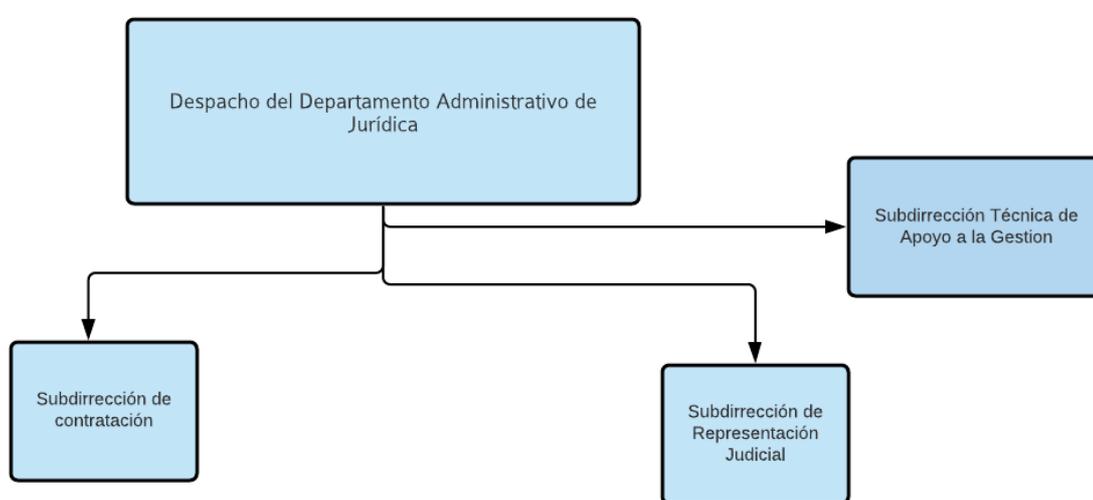
El decreto 1138 del 2016, adopta la estructura de la Administración Central del Departamento del Valle del Cauca y se definen las funciones de cada una de estas. En el artículo 106 del Decreto 1138 del 2016, se establece que el Departamento de Jurídica, hace parte de las Dependencias Centrales de la Gobernación del Valle del Cauca. De forma general, el Departamento

---

<sup>12</sup> Artículo 106 del Decreto 1138 del 2016. Funciones del Departamento de Jurídica.

de Jurídica tiene la misión de “apoyar en los procesos de contratación estatal, llevar a cabo los procesos de representación judicial que garantice la defensa judicial de la Gobernación de la mejor forma”(Decreto 1138 del 2016, 2016). Para poder cumplir con su función, se dispone una organización interna del Departamento, que se muestra en la siguiente Gráfico No.6 “Organigrama del Departamento de Jurídica”

Gráfica No. 6. Organigrama del Departamento de Jurídica.



Elaboración propia. Basada en el Decreto 1138 del 31 de agosto del 2016

En las Subdirecciones mencionadas en la Gráfica No. 6, tienen delegadas unas funciones específicas:

1. *Subdirección de Contratación*: Asesorar al Gobernador o el servidor público encargado de ordenar el gasto en los procesos contractuales, organizar procesos de contratación, entre otros”(Decreto 1138 del 2016, 2016, p. 55).
2. *Subdirección de representación judicial*: Asistir jurídicamente a la Administración Central del Departamento y a las entidades descentralizadas de carácter Departamental, representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en sus procesos y actuaciones, brindar soporte legal y absolver consultas en materia jurídica que provenga de

otras Dependencias centrales o descentralizadas” (Decreto 1138 del 2016, 2016, p. 56)

3. *Subdirección Técnica de apoyo a la gestión:* realizar los reportes de novedades y gestionar ante quien corresponde la disponibilidad de recursos humanos, financieros y técnicos, proyectar la gestión presupuestal y financiera, gestionar el desarrollo del talento humano de la Dependencia y los procesos atracción, selección, evaluación de desempeño, capacitaciones, bienestar y retiro. (Decreto 1138 del 2016, 2016)

Por otro lado, el Decreto 1483 del 2019 planifica los cargos para el Departamento, acorde a un nivel jerárquico, esto lo logra, por medio del Manual de Funciones, en el que, se encuentran los siguientes niveles jerárquicos relacionados al cargo respectivo, de la forma en cual se muestra en la Tabla No. 5. “Nivel jerárquico según lo establecido en el Decreto 1483 del 2019”

*Tabla No. 5. Nivel jerárquico según el cargo establecido en el Decreto 1483 del 2019.*

<b>Cargo</b>	<b>Nivel</b>
Director del Departamento Administrativo de Jurídica	Directivo
Subdirector de Representación Judicial	Directivo
Subdirector de Contratación	Directivo
Subdirección Técnica de Apoyo	Directivo
Líder de programa	Profesional
Profesional Especializado	Profesional
Profesional Universitario	Profesional
Técnico Operativo	Técnico
Secretario	Asistencial

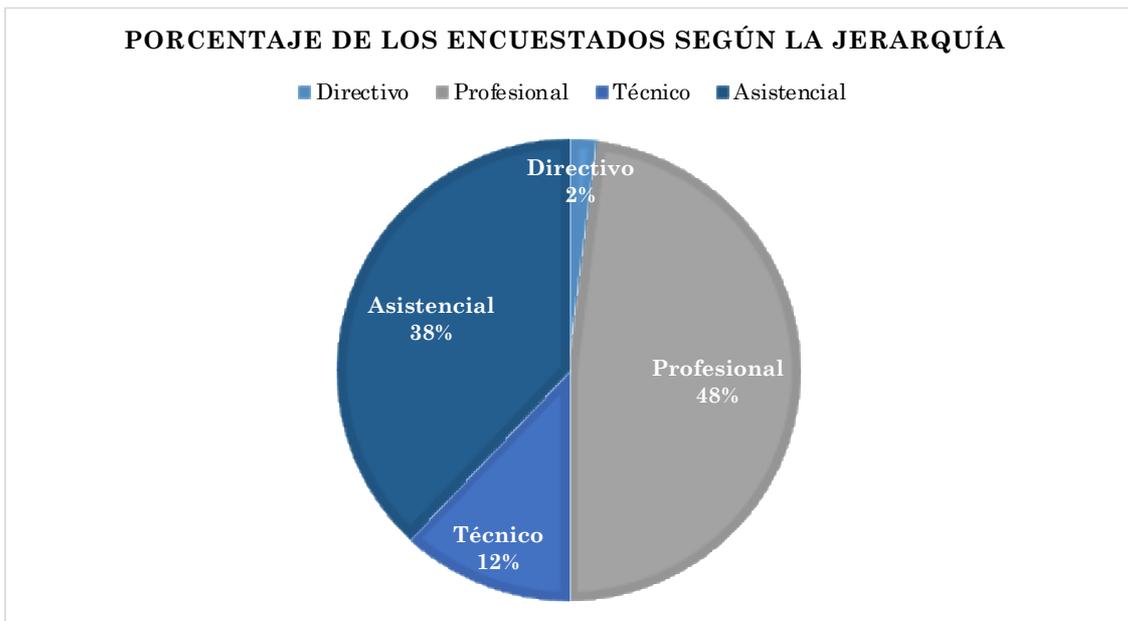
Auxiliar Administrativo

Asistencial

Elaboración propia basada en la revisión del Manual de Funciones de la Gobernación del Valle del Cauca.

Según la Tabla No.5, cada cargo se relaciona en un nivel jerárquico, este nivel determinará su función, responsabilidad, remuneración y requisitos de acceso. Lo anterior, es ejemplificado en la mayor medida en la *normatividad*, dado que, los requisitos del cargo son originados por esta. En la gráfica No. 7. “Servidores públicos y contratistas según la jerarquía”, se observa el porcentaje de los encuestados según su nivel jerárquico.

Gráfica No. 7. Servidores públicos y contratistas según la jerarquía.



Elaboración propia.

Respecto a los datos de la gráfica No.7., en el Departamento de Jurídica la mayoría del personal se ubica en un nivel profesional, con un porcentaje del 48%, seguido de un nivel asistencial con un 38%, luego, un nivel técnico con un 12% y, por último, un nivel directivo con un 2% de los encuestados del Departamento de Jurídica. Por otro lado, no se encontró en el Departamento de Jurídica el nivel asesor.

Esta composición, permite cumplir con el objeto de la dependencia, al contar en mayor medida con un nivel profesional, encargado de apoyar el ejercicio de la defensa de la Gobernación. De la misma manera, se cumple con el principio de jerarquía administrativa, pues se muestra una escala de los cargos (Weber, 1925), descritos en el Manual de Funciones. No obstante, esta estructura jerárquica es establecida por la normatividad, la cual fija los requisitos para asegurar un personal idóneo para ese cargo y las funciones que se deben ejercer, por estas razones se explicará a continuación.

#### 2.1.2. Normatividad legal y no legal en el Departamento de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca.

Para este elemento se utilizará la revisión y análisis de la normatividad no legal y la legal en la aplicación y cumplimiento de estas. Por lo cual se dividirá en la normatividad legal y no legal en el Departamento de Jurídica.

##### 2.1.2.1. Normatividad legal en el Departamento de Jurídica

Este elemento se describe por medio del Manual de Funciones, que especifica los requisitos de ingreso (meritocracia) y funciones para cada cargo explicado en la *Estructura*.

Como se señaló en el elemento de la *Estructura*, en el Manual de Funciones se determinan unos cargos, los cuales tienen establecidos unos requisitos académicos y de experiencia para acceder, asegurando así, un personal idóneo. Igualmente, el Manual, contempla unas funciones específicas para los cargos, pues como se estipula en la Constitución Política en el artículo 122 “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento” (Constitución Política de Colombia, 1991). En la Tabla No.6 “Definición de funciones y requisitos según el cargo” que se presenta a continuación, se exponen los requisitos de acceso, las habilidades y funciones, en especial las relacionadas con la política de defensa jurídica.

Tabla No.6. Definición de funciones y requisitos según el cargo.

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Director del Departamento Administrativo de Jurídica.	<p><b>Función general:</b> Dirigir, controlar y evaluar el proceso de asesoría jurídica al Gobernado (a), a los servidores públicos ya las dependencias de la Administración central, con los protocolos institucionales o legales establecidos</p> <p><b>Función respecto a la Defensa jurídica:</b> Representar judicial o extrajudicialmente en los procesos que se instaure contra la Gobernación</p> <p>Liderar la implementación de la política MIPG (en donde la defensa es un ítem)</p>	<p>Título profesional derecho o relacionada con tarjeta profesional vigente</p> <p>Título de formación avanzada o de postgrado</p> <p>Una experiencia de 48 meses</p>	<p>1)Visión estratégica</p> <p>2)Liderazgo efectivo</p> <p>3)Planeación</p> <p>4)Toma de decisiones</p> <p>5)Gestión del desarrollo de las personas</p> <p>6)Pensamiento sistemático</p> <p>7)Resolución de conflictos</p>
Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 13)			

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Subdirección de Contratación.	<p><b>Función general:</b> Dirigir, ejecutar y evaluar el proceso legal de la gestión administrativa de la contratación de la administración central de la Gobernación del Valle del Cauca de conformidad con el plan único de contratación y el cumplimiento de la contratación pública y los protocolos.</p> <p><b>Función respecto a la Defensa jurídica:</b> No se contempló una función específica en relación con la defensa jurídica.</p>	<p>Título profesional derecho o relacionada con tarjeta profesional vigente</p> <p>Título de formación avanzada o de postgrado</p> <p>Una experiencia de 36 meses</p>	<p>1)Visión estratégica</p> <p>2)Liderazgo efectivo</p> <p>3)Planeación</p> <p>4)Toma de decisiones</p> <p>5)Gestión del desarrollo de las personas</p> <p>6)Pensamiento sistemático</p> <p>7)Resolución de conflictos</p>
Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 75)			

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
-------	---------	------------	-------------

Subdirección de Representación Judicial	<p><b>Función general:</b> Dirigir, ejecutar y evaluar el proceso de representación judicial en la Gobernación o del Departamento del Valle del Cauca de conformidad con los requerimientos establecidos de los procesos judiciales en curso y los protocolos institucionales.</p> <p><b>Función respecto a la Defensa jurídica:</b> Dirigir y ejecutar asistencia jurídica a las dependencias centrales y descentralizadas de la Gobernación.</p> <p>Hacer seguimiento riguroso a los términos perentorios de los procesos judiciales en curso, en defensa de intereses de la Gobernación</p>	<p>Título profesional de derecho o relacionada con tarjeta profesional vigente</p> <p>Título de formación avanzada o de postgrado</p> <p>Una experiencia de 36 meses</p>	<p>1)Visión estratégica 2)Liderazgo efectivo 3)Planeación 4)Toma de decisiones 5)Gestión del desarrollo de las personas 6)Pensamiento sistemático 7)Resolución de conflictos</p>
---	--	--	--

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 77)

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Líder de Programa	<p><b>Función general:</b> Planear, coordinar, supervisar y controlar el proceso de ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos, estrategias de gestión que contribuyan a la gestión del Departamento de Jurídica facilitando al ciudadano el acceso a todos los servicios, el derecho a la información y la solución oportuna de sus peticiones</p> <p><b>Función respecto a la Defensa:</b> Realizar seguimiento y evaluación de los indicadores y mecanismos de control</p>	<p>Título profesional de derecho o relacionada con tarjeta profesional vigente</p> <p>Título de formación avanzada en la modalidad de especialización en áreas de derecho público, constitucional y administrativo</p> <p>Una experiencia de 30 meses</p>	<p>1)Aporte Técnico-Profesional 2)Comunicación efectiva 3)Gestión de procedimientos 4)Instrumentación de decisiones 5)Dirección y desarrollo del personal 6)Toma de decisiones</p>

para el proceso de representación judicial  
 Coordinar la elaboración y presentación de los diferentes informes técnicos, cualitativos, cuantitativos requeridos.  
 Implementar y evaluar el modelo integrado de planeación (MIPG)

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 215)

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Profesional especializado	<p><b>Función general:</b> Administrar, controlar y evaluar el proceso de revisión, verificación, argumentación y control de legalidad de los actos administrativos de carácter general, proferidos por los municipios, entidades públicas descentralizadas y lo que proyecte la administración departamental, para atemperarse al ordenamiento jurídico.</p> <p><b>Función respecto a la Defensa:</b> Coordinar la representación judicial y extrajudicial en los procesos en que el Departamento sea parte en calidad de demandante o demandado ante las autoridades administrativa o judiciales.            Administrar el proceso de formulación y diseño de planes, así como liderar investigaciones para el cumplimiento de un</p>	<p>Título profesional derecho o relacionada con tarjeta profesional vigente</p> <p>Una experiencia de 12 meses</p>	<p>1)Aporte Técnico-Profesional            2)Comunicación efectiva            3)Gestión de procedimientos            4)Instrumentación de decisiones            5)Dirección y desarrollo del personal            6)Toma de decisiones</p>

plan desarrollo  
 Departamental

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 255)

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Profesional Universitario.	<p><b>Función general:</b> Participar en la ejecución de planes, programas y proyectos del Departamento de Jurídica para contribuir a elevar la calidad de vida de los habitantes del Departamento, según la programación establecida.</p> <p><b>Función respecto a la Defensa:</b> Asistir judicialmente y ejecutar la representación judicial del Departamento en la legalidad de los actos administrativos de las autoridades municipales que se adelanten ante el Tribunal</p> <p>Proyectar oficios de respuesta de peticiones, quejas y reclamos de la entidad</p> <p>Coordinar, y participar en investigaciones que permitan mejorar la prestación del servicio</p>	<p>Título profesional derecho o relacionada con tarjeta profesional vigente</p> <p>Una experiencia de 6 meses. Existen para este cargo casos sin experiencia basados en la ley 1780 del 2016</p>	<p>1)Aporte Técnico-Profesional</p> <p>2)Comunicación efectiva</p> <p>3)Gestión de procedimientos de decisiones</p> <p>4)Instrumentación de decisiones</p> <p>5)Dirección y desarrollo del personal</p> <p>6)Toma de decisiones</p>

a cargo de la  
dependencia

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 305)

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Técnico operativo	<p><b>Función general:</b> Ejecutar y controlar el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales, técnicas de apoyo y técnicas de evaluación que requieren aplicación del conocimiento científico y tecnológico.</p> <p><b>Función respecto a la Defensa:</b> Elaborar informes de temas estadísticos o técnicos requeridos.</p>	<p>Título tecnológica o tres años de educación superior Tarjeta o matrícula si la ley exige</p> <p>Una experiencia de 18 meses</p>	<p>1) Confiabilidad técnica 2) Disciplina 3) Disciplina</p>

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 430)

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Secretario.	<p><b>Función general:</b> Administrar información y gestionar peticiones, quejas y reclamos relacionados con procesos administrativos a nivel interno y externo, aplicando la gestión documental y el procedimiento respectivo.</p> <p><b>Función respecto a la Defensa:</b> No se encontró una relacionada a la defensa.</p>	<p>Diploma de Bachiller</p> <p>42 meses de experiencia</p>	<p>1) Manejo de información 2) Relaciones interpersonales 3) Colaboración</p>

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 431)

Cargo	Función	Requisitos	Habilidades
Auxiliar administración	<p><b>Función general:</b> Ejecutar funciones de apoyo administrativo y asistencial garantizando la</p>	<p>Diploma de Bachiller</p> <p>30 meses de experiencia</p>	<p>1) Manejo de información 2) Relaciones interpersonales 3) Colaboración</p>

debida prestación del servicio, el cumplimiento de los propósitos misionales y las responsabilidades de la Gobernación del Valle del Cauca, de conformidad con los protocolos, con las normas y procedimientos

**Función respecto a la Defensa:** Repartir las quejas, peticiones y reclamos que son interpuestas por los ciudadanos. Llevar el archivo de los asuntos de dependencia y velar por su trámite oportuno

Elaboración Propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019, p. 444)

Como se indica en la tabla No. 6, el Manual de Funciones es el marco para establecer los requisitos y habilidades, que de una forma planeada y no discrecional es construido, basado en las necesidades, metas y funciones del Departamento de jurídica (Brillantes & Fernández, 2013). En específico se atribuye en algunos casos funciones específicas, con relación a la Política de Defensa Jurídica. Por otro lado, como los servidores públicos o contratistas del Departamento de Jurídica se consideran responsables de los resultados de este Departamento (Petrović, 2020), se debe asegurar un personal idóneo, con las exigencias de niveles académicos, experiencia y habilidades acordes con su cargo, como se expresaron en las tabla No.6. A pesar de que, se asegure un personal idóneo, al ser una entidad pública este personal idóneo en su mayoría debió acceder a su cargo por medio de mecanismos meritocráticos, como lo incorpora la Constitución Política, en el artículo 125 “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera” y en la ley 909 de 2004.

Estos mecanismos meritocráticos aseguran el ingreso, la permanencia y la desvinculación del personal. El ingreso, se asegura por concursos organizados por la Comisión Nacional del Estado Civil (CNSC), que

garanticen la competencia abierta y de amplia difusión (Longo, 2016). En la Gobernación del Valle del Cauca se han celebrado dos concursos de méritos, para acceder a los empleados públicos de carrera, que acrediten su profesionalidad, habilidades, entre otros, mediante la realización de un examen (Ley 909 del 2004). Los concursos se celebraron en el 2015 y 2017, después de entrada en vigor la ley 909 de 2004. Lo que representan dos concursos en un lapso de diecisiete (17) años, que puede tener como consecuencia poca ocupación de los cargos de carrera, tal como se muestra en la siguiente Tabla No. 7. “Cantidad de servidores públicos y contratistas en el Departamento Administrativo de jurídica”.

*Tabla No.7. Cantidad de servidores públicos y contratistas en el Departamento Administrativo de jurídica.*

Tipo de Vinculación	Cantidad	Porcentaje
Empleado Público de Carrera Administrativa	18	36%
Empleado Público de Libre Nombramiento y Remoción	2	4%
Empleado Público Provisional.	3	6%
Contratista.	27	54%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>
Elaboración Propia.		

Según los datos de la tabla No.7., más de la mitad de los encuestados es contratista, mientras el 36% de los encuestados del Departamento de Jurídica, se encuentran vinculados por la carrera administrativa, es decir, accedieron por concurso y tienen cierta estabilidad en su cargo. No obstante, estas cifras contradicen los presupuestos constitucionales de Colombia. Así como la normatividad, en donde en la ley 909 del 2004 no trae establecido la figura de contratación por servicios, se menciona que este tipo de vinculación es de carácter excepcional (Concepto 77061 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019) pero, en realidad con los datos obtenidos se muestra más, como una regla general.

### 2.1.2.2. Normatividad no legal en el Departamento de Jurídica: Código de integridad.

El código de integridad tiene unas particularidades, la principal, es la aplicación tanto servidores públicos, como contratistas del Departamento de Jurídica, pues lo que se busca es una ideal de servidor público (Código de integridad, 2020). Para fortalecer los valores en lo servidores públicos de la Gobernación del Valle del Cauca, se adoptó el código de integridad el 29 de junio del 2019, por el Decreto 120803 del 2018, bajo el gobierno de la Gobernadora Dilian Francisca Toro Torres, en el periodo 2016-2019, en este momento se continúa su labor bajo el gobierno de la Gobernadora Clara Luz Roldán. El objetivo del Código es: “ser una guía del comportamiento del servidor público, que genere un cambio cultural y cree conciencia en los servidores públicos de la responsabilidad que tienen en el ejercicio de su cargo” (Código de integridad, 2020, p. 1). Con el objetivo, se demuestra que tiene el propósito de ser una herramienta conductual para los servidores públicos de la Gobernación del Valle del Cauca (Castelazo, 2010), que los lleve a ejercer el cargo con la finalidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizar sus derechos.

Para que esta herramienta cumpla su meta, necesita que sea conocida por los servidores públicos o contratistas de la entidad (Departamento de la función pública, 2018), al realizarse la encuesta, se obtuvo que el 80% de los encuestados del Departamento de jurídica conocen el código de integridad, el 18% no lo conoce y el 2% no contestó la pregunta.

Por otro lado, se encontró que el tipo de vinculación que tienen los servidores públicos y contratistas no influye en el conocimiento del código de integridad, de esta forma se puede evidenciar en la Tabla No.8 “Vinculación a la Gobernación de los miembros del Departamento de Jurídica Vs Código de

integridad”, que cruza los datos de tipo de vinculación y el conocimiento del código de integridad.

*Tabla No.8. Vinculación a la Gobernación de los miembros del Departamento de Jurídica Vs Código de integridad.*

		Código de integridad			Total
		Si	No	No contesta	
<b>Vinculación a la Gobernación</b>	Empleo público de carrera administrativa	14	2	0	16
	Empleo público de libre nombramiento y remoción	1	0	0	1
	Empleado público provisional	7	0	0	7
	Contrato de prestación de servicio	18	7	1	26
<b>Total</b>		40	9	1	50
<b>Elaboración propia. Basada en la encuesta realizada.</b>					

Además de conocer el código de integridad, quienes mencionan que lo conocían, identificaban un valor. En ese caso, a los encuestados se les preguntó por el valor más importante en la medida que los valores dan fundamento para la comprensión de las actitudes y motivaciones de los servidores públicos y contratistas. Puesto que, se han establecido los valores en el código de integridad con el propósito de luchar contra la corrupción en la administración pública, para crear pautas deseables en el comportamiento de los servidores públicos y contratistas (Bautista, 2001; Veronesi et al., 2011).

Con los datos adquiridos en la encuesta del 80% de los encuestados que respondieron que conocían el código de integridad, identifican los valores en la siguiente frecuencia, que se muestran en la Tabla No.9. “El valor más

importante para los servidores públicos y contratistas en el Departamento de Jurídica”.

*Tabla No.9. El valor más importante para los servidores públicos y contratistas en el Departamento de Jurídica.*

Valor	Porcentaje
Compromiso	16%
Diligencia	6%
Empatía	2%
Honestidad	22%
Igualdad	2%
Integridad	2%
Justicia	6%
Respeto	6%
Responsabilidad	4%
Satisfacer necesidades	2%
Servicio	4%
Transparencia	2%
Honradez	4%
Todos	2%
<b>Total</b>	<b>80%</b>
Elaboración propia	

De acuerdo con la Tabla No.9. el valor más importante para los encuestados del Departamento de Jurídica es el compromiso con un 22% de los encuestados que conocen el código de integridad de la Gobernación, referente a esto, tienen que, el servidor público debe asumir con responsabilidad su labor, bajo unos parámetros y en un tiempo específico (Código de integridad, 2020). De la misma forma, el litigar en especial es una labor de compromiso y responsabilidad, buscando los mejores resultados para la Gobernación del Valle del Cauca, así lo exponía Clara una de las apoderadas “el litigar es una labor dura, te debe gustar, yo constantemente investigo y amo lo que hago (...) debemos apoyarnos, porque varias cabezas piensan mejor que una, trabajar mancomunadamente, porque todos somos la Gobernación”.

También con la Tabla No.9 se percibe que varios de los valores referenciados no se estipulan en el código de integridad, pues en este se contemplan: el compromiso, la diligencia, la justicia, la honestidad, el respeto y el servicio.

Para terminar, con los hallazgos y bajo los aportes de (Urrego, 2015), el código de integridad permite ser una norma aplicable sin importar el tipo de vinculación, como se evidenció en Tabla No.8., no existe una relación entre la vinculación y el conocimiento del código de integridad. Sin embargo, el código de integridad por sí solo no evita la corrupción o un comportamiento deseable, pues se necesitan otros factores para lograrlo (Bautista, 2001).

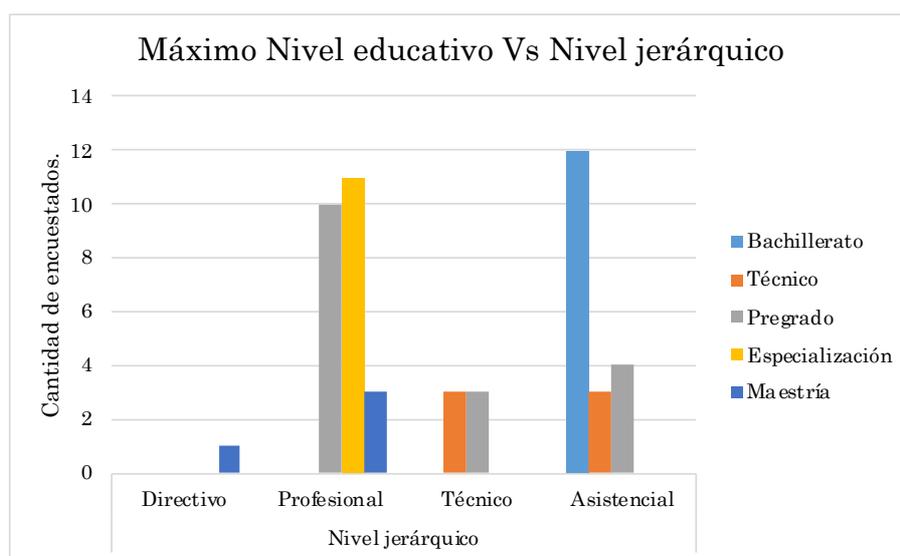
### 2.1.3. Recursos: humanos, tecnológicos y financieros.

En este elemento se describirán los recursos humanos, tecnológicos y financieros que tiene el Departamento de Jurídica para cumplir con su propósito. El recurso humano, se encuentra compuesto por los servidores públicos y contratistas; el recurso tecnológico, por las herramientas tecnológicas que utiliza el Departamento de Jurídica para cumplir con su objeto y, el recurso financiero, por el presupuesto destinado para el cumplimiento sus actividades.

#### 2.1.3.1. Recursos humanos.

En cuanto al primero de los recursos, el humano, se ha evidenciado a través de los elementos normativos y de estructura que están delimitados por unos niveles, un cargo, unos requisitos para acceder a los cargos en el acrediten educación y experiencia, los cuales deben ser cumplidos sin importar su vinculación como servidor público o contratistas. Debido a que, se necesita asegurar un personal capacitado para ejercer las funciones (Weber, 1925). En la Gráfica No.8 “Máximo Nivel educativo Vs Jerárquico” se puede indica la composición de ese personal, según su nivel jerárquico y nivel educativo.

Gráfica No. 8. Máximo Nivel educativo Vs Nivel jerárquico.



Elaboración propia.

En concordancia con los elementos de la burocracia, en cuanto a contar con un personal calificado para el cargo, se refleja en el resultado obtenido, el Departamento de Jurídica tiene ese personal calificado, al estar compuesto en su mayoría por niveles educativos iguales o superiores al pregrado. Dado que, el 34% de los encuestados su máximo nivel educativo es el pregrado, el 22% es la especialización y el 8% es la maestría<sup>13</sup>. Igualmente, el nivel educativo está relacionado con el nivel jerárquico, es decir que, a mayor nivel jerárquico, se debe tener mayor nivel de estudios, finalmente cumpliendo, los requisitos establecidos en el Manual de Funciones del 2019 y el Decreto 1083 de 2018., que asegura que, el personal idóneo, sin importar el tipo de vinculación debe cumplir con los requisitos de ingreso.

Otro elemento que sostiene un personal idóneo es la composición de áreas de estudio del personal, al revisar los requisitos del Departamento de Jurídica, la mayoría de los cargos tienen como condición el pregrado en Derecho. En la siguiente Tabla No. 10. “Profesiones de los miembros del Departamento

<sup>13</sup> Los porcentajes se obtuvieron de la siguiente forma: 1) Pregrado 17 personas encuestadas dividido 50, 2) Especialización: 11 personas encuestadas dividido 50 y 3) Maestría: 4 personas encuestadas dividido 50/

de Jurídica” se exhibe las áreas de estudio de los servidores públicos y contratistas del Departamento de Jurídica.

*Tabla No. 10. Profesiones de los servidores públicos y contratistas.*

<b>Profesión</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Derecho	21	42%
Administración de Empresas	2	4%
Economía	1	2%
Otro	15	30%
No contesta	11	22%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

Elaboración Propia

Al revisar la tabla No. 10, se enseña que se tiene un buen porcentaje de profesionales en derecho, el cual es de un 42% de los encuestados del Departamento de Jurídica. En relación, a las otras carreras se encontraron: la contaduría pública, comunicación social, gerencia de farmacia, ingeniería de sistemas, auxiliar de enfermería, entre otros. Estos resultados obtenidos, afirman que bajo los postulados de las teorías clásicas de la administración se tiene un personal calificado y acorde con las necesidades del Departamento de jurídica.

De igual manera, la experiencia que tengan los servidores públicos y contratistas, contribuyen a mejorar este recurso, dado que, permite mejorar el conocimiento y genera mejores condiciones de trabajo (Longo, 2016). En el caso del Departamento de Jurídica en la Tabla No. 11 “Experiencia de los servidores públicos y contratistas” que se presenta a continuación.

Tabla No.11. Experiencia de los servidores públicos y contratistas.

Sector de experiencia	Porcentaje de respuesta
Sector Privado	22,0
Sector Público	30,0
Tercer Sector	4,0
Sector Privado y Sector Público	24,0
Sector Privado y Tercer Sector	4,0
Sector Público y Tercer Sector	4,0
Todas las anteriores	4,0
Ninguna de las anteriores	6,0
No contesta	2,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>
Elaboración Propia	

Según los datos presentados en la Tabla No. 11, el 30% de los encuestados del Departamento de Jurídica tiene una experiencia previa en el sector público, el 24% en el sector privado y público y el 22% en el sector privado. Con esto se puede decir, que la mayoría tiene alguna experiencia en el sector público.

En síntesis, el recurso humano en el Departamento de Jurídica cumple con la idoneidad y es concordante con el Manual de Funciones, más aún, los miembros contratados cuentan con experiencia en sector público.

#### 2.1.3.2. Recurso tecnológico.

Los miembros del Departamento de jurídica se deben adaptar a los recursos tecnológicos y usarlos en el ejercicio del cargo, para brindar mejores servicios, involucrar a los ciudadanos y mejorar el desempeño (Pynes, 2008). Para esto es necesario que la entidad cuente con estos recursos, pero los trabajadores también se deben adaptar al uso de estas tecnologías (Naser & Concha, 2014; Perry et al., 2015). En cuanto a esto, primero es necesario mencionar, los recursos tecnológicos que el Departamento de jurídica tiene a

su disposición, los cuales son: instalaciones físicas y programas para acelerar procesos. En relación, a los primeros, se tienen los siguientes recursos para que los servidores públicos del Departamento de Jurídica cumplan con sus funciones; (67) computadoras, (6) impresoras, (2) televisores y (1) portátil. Y con respecto, a los segundos, se tienen los programas de SADE<sup>14</sup>, SAP<sup>15</sup>, Office y Google workspace<sup>16</sup>.

Además de considerar cuantitativamente los recursos tecnológicos que tiene el Departamento de Jurídica, en las encuestas se preguntó por el uso de estos elementos en el ejercicio de sus actividades, en la siguiente Tabla No. 12. “Uso de la tecnología por parte de los servidores públicos y contratista”, da cuenta del porcentaje de utilización según los encastados de las herramientas tecnológicas.

*Tabla No. 12. Uso de la tecnología por parte de los servidores públicos y contratistas.*

Herramienta Tecnológica	Porcentaje
Computador	33,0%
Celular	28,4%
Base de datos	24,8%
Libros o códigos	3,7%
Todas las anteriores	10,1%
Total	100,0%
Elaboración propia	

Con los datos obtenidos, se demuestra que, se tiene un buen uso de las herramientas tecnológicas como son el computador, las bases de datos y el celular, por otro lado, un menor uso de libros y códigos.

Con lo anterior, el Departamento de Jurídica dispone de unas instalaciones físicas, programas para mejorar procesos y apropiación por parte de los

<sup>14</sup> Es el Sistema de Administración Documental Electrónica, este sistema permite tener la trazabilidad del documento, tener una guía de la etapa en la que se encuentra, los términos para responder y los responsables de realizarlo

<sup>15</sup> Sistema informático que permite administrar recursos humanos, financieros y contables.

<sup>16</sup> Espacio de almacenamiento

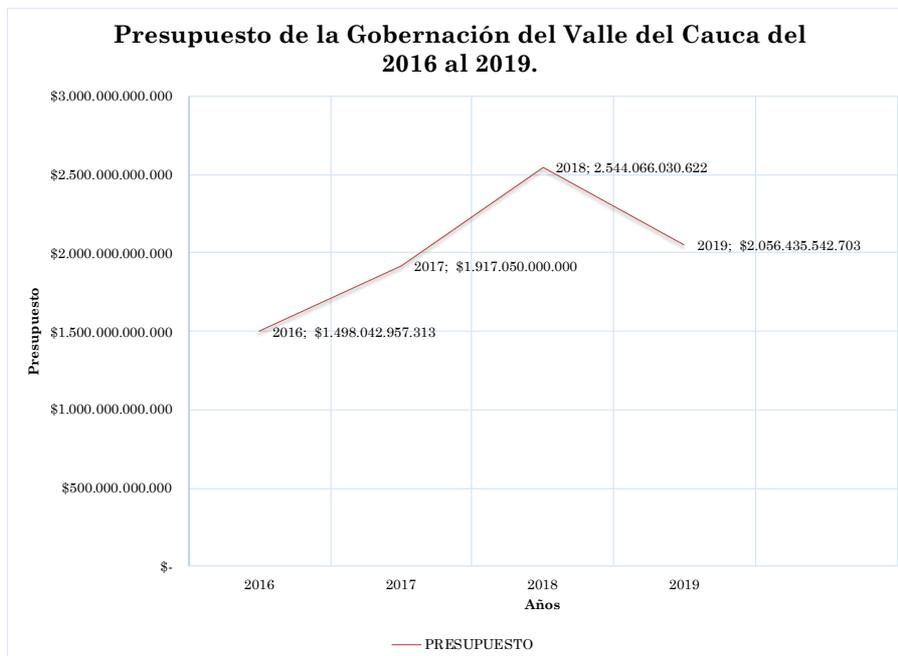
servidores públicos y contratistas de las herramientas tecnologías que permitan prestar un mejor servicio, ayudar en las funciones de cada cargo y aprovechar mejor el recurso humano (Naser & Concha, 2014).

### 2.1.3.3. Recursos financieros.

Los recursos financieros se encuentran caracterizados por el presupuesto para la Gobernación y para el Departamento de Jurídica. Por otra parte, el recurso financiero en la Gobernación tiene una particularidad y es el proceso de reestructuración de pasivos, el cual, exige el cumplimiento de unas obligaciones asumidas en dinero.

En cuanto al presupuesto de la Gobernación del Valle del Cauca, se contemplan los presupuestos del 2016, 2017, 2018 y 2019, que se exponen en las siguientes gráficas.

*Gráfica No. 9. “Presupuesto de la Gobernación del Valle del Cauca en el 2016 a; 2019”*



Elaboración Propia. Basada en los presupuestos de los años del 2016 al 2019.

El presupuesto de la Gobernación del 2016 al 2017 aumentó en un 22%, del 2017 al 2018 aumentó en un 25% y del 2018 al 2019 disminuyó en -24% <sup>17</sup>. Con los datos expuestos, no se puede determinar el comportamiento del presupuesto de la Gobernación. De otro lado, se estableció el presupuesto para el Departamento de Jurídica, pero, para este, solo encontraron los Decretos de liquidación del presupuesto de los años 2016 y 2019. Para estos años se tenía un presupuesto para el Departamento de Jurídica de la siguiente forma: i) 2016 se fijó un presupuesto de \$673.000.000 y, ii) 2019 se estipula un presupuesto de \$2.600.000.000. Con los dos años expuestos, se refleja que del 2016 al 2019 el presupuesto del Departamento de Jurídica ha tenido un aumento, pero, no se puede establecer un comportamiento, porque no se tienen los datos suficientes.

Por otro lado, el proceso de reorganización de pasivos se adoptó mediante el Acuerdo 1249 del 2012, en este proceso entran todas las acreencias que la Gobernación tenga a su cargo, entre estas se encuentran deudas a favor de: trabajadores y pensionados, entidades públicas e instituciones de seguridad social, entidades financieras y los demás acreedores.

Los fines del proceso de reestructuración son: promover la reactivación económica, la conservación del empleo, garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, procurar una óptima estructura administrativa y establecer unas reglas de financiación. Los acreedores de la Gobernación son: i) los trabajadores y pensionados, ii) entidades públicas e instituciones de seguridad social, iii) entidades financieras y iv) otros. Frente a estas acreencias para el 2018 se habían realizado los siguientes pagos, según el Departamento (Gobernación del Valle del Cauca, 2019).

*Con corte al mes de mayo del 2018 han sido canceladas acreencias por valor de \$647.874 millones de los cuales el 9% fueron al Grupo N°1, el 40% al Grupo N°2, el 22% a los acreedores financieros y el 7% al Grupo*

---

<sup>17</sup> Estos datos se sacaron por medio de la variación del presupuesto del año anterior al año actual es decir (Presupuesto 2017- Presupuesto del 2016) / Presupuesto del 2017, así sucesivamente.

*Nº4. Los pagos restantes se distribuyeron en mayor parte a cubrir contingencias (19%) y a saldos por depurar (3%) de conformidad con el proceso adelantado al interior de la Gobernación. (3p).*

Bajo este panorama aún a la Gobernación del Valle del Cauca, le falta cancelar un alto porcentaje del total de las acreencias, para un proceso que fue iniciado en 2012, aprobado el acuerdo de pagos en el 2013.

En resumidas, el recurso financiero en el Departamento de jurídica está establecido por el presupuesto para cada uno de los años e igualmente para las dependencias centrales y descentralizadas. Pero, vale la pena resaltar que el proceso de reestructuración limita el manejo de los recursos financieros.

#### 2.1.4. Direccionamiento y estrategia.

El direccionamiento y estrategia de la Gobernación del Valle del Cauca es la hoja de ruta en cuanto a sus necesidades y objetivos, planeando la satisfacción de estos con los recursos disponibles (Montoya & Montoya, 2003). En la Gobernación del Valle del Cauca, se pueden hallar distintas hojas de ruta para los elementos. En primer lugar, se tiene el Plan Desarrollo Departamental 2020-2023 “Construcción Participativa”. Una de las líneas que llama la atención de este plan de desarrollo es la línea de “la gestión pública efectiva: “Valle líder”; en segundo lugar, el Plan institucional de capacitación, referente a las necesidades y requerimientos de las áreas de trabajo en materia de fortalecimiento de competencias, estableciendo conocimientos, técnicas y actitudes necesarias para desarrollar el desempeño y en línea del Plan Departamental de Desarrollo (Antonio et al., 2020); tercer lugar, el Programa Anual de Bienestar e Incentivos, el cual, consiste en reconocer el desempeño laboral de quienes sean seleccionados como mejores servidores públicos de la entidad y de los niveles jerárquicos que lo conforman, así como mejorar la calidad de vida de los servidores públicos y su familia. (Departamento del Valle del Cauca, 2017) y, en cuarto lugar, el Plan de Atención al Ciudadano, el cual se crea en el marco del cumplimiento de una

obligación legal, para asegurar la transparencia, disminución de la corrupción y buena atención al público. A continuación, se explicará cada uno de los planes.

#### 2.1.4.1. Plan de desarrollo Departamental 2020-2023 “construcción participativa”.

El plan de Desarrollo Departamental es la hoja de ruta que tiene la Gobernación del Valle del Cauca para ejecutar sus distintas metas. Tras la revisión, que se señala en la Tabla No.13. “Líneas y programas del Plan de Desarrollo Departamental”, se consignaron las líneas que mayor relación tienen con la Política de Defensa Jurídica.

*Tabla No.13. “Líneas y programas del Plan de Desarrollo Departamental”*

<b>Línea.</b>	<b>Programa</b>	<b>Propósito</b>
Gestión Pública efectiva del Valle Líder	Eficiencia y eficacia en el sector público.	El propósito es imponer sanciones disciplinarias, es decir, la aplicación del código único disciplinario cuando se cometa una falta o se incumpla los deberes del cargo encomendado, en el tiempo que se debe y con garantías de defensa del sujeto investigado.
Fortalecimiento institucional	Institucionalidad con resultados.	Cumplir con la formulación de una política de prevención del daño antijurídico.
Fortalecimiento institucional	Modelo Integrado de planeación y gestión-MIPG	Mejorar la relación con el ciudadano, mediante la visualización y la comunicación. A través de la implementación del plan de atención al ciudadano.

Fortalecimiento institucional	Modelo Integrado de planeación y gestión-MIPG	Representar en el 100% los intereses de la defensa y legalidad de las actuaciones prejudiciales y judiciales que sean competencia del Departamento de Jurídica.
-------------------------------	---	---

Elaboración propia. Basada en el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2013.

En la Tabla No. 13 de forma muy general, se enuncian las líneas y programas que mayor relación guardan con la formulación de la Política de Defensa Jurídica, de una manera amplia.

#### 2.1.4.2. El programa institucional de capacitación.

El programa de capacitación institucional tiene como objetivo generar conocimientos, habilidades y cambio de actitudes, para mejorar la prestación del servicio a la comunidad y el buen desempeño en su cargo, este programa de capacitaciones es creado por el Decreto 1567 de 1998. De igual manera, buscar la recuperación de la imagen de la organización y del servidor público, racionalizando gastos, la transparencia, la gestión y el cumplimiento (Departamento del Valle del Cauca, 2021). Para la elaboración de este plan se utilizan los siguientes insumos: un diagnóstico<sup>18</sup>, identificación de prioridades<sup>19</sup>, información individual de los servidores públicos<sup>20</sup>, información de la oficina de control interno<sup>21</sup> e información suministrada por el Departamento de Planeación<sup>22</sup>, informes de quejas y reclamos y resultados del Plan de formación y capacitación del 2016 – 2019.

<sup>18</sup> Se realizó a través de la aplicación de un instrumento a los servidores y de forma virtual (Departamento de Jurídica una encuesta).

<sup>19</sup> Se realiza anualmente identificando las prioridades o problemas que se pueden resolver con capacitación.

<sup>20</sup> Se obtiene por medio de las evaluaciones del desempeño

<sup>21</sup> A través de auditorías

<sup>22</sup> Relaciona con los planes de la entidad y las necesidades de aprendizaje permanentes para mejorar el desempeño

En cuanto a los beneficiarios de este plan se encuentran todos los servidores públicos, sin embargo, los contratistas no son beneficiarios, no obstante, podrán asistir a las actividades que imparta directamente la entidad, los ofrecidos por la Escuela Superior de Administración Pública y/o Sena u otra entidad del Estado que presente una oferta abierta (Departamento del Valle del Cauca, 2021). Esto con la finalidad de profesionalizar el recurso humano, la flexibilidad de la organización y mejorar la gestión. Para cumplir con esta finalidad, en el caso del Departamento de Jurídica, los servidores públicos deben diligenciar el instrumento formulado, el cual fue diligenciado por 33 servidores públicos del Departamento de Jurídica (Departamento del Valle del Cauca, 2021).

En el Departamento de jurídica se detectaron la necesidad de capacitar en los temas de: Ley de Archivo, procesos y procedimientos, también, se destaca que, en mayor medida, solicitan capacitación en temas de recursos tecnológicos como Microsoft office, adicionalmente en temas redacción y lectura. (Departamento del Valle del Cauca, 2021). Por otra parte, en este plan también se enfatiza en la dimensión del ser, en donde se encuentran las actitudes y los valores del servidor público, en el cual se consigna el código de integridad (Departamento del Valle del Cauca, 2021). Finalmente, para lograr todo el plan de capacitación, se usará una alternancia, entre herramientas virtuales y presenciales, para ejecutar los eventos de capacitaciones formales e informales.

#### 2.1.4.3. El plan de incentivos.

En cuanto al Plan de Bienestar, Estímulos e Incentivos, este tiene como objetivo: “crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral de los servidores públicos, así como reconocer la excelencia en el ejercicio de su cargo”(Gobernación del Valle del Cauca, 2012,

p. 1)<sup>23</sup>. Los incentivos<sup>24</sup> y el bienestar<sup>25</sup>, permiten modificar el ambiente laboral e incentivar de forma suficiente al trabajador para ejercer su labor, así, desde estas dos perspectivas, lograr que la organización cumpla sus metas (Tamayo, 1999). En cuanto al acceso de estos incentivos a los miembros del Departamento de Jurídica, en la encuesta se obtuvo que el 34% de los encuestados del Departamento de Jurídica han asistido a las celebraciones de eventos por fechas especiales<sup>26</sup>; el 9% han utilizado las vacaciones recreativas; el 3% han accedido al de educación y hogar; el 14% auxilio de lentes y 6 el reconocimiento por su labor. En la siguiente Tabla No. 13 “Vinculación y asistencia a los programas de bienestar” se puede evidenciar, que sin importar el tipo de vinculación se pueden acceder a las actividades de bienestar y los incentivos.

*Tabla No. 15. Vinculación y asistencia a los programas de bienestar.*

		Tipo de Vinculación y la asistencia a las actividades de bienestar.						Total
		Celebración de días especiales	Vacaciones recreativas	Educación Hogar	Auxilio de lentes	Reconocimiento por su labor o servicio	Ninguna	
Vinculación a la Gobernación	Empleo Público de carrera administrativa	8%	5%	2%	9%	5%	9%	38%
	Empleo Público de libre nombramiento y remoción	2%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
	Empleado público provisional	5%	2%	0%	2%	0%	6%	14%
	Contrato de prestación de servicio	20%	3%	2%	3%	2%	17%	47%
Total		34%	9%	3%	14%	6%	33%	100%

Elaboración propia.

Según los datos cruzados en comparación de lo mencionado en el plan de bienestar estímulos, se muestra que acceden los contratistas y servidores

<sup>23</sup> Plan de bienestar y estímulos para los miembros de la Administración central.

<sup>24</sup> Las actividades de Bienestar son: Eventos sociales, Capacitación informal, actividades de recreación y eventos deportivos.

<sup>25</sup> Reconocimiento verbal, reconocimiento por escrito, homenaje en reconocimiento al mérito, postulación y el otorgamiento a una beca para educación formal, la licencia remunerada para adelantar estudios, el otorgamiento de comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, los encargos, las condecoraciones, bonificaciones, financiación de investigaciones, entre otros.

<sup>26</sup> Como son el día de la mujer, padre, día de la secretaría, del servidor público, etc....

públicos, no obstante, su fin de creación sólo está enfocado a los servidores públicos. Pero, teniendo en consideración la composición de la planta del personal, los contratistas se les debe reconocer su labor, de esa forma lo menciona Camilo, servidor público de libre nombramiento y remoción de la Gobernación “se debe reconocer el buen desempeño de los servidores públicos mediante los reconocimientos establecidos, en cuanto a los contratistas, cuando son los mejores, lo que yo realizo es que en enero los contrato de primeros”.

#### 2.1.4.4. Plan de transparencia y acceso a la información al ciudadano.

En cuanto al Plan de Transparencia y Acceso a la Información de la ciudadanía. En este se debe tener en cuenta que, el derecho a la información se evalúa por su calidad, con relación a que la entidad es proactiva con la publicación de su información, difunda, realice informes anuales, otorgue respuestas integrales, entre otros. En este caso, las entidades deben clasificar su información en clasificada o reservada para determinar su publicación, así como “evaluar si esa información es relevante para el ciudadano o no”, según lo expresaban los miembros de la Dirección de la Política de Transparencia del Departamento de la Función Pública. El acceso a la información en la Gobernación se trabaja en forma conjunta con el plan de atención al ciudadano y al plan de anticorrupción. Con relación al primero, se muestra en la Tabla No. 16. *“Plan para mejorar la atención al ciudadano en la Gobernación del Valle del Cauca”* los componentes y las actividades para lograr mejorar la atención al ciudadano.

*Tabla No. 16. Plan para mejorar la atención al ciudadano en la Gobernación del Valle del Cauca.*

Componente	Actividad
Fortalecer los canales de atención de los ciudadanos	Diagnosticar la forma de los distintos canales de atención, con el propósito de identificar fortalezas y debilidades
Estructura administrativa y direccionamiento estratégico	Establecer mecanismos de atención de comunicación directa con los ciudadanos, que fortalezca el desarrollo de iniciativas
Talento Humano	Fortalecer las competencias de los servidores públicos a través de la promoción de la implementación del procedimiento de tratamiento de PQRS, incluyendo los pasos a seguir para la gestión de solicitudes realizadas en lenguas nativas, peticiones incompletas, desistimiento tácito y expreso.
Relacionamiento de los ciudadanos	Identificar procesos para caracterizar grupos de intereses en las distintas dependencias para evitar la pertenencia de la información que se ofrece. También realizar mediciones de percepción.
Elaboración propia. Basada en el Plan de anticorrupción y ciudadano 2021. 152 a 156	

Según el plan, sintetizado en la Tabla No. 16, se busca facilitar los procesos, responder los términos más cortos, capacitar al personal que los atiende, entre otros. De otra manera, el Plan Anticorrupción, se adoptó para evitar e identificar los riesgos de corrupción en el Departamento, basados en la ley 1474 del 2011 que dispone en su artículo 73 “cada entidad a nivel Departamental y Municipal deberá elaborar anualmente una metodología y seguimiento para combatir la corrupción” En cumplimiento de este deber, la Gobernación del Valle del Cauca expidió Plan anticorrupción y de atención al ciudadano (Gobernación del Valle del Cauca, 2021). El Plan de Acción y de Atención al Ciudadano (PAAC) es el trabajo de todas las dependencias tanto a nivel central, como descentralizado, en donde cada una de ellas identifica los riesgos, las debilidades y fortalezas en la atención a los ciudadanos y sus requerimientos.

## Conclusión.

Tras caracterizar cada uno de los elementos burocráticos en el Departamento de Jurídica (Normatividad, recurso, estructura y direccionamiento y estrategia), se destaca que todos los elementos se relacionan el uno con el otro, en razón que, la (*normatividad*) a través del Manual de Funciones, delimita las funciones, responsabilidades, establece requisitos de acceso a los cargos dependiendo de su nivel jerárquico. Formando con esto la (*estructura*). De igual forma a través de la normatividad se fijarse los requisitos de acceso a los cargos, se garantiza el personal idóneo para formar el (*Recurso humano*), el cual, por tratarse de la Administración Pública exige una serie de requisitos de ingreso, permanencia y retiro basados en la meritocracia, no obstante, con la información obtenida se percibe un rompimiento de los principios meritocráticos, es decir, incumplimiento de la (*normatividad*) a la cual están sujetos. El incumplimiento de la normatividad genera una mayor cantidad de contratistas, que, por el tipo de contrato, pueden afectar a la entidad. También los recursos financieros se relacionan con los otros elementos, pues es el que permite ejecutar los planes o metas que se tengan en la Gobernación, los cuales se originan de diagnósticos, estudios, planes y presupuesto (*Direccionamiento y estrategia*) con el propósito de cumplir y mejorar tanto la institución como la prestación de los servicios. Así también el (*recursos financieros*) mediante un (*Direccionamiento y estrategias*), se implementan los medios o herramientas tecnológicas para mejorar y facilitar el trabajo del (*recurso humano*). Es como todos los elementos se encuentran relacionados los unos con los otros, en algunos momentos un elemento puede condicionar al otro. Su relación y la caracterización descrita puede conectarse con el estado actual de la Defensa Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca que será explicada a continuación.

### **3. CAPÍTULO 3: DEFENSA JURÍDICA DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO EN LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA.**

En este capítulo se busca resaltar la importancia de una buena Política de Defensa Jurídica para la Gobernación del Valle del Cauca. Sin embargo, se encuentran algunos impedimentos para tener una buena Política de Defensa Jurídica, que disminuya el impacto de las demandas como fin. Para poder llegar a evaluar estos impedimentos en la Gobernación, primero, se contextualiza sobre la relevancia de una Política de Defensa Jurídica, a través del impacto presupuestal que generan; segundo, la descripción del proceso de cambio desde el 2016 hasta la actualidad de dicha política en la Gobernación y, por último, dar cuenta del estado de los ciclos de la Política de Defensa Jurídica en la Gobernación del Valle del Cauca.

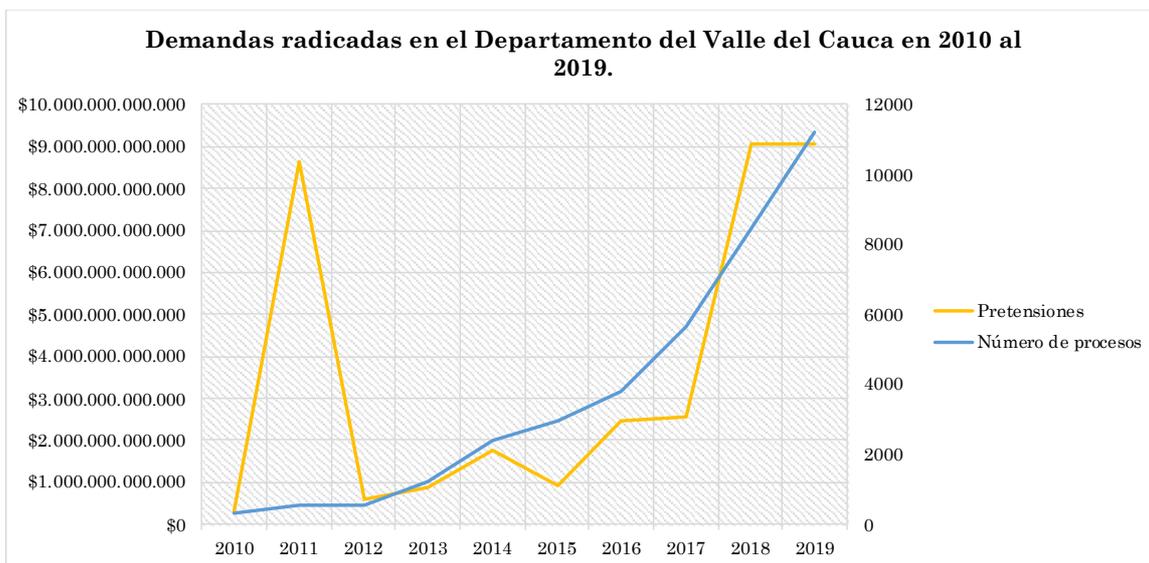
#### **3.1. Contextualización de la defensa jurídica.**

Es importante resaltar la importancia que, para las entidades públicas de orden nacional o territorial, representa la Política de Defensa Jurídica, debido a que, son susceptibles a la interposición de demandas. Las demandas requieren que las entidades destinen un presupuesto, personal, instalaciones, entre otros, para ejercer una representación judicial o lograr prevenir el daño, como pueden ser múltiples los tipos de demandas que son recibidos por parte de las entidades del Estado, estas deben estudiar las causas de las demandas y cuantías para evaluar el impacto y enfocarse en las que más desgastan a las entidades de forma financiera y administrativa. Con lo anterior, se pretende mostrar la cantidad de la actividad litigiosa del Departamento de Valle Cauca, con el propósito de analizar el impacto que representan las demandas para la administración.

En primer lugar, teniendo en cuenta la información suministrada por ANDJE del sistema ekogui, se presenta en la Gráfica No. 10 “Demandas radicadas en Departamento del Valle del Cauca en el 2010 y 2019” en donde se muestra, la

cantidad de demandas y su cuantía radicada en el Departamento del Valle del Cauca en esos años.

*Gráfica No. 10. “Demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca en el 2010 al 2019”*



Elaboración propia.

Como se muestra en la Gráfica No.10., el número de procesos ha venido en aumento desde el 2010 al 2019, de igual forma, se evidencia un aumento en las pretensiones por esas demandas. Es relevante tener en cuenta que se exceptúa del análisis el año 2020, por el aislamiento obligatorio decretado por la emergencia sanitaria de la COVID-19, se suspendieron los términos en los Juzgados. En ese sentido, no se observa una disminución de las demandas, lo cual debería pasar de manera progresiva en el momento de implementarse una Política de Defensa Jurídica, dado que, su finalidad es disminuir la actividad litigiosa de las entidades públicas. Por lo tanto, es relevante indagar sobre las razones que impiden la disminución de las demandas.

En ese orden de ideas, cuando se examina de forma más detallada el tipo de demandas, se tiene que, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, presenta la mayor cantidad de demandas y cuantías. De esta forma se muestra en la Tabla No. 17. “Total de las pretensiones de las

demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca entre 2010 al 2020” .

*Tabla No. 17. “Total de las pretensiones de las demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca entre 2010 al 2020”.*

<b>Total de las pretensiones de las demandas del 2010 al 2020 radicadas en el Departamento del Valle del</b>		
Jurisdicción de las demandas		Cuantía de las demandas
Contenciosa Administrativa	\$	28.010.864.477.948
Ordinaria Civil	\$	140.639.260.078
Ordinaria Laboral	\$	734.298.971.833
<b>Total</b>	<b>\$</b>	<b>28.885.802.709.859</b>

Elaboración propia. Fuente Sistema Ekogui.

Como se muestra en la Tabla No. 17. con las respectivas jurisdicciones y su cuantía, se indica que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa representa el 97%<sup>27</sup> del total de las demandas entre el 2010 al 2020 para todas las jurisdicciones. Por lo cual a continuación en la Tabla No. 18 “Demandas de lo Contencioso Administrativo en Departamento del Valle del Cauca entre el 2010 al 2020”, se despliega todos los tipos de demandas que están bajo la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

*Tabla No. 18 “Demandas de lo Contencioso Administrativo en Departamento del Valle del Cauca entre el 2010 al 2020”*

<sup>27</sup> Para calcular el porcentaje se divide el número de demandas de la jurisdicción contenciosa sobre el total y por 100%, para obtener el porcentaje.

<b>Demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca según el medio de control del 2010 al 2020</b>		
<b>Acción judicial</b>	<b>Número de Procesos</b>	<b>Pretensiones Indexadas (pesos)</b>
Reparación de los perjuicios causados a un grupo	44	\$ 18.349.969.435.950
Reparación directa	5.119	\$ 7.081.139.470.951
Nulidad y restablecimiento del derecho	10.023	\$ 2.336.876.598.032
Controversias contractuales	74	\$ 110.713.598.828
Ejecutivo	483	\$ 69.228.620.508
Protección de los derechos e intereses colectivos	117	\$ 38.997.961.714
Nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad)	167	\$ 9.351.675.159
Ejecutivo conexo	72	\$ 9.117.120.508
Nulidad simple	22	\$ 2.915.710.698
Acción de repetición	4	\$ 1.658.895.908
Recurso extraordinario de revisión	1	\$ 645.869.169
Perdida de investidura	6	\$ 131.216.972
Nulidad por inconstitucionalidad	4	\$ 51.344.785
Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos	21	\$ 35.112.120
Nulidad electoral	3	\$ 21.712.006
Recurso de anulación contra laudo arbitral	1	\$ 10.134.640
<b>Total</b>	<b>16.161</b>	<b>28.010.864.477.948</b>
Elaboración propia. Basada en Sistema Ekogui..		

En la Tabla No. 18., se muestra que las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho, es el tipo de demandas que con mayor frecuencia se radica en Departamento del Valle de Cauca, con un porcentaje de frecuencia del 62%<sup>28</sup> del total de las demandas para esa jurisdicción, es decir más de la mitad, del total de las demandas radicadas en Departamento del Valle del Cauca entre 2010 al 2020 pertenecen al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en cuanto a su impacto financiero tienen una proporción del 8% del total de las pretensiones (cuantía) de las demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca entre el 2010 al 2020.

<sup>28</sup> El porcentaje se obtuvo entre la división de las demandas para nulidad y restablecimiento de derechos que es 10.023 sobre el total de demandas 16.161.

También en la tabla No.18., se puede resaltar otro tipo de demandas que representa un impacto, pero no por su cantidad, en lugar de ello, por el impacto en el presupuesto, este tipo de demandas son las acciones de grupo y la reparación directa. En cuanto a las primeras, se tiene un porcentaje del 66%<sup>29</sup> del total de la cuantía de las demandas radicadas en Departamento del Valle del Cauca, es decir, que las acciones de grupo ocupan más de la mitad del valor total de las demandas, en especial, estas acciones llaman la atención por su baja frecuencia en comparación de otras demandas que tienen mayor cantidad de procesos, pero su cuantía es menor. En segundo lugar, está la reparación directa, la que, representan un 25% del total de la cuantía de las demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca entre el 2010 al 2020, en proporción a la cantidad, se encuentra que 32% del total de la cantidad de demandas para el Departamento del Valle del Cauca pertenece a la reparación directa. En resumen, la reparación directa, la nulidad y restablecimiento de derecho y las acciones de grupo son las demandas de mayor impacto, dada su cantidad o cuantía.

Considerando lo anterior, el Departamento del Valle del Cauca, debe atender a estos tipos de demandas mediante la Política de Defensa Jurídica, desde los frentes, de la representación judicial o la prevención del daño antijurídico. Vale aclarar que la información hasta ahora presentada da cuenta de todas las demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca, en donde, entran otras entidades, además, de la Gobernación del Valle del Cauca. Sin embargo, se refleja la relevancia para las entidades públicas de prestar atención en la Política de Defensa Jurídica.

En el caso de la Gobernación, desde el 2016 se ha encargado de fortalecer la Defensa Jurídica, porque para ese año los procesos ascendían a un número de 4.100 y las cuantías estaban afectando el presupuesto de la entidad, a tal punto, que los fallos judiciales llevaron a la Gobernación al proceso de reestructuración de pasivos, así mismo, los directivos y apoderados del Departamento de jurídica eran conscientes de la necesidad del cambio, como

---

<sup>29</sup> El porcentaje se obtuvo entre la división de las pretensiones indexadas en la tabla, en donde se dividió las pretensiones (cuantía) de las acciones de grupo (\$18.349.969.435.950) dividido sobre el total de las pretensiones de todas las demandas (\$28.010.854.477.948).

lo menciona Juan, apoderado del Departamento: “ se había vuelto un mito que ganarle a la Gobernación del Valle era muy fácil, pues no se ejercía la defensa. Estos mitos nos bajan la moral a los apoderados”. Tras el desarrollo de algunos cambios que serán expuestos a continuación, la Gobernación logró disminuir el número de procesos para el año 2019 a 2.800 procesos.

### 3.2. Transformaciones en la Política de Defensa Jurídica en la Gobernación del Valle del Cauca.

Tras la breve demostración del impacto presupuestal o administrativo que generan las demandas contra las entidades, en especial para la Gobernación del Valle Cauca. Entidad que gozaba de mala percepción frente a los estrados judiciales y los demandantes, por el mal ejercicio de la Política de Defensa Jurídica. Basado en lo anterior, desde el Departamento de Jurídica se empezaron a realizar cambios en la Política de Defensa Jurídica desde el 2016 hasta la actualidad.

#### 3.2.1. Disminución de procesos por apoderado.

A cada uno de los apoderados se les reparte una cantidad de demandas, en donde, fungirán como apoderados de la Gobernación. En el 2015 los apoderados tenían a su cargo de 300 a 200 procesos judiciales, como consecuencia de las transformaciones y sugerencias de la ANDJE, en la actualidad los apoderados tienen a su cargo de 80 a 100 procesos, según las entrevistas de los apoderados.

#### 3.2.2. Mayor control sobre los apoderados.

En el Departamento de Jurídica los apoderados asumen unas obligaciones y responsabilidades al vincularse. Esta serie de obligaciones busca el beneficio de la defensa de la entidad. Ahora bien, en los años anteriores al 2017 se perdían los procesos por falta de diligencia en las actuaciones procesales de los apoderados de la Gobernación, de esta forma lo menciona Gloria,

apoderada del Departamento: “se contaba con un equipo de abogados, pero, estos no ejercían diligentemente la defensa”. A pesar de que se tenía los abogados, no llevaban a cabo su cargo de forma idónea, afectando a la Gobernación, pues, no se defendían los intereses de esta. Los apoderados expresaban que: “no se contestaban las demandas, no se asistía a las audiencias, no se interponen los recursos, entre otros”.

Es a partir del año 2017, que se empieza a realizar mayor control en las actividades de los apoderados del Departamento de Jurídica. Tras algunos cambios realizados, el Departamento de Jurídica ha buscado combatir la falta de diligencia de algunos de los apoderados. Para lograr que los apoderados desarrollen mejor el cargo se debe medir el rendimiento en la defensa. Clara, apoderada de la Gobernación, decía que: “en este momento, los apoderados semanalmente deben rendir un informe, subir las piezas procesales a la plataforma, estar pendiente de los procesos. En forma general constantemente nos están evaluando”. El Departamento de Jurídica ha optado por medir el desempeño de los apoderados, para que estos defiendan mejor los intereses de la Gobernación, así mismo, el subdirector está dispuesto a escuchar a los apoderados y darles las respectivas retroalimentaciones.

### 3.2.3. Especialización por áreas.

El derecho es un campo muy amplio, por lo cual, los apoderados no pueden especializarse en todas áreas de litigio. En busca de tener mayor experticia en los tipos de demandas, el Departamento de Jurídica asigna a los apoderados según la jurisdicción (la contenciosa, ordinaria laboral y ordinaria civil) en donde tengan mayor conocimiento y experiencia. Pero, como las jurisdicciones tienen una gama distinta de demandas, el Departamento de Jurídica a largo plazo desea asignar a los abogados por tipo de demandas, de esa manera Carlos uno de los apoderados, expresaba que: “desde el año 2020

se están creando grupos de apoderados, que solo representan un tipo de demandas, con esto se tiene como meta, tener grupos para reparación directa, nulidad y restablecimiento de derecho, los ejecutivos, entre todos los procesos”. Entre estos grupos, se ha creado uno especial para las acciones populares y de grupo, llamado acciones constitucionales.

Esta especialización por áreas permite que los apoderados designados en cada uno de los grupos tengan mayor experticia en las demandas encargas y se puede disminuir la cantidad de procesos por apoderado.

#### 3.2.4. Trabajo en equipo.

El Departamento de Jurídica entre las transformaciones realizadas, está llevando a cabo, el trabajo en conjunto, con el propósito que los apoderados socialicen los casos, se ayuden entre ellos, expongan casos difíciles, entre otros. En razón que, los apoderados en su conjunto representan una sola entidad.

Martha una de las apoderadas, mencionaba, la creación de un pre-comité “esta Administración ha implementado los espacios de debate de los procesos difíciles. Un ejemplo, es la creación del pre-comité” Este pre-comité, es un espacio importante porque permite discutir un caso, antes de llevarlo al comité de conciliación, donde se toma la decisión si la entidad concilia o no.

Por otro lado, algunos apoderados dentro de su metodología de trabajo contemplan la socialización de casos y compartir experiencias con sus compañeros, porque entre ellos pueden alimentar el conocimiento y defender mejor los intereses litigiosos de la entidad.

### 3.2.5. Mejoramiento del archivo.

Las entidades gozan de activos intangibles y tangibles. Los primeros, no tienen forma física, pero agregan valor intelectual a la entidad; los segundos, reposan de forma física y de fácil almacenamiento (Bedoya, 2015). En el Departamento de Jurídica, los activos tangibles tienen muchos problemas, a estos referimos a los expedientes físicos y digitales de los procesos judiciales que tienen los apoderados, pues estos expresaban que “antes del 2015 no teníamos acceso a las plataformas digitales y cuando revisamos los expedientes físicos faltaban piezas procesales”. Esta ausencia de información genera mayor desgaste para el ejercicio de la Defensa, pues a los apoderados les tocaba buscar las piezas faltantes. De cierto modo, en el año 2020 se ha mejorado el archivo, pero en algunos casos se sigue presentado el problema.

### 3.2.6. Trabajo cooperativo en las secretarías.

El Departamento de Jurídica es la dependencia central encargada de la representación judicial de toda la Gobernación del Valle del Cauca, por lo cual, todas las demandas, derechos de petición, acciones de tutela, entre otros, llegan al correo judiciales. Al Departamento de Jurídica tener papel de receptor, debe repartir las demandas a los apoderados dependiendo el turno y su conocimiento, mientras, las tutelas y los derechos de petición son direccionados a la secretaría o dependencia encargada.

En el caso de las demandadas, como representación judicial se realiza desde jurídica, las secretarías no están involucradas desde el inicio, no obstante, el Departamento de Jurídica necesita a la secretaría o dependencia, en dos momentos. El primero, en la solicitud de los antecedentes judiciales, que según los apoderados “es la información que permite tener insumos, para conocer la profundidad de los hechos, con el propósito de establecer, si los hechos que generaron la demanda son responsabilidad de la Gobernación”,

estos antecedentes son anexados a la demanda y sirven como prueba del proceso.

El segundo momento, es la ejecución del fallo, es la etapa en la cual, la Gobernación debe pagar la condena o ejecutar la acción, pero el Departamento de Jurídica, no tiene estas facultades. Por eso, se debe involucrar a la secretaría o dependencia, con la finalidad de cumplir el fallo. Pero, esto trae una consecuencia, es que la secretaría al no vincularse desde el inicio desconoce ese proceso y no tiene la provisión contable para darle cumplimiento. Teniendo en cuenta esa situación, en algunos tipos de demandas se ha tratado de involucrar a las secretarías o dependencias encargadas desde el inicio del proceso.

### 3.2.7. Capacitación de la ANDEJ.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica, es la entidad encargada de la Política Defensa Jurídica a nivel nacional, es decir, es la entidad experta en el tema. Si bien es la Agencia Central no goza de autoridad en las entidades territoriales como la Gobernación, por lo cual, ha tratado de darle conocimiento y recomendaciones a las entidades por medio de capacitaciones. Los apoderados entrevistados tuvieron la oportunidad de a finales del año 2020 de tomar el Diplomado en Defensa Jurídica Territorial que se basó “en temas de política de prevención del daño antijurídico, temas de sanción moratoria y unificación de jurisprudencia” según los apoderados.

Por otro lado, el día 9 de marzo del 2021 se celebró un convenio interadministrativo entre la Gobernación y la Agencia, con el propósito de mejorar la Política de Defensa Jurídica. Es importante que la Agencia involucre y acompañe a las entidades territoriales, porque es la ANDJE, la que mayor conocimiento, habilidades y experiencia tiene en cuanto a la implementación de la defensa jurídica.

En síntesis, los siete cambios mencionados, son los que mayor relación tienen con la Política de Defensa Jurídica. Estos dan cuenta de una transformación que la Gobernación está realizando. De esta misma forma, se evidencia en las estadísticas donde pasan de 4.100 demandas en el 2016 a 2.800 en el 2019 (Gutiérrez, 2019). Los mismos apoderados, son conscientes que estas transformaciones eran necesarias por la mala percepción que se tenía del ejercicio de la defensa por parte de los apoderados, adicionalmente esto representa un alto gasto para la Gobernación que debe pagar los fallos judiciales que se habrían podido ganar ejerciendo una buena representación judicial o previniendo.

### 3.3. Situación actual de la Política de Defensa Jurídica y las etapas de la política.

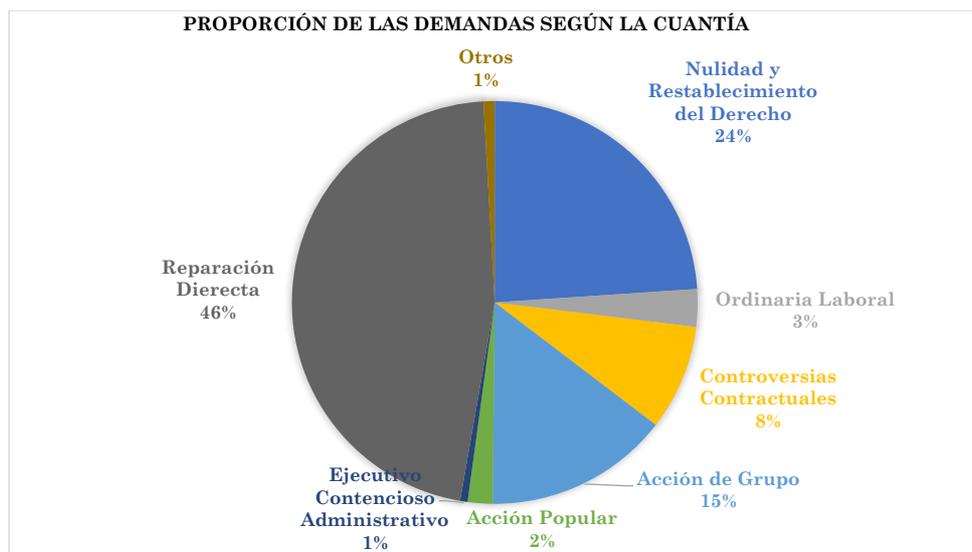
Una vez descritas las transformaciones que se han llevado desde el 2016 en el Departamento de Jurídica con la finalidad de disminuir la actividad litigiosa de la Gobernación y mejorar la percepción. Se esperaría que el número de demandas disminuya tanto en cantidad, como en el impacto presupuestal que estas generan. Sin embargo, el Departamento de Jurídica “en las vigencias del 2010 al 2016 no existe un consolidado fidedigno de procesos históricos, (...) es posible que la información aumente” (Rodríguez, 2021) . Por estas razones, no se conoce con exactitud si las transformaciones han sido suficientes para disminuir las demandas.

Del mismo modo, como se hizo mención en la contextualización, la información anteriormente suministrada representa las demandas radicadas en el Departamento del Valle del Cauca, por esto, se entrará a precisar con la información recolectada pero no fidedigna de las demandas a cargo de la Gobernación de Valle del Cauca.

### 3.3.1. Información de la litigiosidad de la Gobernación del Valle del Cauca.

Con la información brindada por el Departamento de Jurídica, se cuenta con la cantidad de demandas activas al 2020. Para lo cual se mostrará el impacto de las demandas por la cantidad, de forma separada, al impacto en el presupuesto. En la Gráfica No. 11 “Demandas según su cuantía en la Gobernación del Valle del Cauca” para analizar el impacto presupuestal y en la Gráfica No. 12. “Cantidad de demandas según el medio de control en la Gobernación del Valle del Cauca” para observar las demandas según la cantidad.

Gráfica No.11. “Demandas según su cuantía en la Gobernación del Valle del Cauca”.

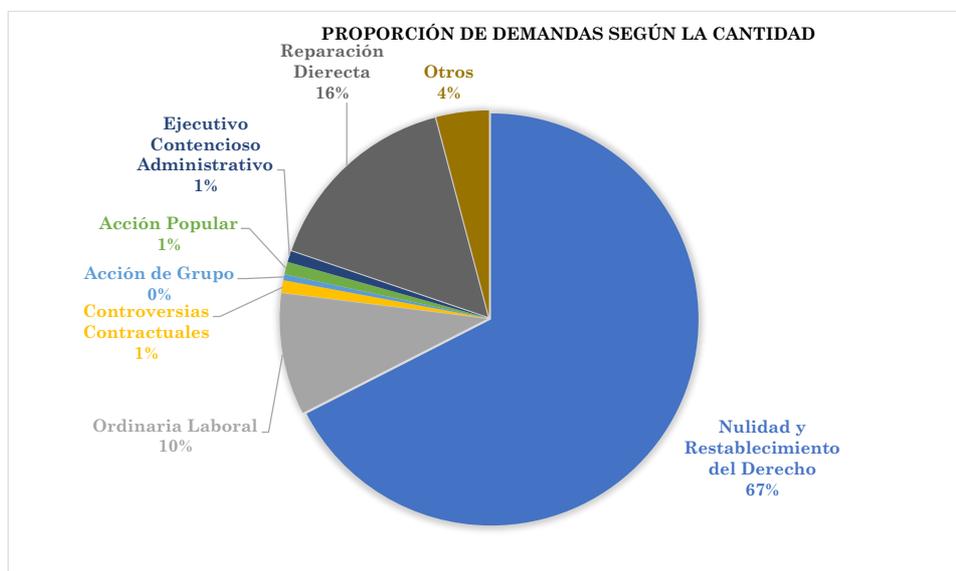


Elaboración Propia. Basada en la base de datos del Departamento jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca.<sup>2</sup>

En la gráfica No.11 se evidencian tres tipos de demandas con un porcentaje de cuantía alto; en primer lugar, la reparación directa con 46% de la cuantía total de demandas para el año 2020 en la Gobernación del Valle del Cauca, en segundo lugar, la nulidad y restablecimiento de derechos con el 24% y, en tercer lugar, las acciones de grupo con un 15%. Del mismo modo, coincide las anteriores demandas, con que mayor cantidad de demandas representan, a

excepción de las acciones de grupo, que, para su cuantía, el número de demandas es poco.

Gráfica No. 12. “Cantidad de demandas según el medio de control en la Gobernación del Valle del Cauca”



Elaboración Propia. Basada en la base de datos del Departamento jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca.<sup>2</sup>

En esta Gráfica No.12. se resalta que la nulidad y el restablecimiento de derechos representan el 67% del total de las demandas, esto quiere decir, que son las demandas más interpuestas en la Gobernación, en segundo lugar, está la reparación directa con 16% y, en tercer lugar, el ordinario laboral con un 10% del total de demandas interpuestas en la Gobernación del Valle del Cauca al 2020.

Esta información que se ha ido recolectando por parte del Departamento de Jurídica, denota que, los tipos de demandas que se deben priorizar por parte del Departamento es: la nulidad y restablecimiento de derechos, la reparación directa, las acciones de grupo y las ordinarias laborales, teniendo mayor prioridad las de nulidad y restablecimiento de derechos y la reparación directa, pues son los temas que mayor impacto generan. También, se encuentra que el número total de demandas es de 2.172

y representan un 37%<sup>30</sup>del presupuesto para el año 2020 de la Gobernación del Valle del Cauca con una suma total de \$757.352.835.884. Al narrarse las transformaciones en cuanto a la Política de Defensa Jurídica, a continuación se procede a analizar los ciclos de defensa actual que buscan disminuir ese porcentaje del presupuesto y las demandas de mayor prioridad y simultáneamente mejorar la representación en los estrados judiciales.

### 3.3.2. Etapas de la Política de Defensa Jurídica.

El Departamento de Jurídica ha realizado las transformaciones, pero eso no excluye la elaboración de las distintas fases de la Política de Defensa Jurídica que son: la Política de Prevención del Daño Antijurídico, la Representación Judicial, el Comité de Conciliación y el Pago de Sentencias.

En este caso se explicará la Política de Prevención del Daño Antijurídico, la de Representación Judicial y el Comité de Conciliación, los cuales deberían estar alineados con la situación de la actividad litigiosa de la Gobernación, dado que, está sigue presentado un alto impacto en el presupuesto y se pueden identificar con los datos suministrados y exhibidos anteriormente.

#### 3.3.2.1. Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Gobernación del Valle del Cauca

La Política De Prevención Del Daño Antijurídico es un componente de la Política de Defensa Jurídica, que es la encargada de disminuir la posibilidad de las entidades de entrar en procesos litigiosos. La Gobernación del Valle del Cauca, adoptó esta política en el 2019 por medio del Decreto 1-3-1208 del 2019. La Gobernación para realizar esta política examina el tipo de proceso terminados con su cuantía y clase de demanda e identifica los procesos activos

---

<sup>30</sup> El presupuesto para la Gobernación del Valle del Cauca, el cual no se encontró el Decreto liquidatorio es de 2.046.435.542.703 y la suma del total de las demandas para el 2020 es de \$757.352.835.884. En donde se divide el número de demandas sobre el presupuesto y se multiplica por 100%

y sus causas. Con los dos pasos anteriores, crea un plan de acción y posteriormente un seguimiento y evaluación.

Respecto a los procesos judiciales terminados<sup>31</sup>, se encuentran 945 procesos, de estos, el mayor porcentaje es de los temas de reajuste pensional, retroactivo de liquidación y pensión de sobreviviente. La cuantía de estos procesos terminados adeuda un valor (\$45.413.000.000). Posterior a la identificación de los procesos terminados<sup>32</sup>, se procede con determinar la actividad litigiosa actual, la cual permite al Departamento de Jurídica conocer las demandas que mayor frecuencia e impacto presupuestal generan, para formular estrategias de cambio con el propósito de disminuir los litigios. En este caso se indicó que los tipos de demandas con mayor impacto son: la nulidad y restablecimiento de derechos y la reparación directa. En cuanto a la nulidad y restablecimiento de derechos, las causas se derivan por: los temas de reconocimiento y pago de prima, reconocimiento y pago de la sanción moratoria, reconocimiento y pago de la homologación salarial. Y en la reparación directa: falla en el servicio por problemas en la vía y fallas médicas.

Lo anterior, coincide con los datos presentados en las gráficas No.11 y No. 12. en donde las demandas de nulidad y restablecimiento de derechos representaban el 67% del total de las demandas activas en la Gobernación del Valle del Cauca al 2020. Mientras la reparación directa, se presenta en menor cantidad, teniendo una proporción del 46% del total de la cuantía para las demandas activas en la Gobernación del Valle del Cauca al 2020.

Después de conocer los temas y el tipo de demandas de mayor impacto en la Gobernación del Valle del Cauca. El Departamento de Jurídica debe identificar la causa y el área generadora del daño, esta etapa es evidenciada

---

<sup>31</sup> Son los que tengan sentencia en firme

<sup>32</sup> Esta identificación se realizó con la información que reposa en la entidad desde 2000 al 2018.

en la Tabla No.19. “Causas generadoras de las demandas de mayor frecuencias”.

*Tabla No.19. Causas generadoras de las demandas con mayor frecuencia*

Tipo de demanda	Tema	Causa	Área generadora de la conducta
<b>Nulidad y restablecimiento de derechos</b>	Reconocimiento y pago de la prima de servicios prestados	Demora en la resolución de la solicitud y no reconocimiento y pago de la bonificación como consecuencia del desconocimiento por parte de los empleados encargados de su reconocimiento sobre las generalidades, requisitos y condiciones para otorgar la prima.	Departamento de prestaciones sociales y Departamento de Educación.
<b>Nulidad y restablecimiento de derechos</b>	Reconocimiento y pago de la Sanción moratoria por no consignación de las cesantías o por no pago de las cesantías definitivas o parciales	Demora en la recepción de la solicitud y envío al Dpto. de la Gobernación correspondiente. Demora en la expedición de la resolución: La entidad empleadora no expidió la resolución sobre liquidación de las cesantías parciales o definitivas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. Demora en el pago: La entidad no cancelará las cesantías dentro los 45 días hábiles para hacerlo.  Falta de comunicación entre las distintas áreas de prestaciones sociales, educación y hacienda en el envío de información necesaria para el pago de las cesantías	Departamento de prestaciones sociales y Dpto. hacienda.  Departamento de educación y Dpto. de Hacienda.
<b>Nulidad y restablecimiento de derechos</b>	Reconocimiento homologación y nivelación salarial	Errores o vacíos en el estudio técnico que es el documento donde se consignan los criterios utilizados por la entidad territorial para establecer las equivalencias de los cargos administrativos recibidos, contra las funciones, responsabilidades, nomenclatura y	Departamento de hacienda, Dpto. de educación o Dpto. de prestaciones sociales

		remuneración de los cargos existentes en su planta.  Homologación a docente o personal administrativo en la nomenclatura, grado, clasificación, naturaleza de sus funciones o responsabilidad equivocada.	
<b>Reparación directa.</b>	Reclamación de perjuicios materiales e inmateriales por el hecho generador del daño	Carecía de señalización en la vía. Vías sin mantenimiento. Huecos en las vías	N/A
<b>Reparación directa.</b>	Falla médica en dos asuntos: 1) Sobredosis en el uso de la anestesia en la cirugía. 2) Fallo en diagnóstico	Errores en diagnóstico Errores en el procedimiento Realización del procedimiento médico equivocado Omisión de verificar la enfermedad sufrida por el paciente antes de empezar tratamiento	N/A

Elaboración propia. Basada en la política de prevención del daño antijurídico 2019 (Comité de Conciliación y Defensa Judicial, 2019)

La Tabla No. 19, señala que quienes causan o generan el daño no es el Departamento de Jurídica, en el caso de la nulidad y restablecimiento de derechos, las áreas generadoras del daño, es el Departamento de Hacienda, Departamento de Educación y el Departamento de Prestaciones Sociales. Las causas de estos litigios se centran en la demora administrativa en el reconocimiento del pago, falta de comunicación entre las áreas y errores en la tasación de esos pagos, que traen como consecuencia el atraso en los pagos. Por otro lado, en la reparación directa, no se identifica el generador del daño.

Teniendo identificado la causa y el área generadora del daño, se crea el plan de acción. El cual solo se encontró dirigido a la nulidad y restablecimiento del derecho, dejando excluido del plan de acción la reparación directa.

Las formas propuestas para disminuir las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho se centran en la capacitación de los empleados encargados de los trámites administrativos para que realicen las resoluciones

conforme a lo establecido, en término legal y, con él los cálculos previamente revisados.

Como se ha mostrado, la Política de Prevención del Daño Antijurídico en general cuenta con sus fases, en especial para las demandas nulidad y restablecimiento de derechos, se identifican la mayoría de las fases de esta política. Sin embargo, para las demandas de reparación directa, no se tiene un plan de acción con la finalidad mitigar el área generadora del daño, conociendo con antelación que son el tipo de demandas con mayor impacto presupuestal. Así mismo, no se tiene el plan de seguimiento para la política, acompañado de una falta de información fidedigna, por lo cual, el Departamento de Jurídica no está midiendo si el plan es efectivo o no.

Finalmente, tampoco se encontró ninguna de las fases de la política para las demandas de acción de grupo, que representan el 15% del total de la cuantía para las demandas de la Gobernación del Valle del Cauca vigentes para el 2020

#### 3.3.2.2. Política de Representación Judicial.

Otra de las fases de la Política de Defensa Jurídica es la representación judicial, la que permite a la entidad defender los intereses litigiosos en los estrados judiciales. Esto lo logra a través de una buena defensa, diligencia procesal, material probatorio, entre otros, en donde, los apoderados son el punto central.

Para dar cuenta de la representación judicial en el Departamento de Jurídica, se menciona lo siguiente: i) Política de representación judicial, ii) metodología de los apoderados, iii) actores internos y externos en la defensa, iv) bases de datos y) reparto de las demandas.

### 3.3.2.2.1. Protocolo de la Representación judicial en el Departamento de Jurídica.

El 15 de agosto del 2018 se aprobó el procedimiento para realizar la representación judicial, que sirve como guía para que los apoderados ejerzan la defensa judicial bajo los parámetros del Departamento de Jurídica. El cual se detalla a continuación en la Tabla No. 20. “Procedimiento para la representación judicial”.

*Tabla No. 20. “Procedimiento para la representación judicial”.*

No.	Actividad	Responsable	Registro
1	Recepción de procesos judiciales <a href="mailto:njudiciales@valledelcauca.gov.co">njudiciales@valledelcauca.gov.co</a>	Auxiliar Administrativo	Base de datos de Excel
2	Asignación el auxiliar administrativo radica el proceso en la base de datos y realiza el reparto de acuerdo con el turno de abogado		
3	Registrar en la base de datos, el auxiliar administrativo registra los campos: radicación, demandante, demandado, abogado, responsable, despacho judicial, valor de las pretensiones, última actuación y probabilidad del fallo favorable	Auxiliar Administrativo	Base de datos
4	Elaborar poder firmado por el director Jurídico	Profesional universitario especializado	Formato de poder
5	Representar al Departamento del Valle del Cauca ante los despachos judiciales	Profesional universitario apoderado	Expediente
6	Solicitar antecedentes administrativos. Se envía el oficio a la Dependencia Responsable del proceso judicial solicitando los Antecedentes	Profesional universitario apoderado	Expediente
7	Elaborar Informe del proceso. Elaborar un informe de los procesos pendientes de Audiencia de conciliación, se lleva al comité	Profesional universitario apoderado	Acta Comité
8	Someter el proceso a discusión del comité de conciliación y defensa judicial. El comité se reúne cada una vez por semana y cada apoderado expone su caso. El comité expide acta mediante la cual se manifiesta si hay o no ánimo conciliatorio, para ser presentado en cada caso	Subdirección de Representación Judicial	Acta Comité
9	Contestar la demanda	Profesional Universitario apoderado	Expediente

10	Realizar la defensa judicial en todas las etapas a la que llegue el proceso	Profesional Universitario apoderado	Expediente
11	Registrar en la Base de datos de Excel. El laudo, la conciliación proferida, la conciliación se agrega a la base	Auxiliar Administrativo	
12	Remitir la providencia a la dependencia competente, como las secretarías, departamentos administrativos, entre otros.	Profesional Universitario apoderado	Oficio remisorio

Elaboración propia. Basada en el procedimiento para adelantar los procesos judiciales. (Departamento del valle del cauca, 2018)

En la Tabla No. 20., se detalla la forma en la cual debería realizarse el proceso de representación judicial, desde el reparto de la demanda hasta el fallo judicial. En esa misma línea, para que exista una buena representación de los intereses de la Gobernación es necesario que los apoderados cumplan con estos pasos, consignen todas las actuaciones en la base de datos y asistan a todas las audiencias. Dado que, en el 2018, se identificaba que los apoderados no cumplían con los términos y no asistían a las audiencias (Paladines et al., 2018). Actualmente, gracias a los cambios que ha sufrido la Política de Defensa Jurídica, se tiene como consecuencia, que algunos de los inconvenientes se han combatido.

#### 3.3.2.2.2. Metodología utilizada por los apoderados y líneas de defensa.

Los apoderados entrevistados en su mayoría ciñen su metodología a la guía de representación judicial. Lo primero que realizan los apoderados es contar los términos para contestar la demanda, simultáneamente solicitan los antecedentes judiciales, los cuales son, según Jamel, apoderado: “los hechos que dieron origen a la demanda. Los elaborarán y los remiten a la secretaría para que brinde el concepto”. En segundo lugar, estudian el caso, revisan las líneas de defensa de la entidad; que hacen referencia, de acuerdo con Martha, miembro del Departamento de Jurídica “a los criterios establecidos para casos recurrentes, que se encuentran por escrito y están alineados a los intereses favorables para la entidad”. Estas líneas de defensa permiten que los

apoderados en los casos recurrentes, tengan una guía de la forma en cómo se deben defender los intereses de la entidad.

En el caso de no contar con esa línea de defensa, los apoderados mencionan que “deben estudiar bien el caso, detectan la falla e imaginan la solución”. Pueden ayudarse de la socialización de los casos, que se ha convertido en una buena práctica de los apoderados. Ellos valoran la socialización, de esta forma lo expresaba Gloria, apoderada: “yo soy partidaria de eso, si yo conozco de algo y tú lo necesitas, no tengo ningún problema en compartirlo. Mi experiencia puede enriquecer tu trabajo y tu actividad, yo no saco nada con quedarse con la información”. La socialización de estos casos ha cobrado tanta relevancia, que se ha creado un pre-comité con el propósito de estudiar más los casos, exponer los casos difíciles, compartir prácticas, entre otros. Para cuando, se presente al comité se tenga seguridad si es o no un caso conciliable.

#### 3.3.2.2.3. Dificultades para la coordinación entre los actores internos.

Desde el 2018 se ha presentado una dificultad en la entrega de los antecedentes judiciales (Paladines et al., 2018), derivado de las demoras injustificadas por parte de las secretarías . Esta situación causa que los apoderados tienen que “entrar a dialogar y recordar que es para una buena defensa de la Gobernación”, de esta forma lo mencionaba Clara apoderada del Departamento. Por otro lado, más allá de la entrega de los antecedentes judiciales, para algunos tipos de demandas como son las acciones populares y de grupo, es necesario unificar esfuerzos en mayor medida, que en otro tipo de demandas, pues según Clara, apoderada se debe “trabajar mancomunadamente con otras secretarías, debido a que, nosotros como abogados ya hemos encontrado las fallas. Y con esto informamos a las secretarías”. Con la finalidad de ayudar a la prevención del daño antijurídico de las acciones populares y de grupo. Pero, a pesar de que, desde el Departamento de jurídica se esté involucrando en mayor medida a las secretarías y se tenga una buena comunicación, se sigue presentando problemas en el número exacto de demandas, en el reparto oportuno, la

comunicación y asignación de un apoderado de esta forma lo afirma Daniela un miembro de las secretarías: “las demandas no llegan a tiempo, a veces se nos avisan a las secretarías de las audiencias un día antes. Y no estamos preparados para asumir una buena defensa. En especial nos pasó en una audiencia en donde nos avisaron a las 8 am, que la audiencia era a las 9 am y, la juez había solicitado al secretario y él no estaba presente. Esto causó, que la juez se enojó mucho”. Estos problemas de notificación y el reparto de las demandas, es una situación que se está combatiendo, de acuerdo con los apoderados se ha disminuido la presentación de estas notificaciones en términos cortos.

#### 3.3.2.2.4. Bases de datos y ausencia de archivo.

La base de datos es la herramienta que sirve al Departamento de Jurídica para conocer las etapas de cada uno de los procesos que cursan, las pretensiones, las cuantías, el apoderado designado, el juzgado en donde está radicado, entre otros. A pesar de que, reviste una alta importancia, se encuentra que algunos de los apoderados no son diligentes en el formato (D. F. Palacios et al., 2019), que genera, que no se tenga suficiente información para ejercer una buena Defensa Jurídica. Lo anterior fue expresado por Diego, servidor público de libre nombramiento y remoción “uno de los factores que demuestra diligencia es, consignar de forma juiciosa la información en la base de datos, pero, muchos apoderados no cumplen con este deber diligentemente, esto afecta la información de la actividad litigiosa de la entidad”.

Por otro lado, algunos apoderados destacan que “una base de datos con el estado actual de los procesos no es una herramienta lo suficientemente útil para mantenerla actualizada y completa, es decir, hay información de cuantías, hay información de temas como tal de la demanda, hay procesos heredados. Pero, se necesita mucha más información, para ejercer una buena defensa, como son los expedientes y las piezas procesales, las cuales en

muchas ocasiones no están completas”. En concordancia con lo expresado por los apoderados, no se puede ejercer una buena defensa en los estrados judiciales, cuando les falta los memoriales presentados, los autos o traslados expedidos por el respectivo Juzgado, así como, el material probatorio, elementos necesarios para presentarse a las audiencias o cualquier actuación procesal que se quiera ejercer. No obstante, en las administraciones pasadas el estado del archivo era más complejo, de esta manera Ana, apoderada del Departamento lo decía “antes la administración, no tenía digitalizado los expedientes y no se tenía un control de estas piezas. En lugar de ello, se tenía un archivo físico, pero no se tenía un control sobre las piezas procesales” . Para los apoderados es muy importante un buen archivo físico para el ejercicio de defensa en los estrados judiciales.

Esta ausencia de archivo de las demandas, no solo se presenta en jurídica, sino en las otras secretarías, que están involucradas en el cumplimiento de las demandas, de esta forma Daniela, miembro de una de las secretarías mencionaba: “se encuentran muchas falencias, sobre todo el archivo, en especial para las demandas de acciones populares y de grupo, debido a que, cuando tu te vinculas no te hacen una entrega formal y encuentras un expediente muy pobre”. Esta situación trae como consecuencia que la secretaría no tenga el conocimiento de las demandas en las cuales, está involucrada”. Consecuentemente, se originan demoras en el cumplimiento de los fallos judiciales.

#### 3.3.2.2.5. Reparto de las demandas

Otro de los aspectos importantes en la representación judicial, es el reparto de las demandas. En cuanto a esto, las demandas llegan al correo judiciales y se reparten inmediatamente al apoderado en turno, en los cambios que se han presentado en la Gobernación, están tratando de especializar por áreas y a largo plazo, en tipo de demandas.

Sin embargo, se sigue presentando situaciones, que, a pesar de estar formado un grupo de diez abogados para las acciones constitucionales, se le reparte a otro abogado que maneja otro tipo de demandas, para realizar una vigilancia y controlar que los abogados de las acciones constitucionales cumplan con sus funciones. Por otro lado, se presenta en menor medida, la notificación de audiencias faltando poco tiempo, Clara una de las apoderadas mencionaba: “en mi caso me han asignado procesos faltando dos horas para iniciar la audiencia, que no tenía conocimiento y tú tienes que improvisar, tramitar el poder, leer rápido la demanda y conocer el estado del proceso”

En suma, el Departamento de jurídica si cuenta con un documento que sirve guía para que los apoderados ejerzan su defensa jurídica, no obstante, se tienen algunas dificultades en el diligenciamiento de la base de datos, en expedientes incompletos, falta de trabajo en conjunto con otras secretarías y asignación de procesos de forma tardía que afecta el ejercicio de los intereses de la Gobernación.

### 3.3.2.3. Comités de conciliación

La otra fase que se muestra del ciclo de defensa es la función de los comités de conciliación. El comité de conciliación tiene múltiples funciones, dentro de ellas, la decisión de conciliar o no un proceso. Los apoderados, bajo su percepción personal, consideran que los escenarios conciliatorios son una buena herramienta. Sin embargo, no son muchos los casos que en realidad se concilian. Dado que, la falla debe ser muy evidente, como sucede con la sanción moratoria para la cual, la entidad emitió la circular 031, en donde establece que, estos asuntos se concilian”.

Finalmente, después de explicar los ciclos de la Política de Defensa Jurídica, se puede decir que la Gobernación cuenta con todos los ciclos de la política. No obstante, se siguen presentando fallas en la representación jurídica, la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico y

la baja de tasa de conciliaciones. Que son impedimentos para ejercer una buena política de defensa jurídica con sus resultados más efectivos en cuanto a la disminución de litigios y altas condenas en contra de la Gobernación.

De otro lado, y enfocándose en las acciones de grupo, no se detectó ningún plan de acción, ni análisis de las causas del daño, a pesar de que representan el 15% del total de las pretensiones de las demandas contra la Gobernación. Lo mismo pasa con las acciones populares, pues estas no tienen cuantía, pero los apoderados mencionan que el fallo judicial puede ser muy costoso y esto genera que estas acciones sean “viejas y pasen de administración en administración, porque, solo se pueden cumplir si quedan dentro del Plan de Desarrollo Departamental”. Adicionalmente, desde la ANDJE, las consideran como demandas de alto impacto social. Por tal motivo se dará cuenta de las particularidades en su defensa.

### 3.3.3. Defensa Jurídica de acciones populares y de grupo.

Hasta el momento se ha descrito y analizado la Política de Defensa Jurídica de una forma en general, pero, falta realizar un pequeño énfasis en la Política de Defensa de las acciones populares y de grupo, puesto que, tienen particularidades que las hacen distintas a los otros tipos de demandas, entre ellos encontramos: su rango constitucional, la demora en el cumplimiento de los fallos judiciales, la multiplicidad de actores internos y externos al Departamento de Jurídica, poca frecuencia, su impacto presupuestal y social y la percepción de este tipo de acciones.

Estos medios de control sirven como instrumento para que las comunidades o grupo de personas afectadas o que se les pone en peligro un derecho, puedan acceder a su reconocimiento y protección. De esta forma lo expresaba los miembros de la defensoría del pueblo:

*Las acciones populares y de grupo, son un mecanismo que permite a las comunidades reclamar necesidades que llevan años solicitando a la Administración, en muchas ocasiones las comunidades que necesitan este tipo de acciones tienen infinitas necesidades, pero no conocen los*

*mecanismos judiciales para acceder a la realización de sus derechos, es en ese punto, donde actúa la Defensoría del Pueblo, para entrar a investigar las amenazas de los derechos o los daños sufridos por las comunidades o grupo de personas.*

A pesar de la importancia que denotan estas acciones y que sirven como salvaguarda de los derechos de las comunidades o grupos, se pierde esa importancia en los estrados judiciales, pues según las entrevistas y la revisión de unas sentencias de este tipo de acciones, tienen radicados de 10 años anteriores, al cumplimiento de lo ordenado por el fallo en el caso de las acciones populares y al pago, en el caso de las acciones de grupo. Así mismo, los apoderados enfatizaban que, se realizaban ejecuciones cuando se apertura el desacato, Juan uno de los apoderados lo decía: “es con el desacato, que la Gobernación que decía no tener presupuesto, gestiona y dan el dinero para cumplir”. Estas demoras de forma injustificada demuestran que no se tienen como prioridad en el cumplimiento por parte de la Administración, entonces, la comunidad o grupo afectado debe esperar 10 años para obtener su pretensión, que puede ser urgente.

Dado que, la mayoría de los casos son de temas de vivienda, infraestructura y planeación. Algunos de los apoderados, comentaron las demandas de acciones populares que ejercían como apoderado, entre estas se tenía: i) la comunidad solicitaba una barcaza en condiciones dignas, pues se habían presentado varios accidentes y es el medio de transporte entre los municipios de Bugalagrande, Bolívar y Trujillo y ii) la reubicación de unas familias ubicadas en la laguna de Sonso. En estos dos casos, la sentencia está entre los años 2010 al 2012, aún no se ha cumplido con lo ordenado.

La demora en el cumplimiento del fallo se causa, porque para la Gobernación cuando es condenada por una acción popular y de grupo, el cumplimiento es complejo, pues a pesar de que las acciones populares llegan poco, su frecuencia oscila entre 5 a 10 demandas en el año y que se han visto disminuidas tras quitarse el incentivo. Al igual, las acciones de grupo que son menos frecuentes que las populares, su cuantía para la poca cantidad de

demandas que se presentan si es alta, acompañado de la ambigüedad del fallo, de esta forma lo mencionaba, Carlos uno de los apoderados para estas acciones: “las facultades que goza el juez de fallar extra petita, termina en fallos judiciales que pueden superar el presupuesto total de la entidad, lo que genera, su incumplimiento”.

Además, es muy normal que en este tipo de acciones sean varios actores tanto internos como externos. En cuanto a los internos, se encuentran las secretarías y dependencias directamente responsable, las cuales debieron vincularse en el ejercicio de la defensa, porque el Departamento de Jurídica no tiene las facultades de ordenar el gasto. La vinculación se realiza mediante un decreto de delegación, que permite al secretario o al jefe de la oficina jurídica de la dependencia asistir a las audiencias. Para los apoderados es muy importante realizar este decreto de delegación, pues los secretarios son los únicos que pueden ejecutar acciones y ordenar el gasto.

En cuanto a los actores externos a la Gobernación, se torna más compleja la coordinación, porque según valentina, apoderada de las acciones constitucionales: “las entidades se tiran la pelota entre ellos”, además que, al pertenecer a “entidades distintas, no existe jerarquía entre ellas. “Otro factor, que afecta la coordinación entre las entidades, es la estructura interna de cada una, en especial la Gobernación, Ana una de las apoderadas mencionaba: “la composición y estado interno de cada una de las entidades, en el caso de la Gobernación, por estar en reestructuración económica, los trámites y las gestiones pueden tornarse un poco más demoradas, en comparación de otras entidades”.

En pocas palabras, las demandas por acciones de grupo y populares tienen particularidades que hacen más difícil la ejecución de una Política de Defensa Jurídica, dado que, son temas que tienen una protección de la Constitución, en la mayoría de los casos responden a necesidades urgentes de una comunidad. Pero, la importancia que tienen y la celeridad que ostentan, se pierde por la multiplicidad de actores internos y externos, por las altas

cuantías en las indemnizaciones para las acciones de grupo y para las populares, sin importar que, no tengan cuantía, la ejecución de esas obras se puede tornar compleja. Por eso los apoderados enfatizaban que la defensa de estas acciones no estaba en la representación, en lugar de ello, en la prevención del daño antijurídico, Carlos apoderado de estas acciones decía “cuando nos llega una popular es grave, pues cuando se tiene la obligación por parte de la entidad, es un tema de siempre perderlo, entonces esto causa un poco descontrol. Y lo único que podemos hacer es que el fallo no sea tan gravoso. (...)” por eso, el tema de las acciones constitucionales no es de defensa, sino, de prevención.

### **Conclusión.**

Tras conocer el impacto presupuestal por la cantidad demandas en aumento en el Departamento del Valle Cauca, así como, el comportamiento de las demandas para la Gobernación del Valle del Cauca, el cual se ha visto disminuido por una serie de transformaciones generadas en la Política de Defensa Jurídica desde 2016, se puede analizar que, se sigue prestando una alta carga para presupuesto del Departamento por las demandas. Por otro lado, al examinar los ciclos de defensa se encontró que tienen algunos impedimentos para que la Política de Defensa Jurídica sea más eficiente, entre ellos están: la diligencia juiciosa por parte de los apoderados de las bases de datos, ausencia de algunas piezas procesales, demora en la entrega de antecedentes judiciales y coordinación con actores internos y externos, los aspectos mencionados, afectan la fase de la representación judicial. Mientras que, no contar con un plan de seguimiento que permita evaluar si son efectivas las acciones para disminuir los litigios de las demandas de mayor impacto, que son la nulidad y restablecimiento de derechos, afecta la prevención del daño, esta política, tampoco cuenta con un plan de acción y de seguimiento para la reparación directa que son las demandas de mayor cuantía y para las acciones populares y de grupo, que bajo la percepción de los apoderados, adicionalmente, por sus particularidades, la defensa de estas acciones está en la prevención, pero, no tienen un plan.

#### 4. CAPÍTULO 4: EXAMINAR LOS EFECTOS QUE TIENEN LOS ELEMENTOS BUROCRÁTICOS EN LA DEFENSA JURÍDICA.

A partir de la revisión teórica y los hallazgos obtenidos en el Departamento de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca, se da paso al siguiente capítulo, que tiene como finalidad analizar si los elementos de la organización de esta entidad influyen en la Política de Defensa Jurídica, con un especial énfasis en las acciones populares y de grupo. Es por esa razón, que en los capítulos anteriores se describió cada uno de los elementos de forma separada, al igual que, la política de defensa jurídica de este Departamento.

Para poder cumplir la finalidad del capítulo, este se divide en los respectivos elementos de la dinámica burocrática, analizando el impacto de cada uno de los elementos en la Defensa Jurídica, para posteriormente concluir sobre todo el modelo y su papel en la defensa jurídica tanto de forma general, como con un énfasis para las acciones populares y de grupo.

##### 4.1. La defensa jurídica y los elementos del modelo burocrático.

Como se planteó, el modelo de la dinámica burocrática en la Gobernación del Valle del Cauca se compone de los siguientes elementos: recurso, direccionamiento y estrategia, estructura y normatividad que se relacionarán con la Política de Defensa Jurídica como se ha hecho mención.

##### 4.1.1. Normatividad en el Departamento de jurídica y su relación con la Política de Defensa Jurídica.

Después de la caracterización del elemento normativo en el modelo burocrático ajustado al Departamento Jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca, corresponde analizar si esa normatividad influye en la Política de Defensa Jurídica. Teniendo en cuenta, los hallazgos obtenidos, en cuanto: al establecimiento de un Manual de Funciones, el código de integridad y el cumplimiento de la normatividad aplicable a los servidores públicos, se

partirá establecer una relación entre los hallazgos y la Política de Defensa Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca.

#### 4.1.1.1. Establecimiento de requisitos, funciones y responsabilidades en el Manual de Funciones en el Departamento Jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca.

Posterior a la revisión del Manual de Funciones, se evidenció que bajo los presupuestos de Weber (1925) y en el cumplimiento del artículo 122 de la Constitución Política, se establecen unas funciones y responsabilidades específicas, unos requisitos en cuanto al nivel de estudio y experiencia para ocupar el cargo, los cuales fueron descritos en la Tabla No. 6 “Definición de funciones y requisitos” en el capítulo 2. En esta tabla se describen las funciones generales en cada cargo y se enfatizó en la función relacionada con la política de defensa jurídica.

Con la información suministrada se obtuvo que los cargos que tienen funciones específicas para la Defensa Jurídica son: el director del Departamento de jurídica, el subdirector de representación judicial, el líder de programa, el profesional especializado, el profesional universitario, el técnico y asistencial, se debe mencionar que la función atribuida depende del nivel jerárquico del cargo y los requisitos establecidos para su acceso.

Con el propósito de relacionar las funciones para la Defensa Jurídica, el cargo y la fase de la Política de Defensa Jurídica que en mayor medida se relaciona se consigna la información en la siguiente Tabla No. 21. “Cargo y las funciones relacionadas con la Política de Defensa Jurídica”.

Tabla No. 21. “Cargo y las funciones relacionadas con la Política de Defensa Jurídica”.

Cargo	Función relacionada con la Política de Defensa Jurídica
Directivo	Representar judicial o extrajudicialmente en los procesos que se instaure contra la Gobernación Liderar la implementación de la política MIPG
Subdirector de Representación Judicial	Dirigir y ejecutar asistencia jurídica a las dependencias centrales y descentralizadas de la Gobernación. Hacer seguimiento riguroso a los términos perentorios de los procesos judiciales en curso, en defensa de intereses de la Gobernación.
Líder de programa	Realizar seguimiento y evaluación de los indicadores y mecanismos de control para el proceso de representación judicial Coordinar la elaboración y presentación de los diferentes informes técnicos, cualitativos, cuantitativos requeridos. Implementar y evaluar el modelo integrado de planeación (MIPG)
Profesional Universitario	Coordinar la representación judicial y extrajudicial en los procesos en que el Departamento sea parte en calidad de demandante o demandado ante las autoridades administrativa o judiciales. Administrar el proceso de formulación y diseño de planes, así como liderar investigaciones para el cumplimiento de un plan desarrollo Departamental
Profesional Universitario	Asistir judicialmente y ejecutar la representación judicial del Departamento en la legalidad de los actos administrativos de las autoridades municipales que se adelanten ante el Tribunal Proyectar oficios de respuesta de peticiones, quejas y reclamos de la entidad Coordinar, y participar en investigaciones que permitan mejorar la prestación del servicio a cargo de la dependencia
Asistencial	Repartir las quejas, peticiones y reclamos que son interpuestas por los ciudadanos. Llevar el archivo de los asuntos de dependencia y velar por su trámite oportuno
Técnico	Elaborar informes de temas estadísticos o técnicos requeridos

Elaboración propia. Basada en (Gobernación del Valle del Cauca, 2019).

La Tabla No. 21, al igual que la Tabla No. 6 se demuestra que la mayoría de los cargos tienen una función relacionada con las fases de la Defensa Jurídica, sin embargo, no se estipula una función específica para las siguientes fases: el pago de sentencias, el funcionamiento de los comités de conciliación y la

Política de Prevención del Daño Antijurídico. Adicionalmente, para el acceso a los cargos consignados en la Tabla No. 6, no se contemplan requisitos de estudio, experiencia o habilidades en las fases de la Política de Defensa Jurídica. De ahí que, se perjudique el ejercicio de la defensa o cualquiera de sus fases, al no vincularse un personal idóneo para los cargos específicos. En especial, los apoderados entrevistados resaltan que la labor de representar a la Gobernación del Valle del Cauca requería alto compromiso, conocimientos, destrezas y habilidades, que no necesariamente todos los abogados tienen.

#### 4.1.1.2. La no obligatoriedad de aplicar los lineamientos y protocolos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

Tras la revisión documental, las entrevistas y la revisión de literatura, se cuenta que los lineamientos y protocolos que son expedidos por la ANDJE no son de obligatorio cumplimiento para las entidades de orden territorial. En el Decreto 2269 del 2019 se contempla la posibilidad de la Agencia de brindar asesorías a entidades de orden territorial, sin embargo, este Decreto menciona que: “La asesoría que brinde la Agencia no compromete la responsabilidad de esta frente a la aplicación que la entidad de orden nacional o territorial haga de las recomendaciones. Cada entidad deberá valorar la conveniencia y oportunidad de la aplicación de las recomendaciones en los casos o situaciones litigiosas concretas”. Esto demuestra la discrecionalidad de la intervención y el apoyo que puede brindar la ANDJE en las entidades territoriales. Lo anterior, es causado por los orígenes de la Agencia, al crearse como un apoyo para la defensa jurídica de las entidades de orden nacional, de esta forma lo expresa Antonio, miembro de la ANDJE: “cuando se crea la Agencia, no se pensaba en las entidades territoriales, sino, para las entidades de orden nacional. Por esto, la Agencia se creó como una entidad que brinda apoyo, interviene y funge como apoderado en los procesos en el orden nacional. Esto, en protección del artículo 287 de la Constitución Política”, el cual menciona lo siguiente “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y

la ley”. Al no existir un carácter obligatorio, los miembros de la Agencia han percibido poca rigurosidad por parte de las entidades en el diligenciamiento de la información.

Entonces, el sistema normativo en Colombia, reforzado por sistema híbrido de Defensa Jurídica, conlleva a que, la ANDJE no tenga una superioridad o poder coercitivo sobre las oficinas jurídicas de las entidades territoriales, así también que cada una de las entidades ejerza la defensa independientemente. Como consecuencia de esas particularidades, los miembros de la Agencia han detectado riesgos para una buena implementación de la Defensa Jurídica: falta de rigurosidad en diligenciamiento de la información y en la implementación de las políticas de representación y prevención; desventaja para las entidades territoriales con menos asignación o recaudo presupuestal y falta de acceso a mejores herramientas tecnológicas para algunas entidades territoriales

#### 4.1.1.3. El incumplimiento de la ley 909 del 2004 y el principio de la meritocracia y la Política de Defensa Jurídica.

En la Constitución Política de Colombia en el artículo 125, se estipula que los empleos serán de carrera, salvo algunas excepciones, no obstante, la regla general es la carrera administrativa, regulada en la ley 909 del 2004. En el Departamento de jurídica con los datos obtenidos se cuenta que el 54% del personal encuestado es contratista, contraviniendo los preceptos de la ley y la Constitución.

Así mismo, se establece el principio de meritocracia como garante del personal idóneo, en su acceso, permanencia y retiro, pues este principio se define como la “demostración permanente de calidades académicas, experiencia y competencias para el desempeño no solo en el momento de ascenso, sino también en cara a la permanencia” (Rastrollo, 2019, p. 59). A pesar de que, el principio reviste una alta importancia para las entidades públicas, en la

Gobernación del Valle del Cauca, este principio no se cumple a cabalidad, por las siguientes razones:

1. Como se dio cuenta en los hallazgos obtenidos, en la Gobernación del Valle del Cauca se han celebrado dos concursos de mérito en un lapso de 17 años. Esta baja frecuencia en concursos abiertos refuerza la composición del Departamento de jurídica obtenido en la encuesta, en donde la más de la mitad de los miembros del Departamento de Jurídica son contratistas (Longo, 2016).
2. Tras la información obtenida en la encuesta, se encontró que el promedio de vinculación de los miembros encuestados es de 5,5 años, promedio que se puede relacionar con los periodos políticos y que causan una inestabilidad en la planta del personal. Lo anterior, es expresado por Gloria, una de las apoderadas “el primer año de administración es caótico, dado que, todo el mundo se va y los nuevos deben entender cómo funcionan las cosas, el segundo año mejora la situación, al igual que, el tercero, por último, llega el último año y es un año de campaña, entonces todo se vuelve una locura”. Lo mencionado por la apoderada da cuenta de lapso aproximado al promedio de vinculación relacionado con las campañas políticas. Esta situación relacionada a las redes clientelares afectan la igualdad de acceso y el desarrollo de funciones de los miembros del Departamento de Jurídica (González, 2010).

Las razones expuestas demuestran que el Departamento de Jurídica incumple con los preceptos normativos y constitucionales. De igual manera, no se cumple a cabalidad el principio de meritocracia, dado que, se identifican vinculaciones basados en lealtades patronales y redes clientelares (Perry et al., 2015). Este panorama influye en la Defensa Jurídica de la Gobernación en la medida que existen una alta rotación del personal, desvinculación de

apoderados que ejercen una buena defensa, vinculación de abogados nuevos de forma constante, entre otros factores, que serán expuestos en profundidad en los *recursos*, pues el incumplimiento de la normatividad condiciona o limita la composición del recurso humano.

#### 4.1.2. Recursos y su relación con la defensa jurídica.

Dado el hallazgo de la normatividad, que se refiere al incumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, que condicionan la composición del recurso humano. Resulta necesario analizar la relación del recurso con la Política de Defensa Jurídica, para lo cual, se tratará cada recurso de forma separada y de la siguiente manera: se empezará con los recursos humanos; posteriormente, los recursos tecnológicos y, por último, los financieros, en donde cada uno se relaciona con la Política de Defensa Jurídica.

##### 4.1.2.1. Recurso Humano.

La importancia del recurso humano no hace referencia a un tema reciente. Desde el CONPES 3250 de 2003 se enfatiza en la necesidad de establecer mecanismos de ingreso, permanencia, retiro, incentivos, condiciones salariales, mecanismo de contratación entre otros, de los servidores públicos y contratistas que hacen parte de los Departamentos jurídicos. Lo anterior, como medida para mejorar la Política Defensa Jurídica. A pesar de que, se encuentra una recomendación en un documento oficial del Estado, no se han realizado las medidas necesarias para evaluar las condiciones y composición de los Departamentos jurídicos de las entidades del Estado.

Con lo descrito en el elemento de normatividad se da cuenta que no se cumplen con los mecanismos de meritocracia, así como lo estipulado en la ley y en la Constitución. Este escenario afecta los recursos humanos, los cuales, según los hallazgos obtenidos y caracterizados, cuentan con personal calificado, dado que, el 64% de los encuestados del Departamento de Jurídica tiene un estudio igual o superior al pregrado, igualmente, existe una relación

entre el nivel jerárquico y los estudios obtenidos. Pero el incumplimiento de la normatividad y la composición de la plata del personal afectan la Defensa Jurídica de la siguiente forma: i) memoria institucional y ii) conocimiento de los apoderados en cuanto a la defensa jurídica y iii) Vinculación y desempeño.

#### 4.1.2.1.1. Memoria institucional: Afectada por la composición del Departamento de Jurídica

Bajo las percepciones de los entrevistados y con los datos obtenidos por los miembros del Departamento de Jurídica en la encuesta realizada, se cuenta con un personal idóneo para el ejercicio de los cargos, no obstante, el personal tiene una permanencia baja, lo que afecta la memoria institucional en el Departamento Jurídico de la Gobernación del Valle del Cauca, teniendo en cuenta los estudios realizados por (Carrillo & Valera, 2013), los autores mencionan que la memoria institucional afecta la Defensa Jurídica y esta debilidad en la memoria institucional es originada por la alta rotación personal.

La memoria institucional se encuentra definida como: la herramienta por la cual las organizaciones retienen y hacen difundir el conocimiento. Mediante la recolección de sucesos pasados, para ser aplicados o analizados en situaciones futuras (Malpica, 2018). Esta memoria institucional, se encuentra compuesta en las organizaciones por el conocimiento tácito y explícito. El conocimiento tácito, es que reposa en los servidores públicos y contratistas del Departamento de Jurídica, que se compone de su experiencia, intelecto y habilidades (Antonio et al., 2020). Mientras, el conocimiento explícito es ordenado, fácil de almacenar y compartir (Antonio et al. 2020). Bajo los hallazgos el Departamento de jurídica no convergen los dos conocimientos.

En primer lugar, el conocimiento tácito, es representado por el recurso humano, el cual está compuesto por unos servidores públicos y contratistas y, cobra relevancia para la Política de Defensa Jurídica, dado que, el recurso humano es quien defiende los intereses litigiosos de la Gobernación, conoce

las líneas de defensa, maneja las bases de datos, entre otros. Pese a la importancia que representa el recurso humano, el incumplimiento de los mecanismos de meritocracia, trae como consecuencia la desvinculación de buenos contratistas, que conocen bien la entidad y tiene buenos resultados, de esta forma fue mencionado por Martha, miembro del Departamento de Jurídica: “un apoderado puede ser muy bueno, pero debe tener un apoyo político para quedarse si no es de carrera, si el apoderado es muy bueno, los directivos unen esfuerzos y lo dejan, pero por regla general debes tener un apoyo político”. Lo dicho por el apoderado refleja que la desvinculación de los apoderados no necesariamente obedece a un bajo rendimiento, en lugar de ello, por razones políticas y redes clientelares, que rompen con los principios de la Administración(González, 2010).

Por otro lado, cuando al Departamento de Jurídica se vincula un nuevo apoderado, se le debe capacitar, entregar las líneas de defensa, enseñar sobre la organización de la entidad, entre otros. Pero, en ocasiones ingresan apoderados que no han ejercido el litigio. Para ejercer el litigio se requieren ciertas habilidades, de esa manera Juan apoderado lo expresaba: “se vinculan abogados de muy buenas universidades, pero no conocen el litigio, lo que genera, que cuando se les reparten los 200 o 300 procesos, se enfermen, pidan traslados o dejen el puesto”. Pues lo expresado por el apoderado es concordante con la necesidad de exigir en el Manual de Funciones habilidades en litigio, para contratar al personal idóneo necesario.

Acompañado de una alta rotación, encontramos la renovación de los contratos para los prestadores por servicios. Las contrataciones en el Departamento de Jurídica son realizadas en el mes de enero, pero se pueden extender hasta el mes de marzo, en esos meses, se encuentran menos apoderados ejerciendo la defensa. Simultáneamente llegan nuevos apoderados y no se renueva contratos a otros apoderados. De acuerdo con Diego, servidor público de libre nombramiento y remoción: “esta situación lo que puede causar, es que se pierdan lo que ganaron el año pasado, por dos o tres días que no ejecutó la

defensa”, dado que, no se realizado las vinculaciones correspondientes”, correspondiente a lo mencionado por Diego es necesario que el Departamento de Jurídica realice una planeación para las contrataciones de los apoderados que no interrumpa el ejercicio de la defensa.

Entonces, la alta rotación del personal, el tipo de contratos y el incumplimiento normativo, afectan la composición constante de los recursos humanos, que impide que los buenos apoderados continúen vinculados a la entidad, se ejerza una defensa continua, se integre la persona idónea para el cargo específico, entre otros. Así pues, se afecta la Defensa Jurídica en la medida que no construye un conocimiento tácito de apoderados con experiencia, conocimientos y habilidades en la defensa, reforzado por una ausencia de espacios que permitan compartir experiencias y herramientas para depositar el conocimiento de los buenos apoderados.

En segundo lugar, el conocimiento explícito es el que reposa en la entidad, se puede transmitir y retener en mayor medida, en el Departamento de Jurídica, este conocimiento se representa en las bases de datos, las piezas procesales de las demandas y las líneas de defensa. A pesar de que, sea un conocimiento de más fácil conservación, no se encontró que este, reposará en buena medida en la entidad. “pues no existe una prueba fidedigna de los procesos dentro los años 2010-2016” (Rodríguez, 2021). Además, la complejidad a la cual se enfrentan los apoderados con los procesos “heredados” que son los que pasan de apoderado en apoderado. Cuando los apoderados reciben los procesos se encuentran con un expediente con ausencia de piezas procesales, de esa forma se evidencia en la acción popular con radicado 76-0001-33-31-004-200-0036-00 en donde la sentencia fue dictada en el año 2010 y no se cuenta con ninguna pieza procesal hasta el 2018, es decir ocho años sin ninguna actuación procesal en manos de la Gobernación.

En esta misma línea, se identifica la ausencia de archivo en las secretarías, que impiden que éstas conozcan todas las demandas a su cargo, dado que,

como lo menciona Daniela, miembro de una de las secretarías “...no se hace una entrega formal del archivo, cuando se retira el jefe de la oficina jurídica de la secretaría, lo que impide tener una trazabilidad del proceso...” Adicionalmente, las bases de datos se ven afectadas por la falta de diligencia en el formato por parte de los apoderados (D. Palacios et al. 2020; D. F. Palacios et al., 2019), así como la conservación de las piezas procesales por la alta rotación.

Considerando las dificultades en las bases de datos, los expedientes incompletos, el archivo, entre otros, se tiene un conocimiento explícito deficiente, que a su vez es un obstáculo para los apoderados en el ejercicio una buena defensa, porque no cuentan con la información suficiente y las herramientas para lograrlo.

En síntesis, la memoria institucional es uno elementos que dificulta una buena Política de Defensa Jurídica (Carrillo & Valera, 2013). Esta memoria institucional se encuentra compuesta por el conocimiento tácito y explícito, el conocimiento tácito reside en el recurso humano, pero su alta rotación impacta en que los servidores públicos y contratistas que conocen bien la entidad y los procesos se cambien continuamente, al no existir mecanismos como los recursos tecnológicos para captar ese conocimiento a explícito. Con ello, se afecta gravemente la entidad, pues no se puede ejercer una defensa, sin conocer el número exacto de demandas, su cuantía y estado del proceso, al igual que, sin sus piezas procesales. Pero, también cobra relevancia la experticia y habilidades de ese servidor público o contratista que fue desvinculado.

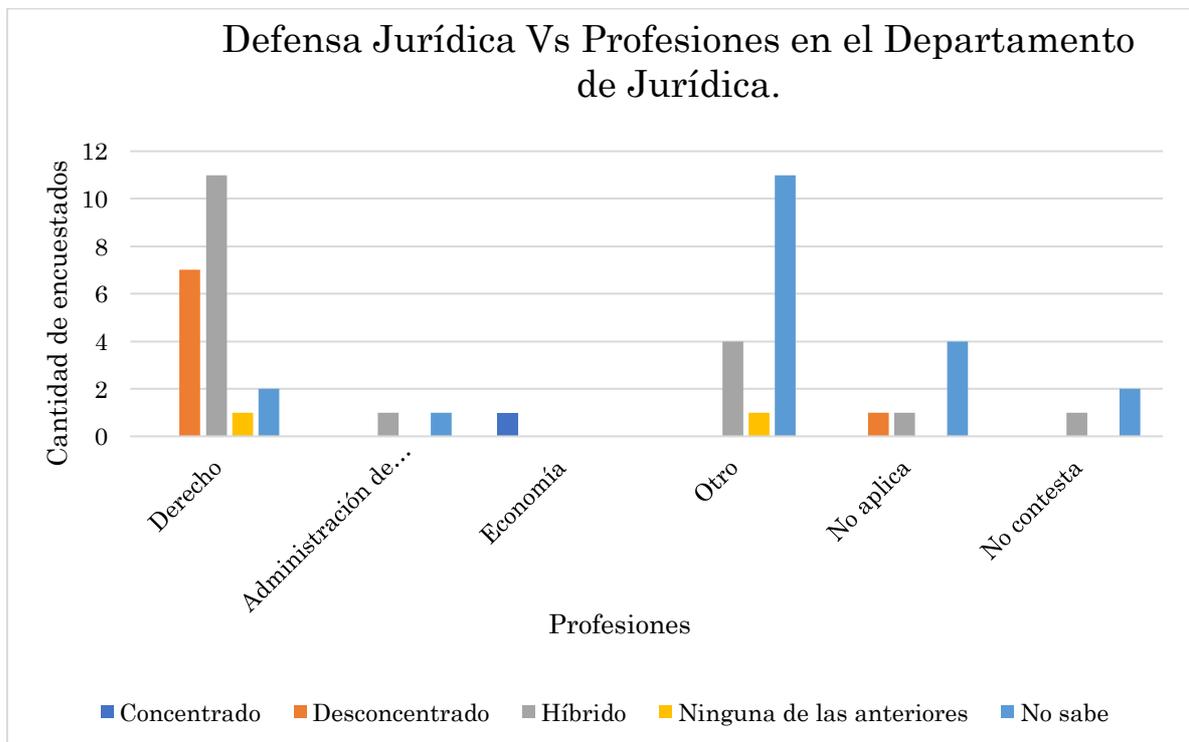
#### 4.1.2.1.2. Conocimiento del recurso humano en la Política de Defensa Jurídica.

El recurso humano en la administración pública debe ser idóneo, es decir, con capacidades, habilidades, nivel académico y experiencia. Por otro lado, la idoneidad se debe establecer basada en las necesidades del Departamento de

Jurídica, como dependencia encargada de la Política de Defensa Jurídica, el personal debe tener conocimientos en cuanto a esto. No obstante, en el Manual de Funciones no establece requisitos o habilidades en cuanto a la política.

Pero, en los hallazgos se obtuvo que el personal tiene conocimientos relacionados con la política, en donde el 36%<sup>33</sup> de los encuestados del Departamento de Jurídica, identificó el modelo de Defensa Jurídica implementado en Colombia, el cual, es el híbrido o mixto. Respecto a las respuestas: el 2% de los encuestados del Departamento de Jurídica considera que está concentrado, el 16% desconcentrado, el 4% ninguna de las anteriores. En la Gráfica No.13. “Profesión Vs Modelo de Defensa Jurídica implementado en Colombia” se muestra la profesión y la relación con el modelo de Defensa Jurídica.

Gráfica No.13. “Profesión Vs Modelo de Defensa Jurídica implementado en Colombia”



Elaboración propia.

<sup>33</sup> En los hallazgos obtenidos de las 18 personas identificaron que es híbrido, el cual, se dividió sobre el total de los encuestados que fueron 50, dando como resultado el 36%.

En la Gráfica No. 13. se indica que, de los encuestados del Departamento de Jurídica según las carreras, los profesionales en derechos son los que en mayor medida identificaron el modelo de Defensa Jurídica implementado en Colombia. Esto en razón que, los abogados son los que ejercen la defensa de la entidad y deben tener estos conocimientos.

Por otro lado, para los encuestados del Departamento de Jurídica la finalidad de la Política de Defensa Jurídica es de prevenir el daño antijurídico para el 34% de los encuestados del Departamento de Jurídica, el 12% mejorar la representación judicial y prevenir el daño antijurídico, el 10% evitar las pérdidas pecuniarias y prevenir el daño antijurídico, el 2% evitar las pérdidas pecuniarias y mejorar la representación judicial y el 40% todas las anteriores. Con lo anterior, los encuestados del Departamento de Jurídica identifican la prevención del daño y la representación judicial como parte de la Defensa Jurídica. Del mismo modo, los apoderados quienes ejercen la defensa jurídica de la Gobernación tienen una concepción especial en la Defensa Jurídica de las acciones populares y de grupo, el cual es la prevención del daño antijurídico.

#### 4.1.2.1.3. Vinculación y desempeño.

En el marco normativo se expresó que cuando el miembro del Departamento de Jurídica se encuentra vinculado como servidor público, se les aplica el código disciplinario, la ley 909 del 2004, entre otros, que podrían llegar a influir en su comportamiento (Oszlak, 2006). No obstante, para los servidores públicos que ocupan cargos directivos como es Emilio, Diego y Martha, no existe una relación entre el buen desempeño y el tipo de vinculación, para ellos, quienes son encargados de manejar personal, la vinculación no genera un efecto, de esta forma lo expresaba Emilio: “muchos funcionarios no tienen un buen desempeño, pero, se encuentran algunos contratistas que le entregan su vida a la entidad. Parecen funcionarios de planta, esto se presenta en mayor medida en las Dependencias centrales, como Jurídica, debido a que, son personas que deben adquirir unos compromisos, porque, son el eje del

área.” Entonces, la vinculación según las percepciones de entrevistados no causa un efecto, dependerá de la conducta de cada uno de los apoderados.

#### 4.1.2.2. Recurso tecnológico

Los recursos tecnológicos son aquellos que facilitan que los servidores públicos y contratistas ejerzan su cargo (Naser & Concha, 2014) de esta forma, se describieron los recursos tecnológicos del Departamento de Jurídica y el uso que tienen para los miembros de esta dependencia, en donde, en su mayoría usan estos recursos en sus actividades diarias, pero vale la pena analizar si esos recursos afectan el ejercicio de la defensa.

##### 4.1.2.2.1. Uso de la tecnología.

Los apoderados utilizan una base de datos en Excel en donde consignan la información del proceso, como son: radicado, despacho, etapa procesal, términos, antecedentes, entre otros, cada vez que realizan una actuación procesal, la consignan en su Base. Sin embargo, se encuentra ausencia de información en la base de datos, Diego, un servidor público de libre nombramiento y remoción, expresaba que: “algunos apoderados no diligencian todas las casillas, lo que dificulta la formación de una base de datos completa” .La adopción de la base de datos en Excel para contener toda la información del proceso y sus actuaciones está en sintonía con la del sistema ekogui, pero, se vale aclarar que el sistema ekogui es más innovador en la medida que sirve para establecer, las causas primarias, probabilidad de favorabilidad a la entidad, etapa del proceso, cuantía, apoderado designado, entre otros. Uno de los miembros de la ANDJE resaltó que están en constante innovación y a largo plazo se desea que Ekogui tenga un sistema de predicción.

Por otro lado, por parte de la Gobernación se contrataron los servicios de apoyo judicial como es Red Judicial o Siprojweb, que facilita el seguimiento

de los procesos, acompañado de la virtualización de la rama judicial, en donde mediante el decreto 806 del 2020, se adopta el uso de la tecnología en la administración de justicia, con la celebración de audiencias por Teams, la fijación de los estados y traslados en la página web, así como, la digitalización de los expedientes. No obstante, para los apoderados de edades más avanzadas el uso de las tecnologías si ha presentado una serie de dificultades, esto fue resaltado por Martha, miembro del Departamento de Jurídica: “Jurídica ha buscado personal que apoye a algunos apoderados en el uso de estas herramientas tecnológicas, en especial apoderados con edades avanzadas”. Estas necesidades de capacitación en el Departamento de Jurídica se deben considerar, porque la virtualidad de la rama es un proceso que llegó para establecerse a largo plazo.

En forma general, es evidente que las tecnologías mejoran el ejercicio de la Política de Defensa Jurídica, pero en especial con la creación de sistemas como ekogui, que permita formular políticas de prevención del daño antijurídico y representación judicial basado en evidencias. Pues no solo Colombia, implementa estas herramientas, países como Chile adoptan sistemas de información similares, acompañados de un sistema de alternas de vencimiento de términos judiciales y comunicaciones para los abogados (Restrepo, 2018), que podría ayudar a los apoderados a contabilizar los términos, fijar las fechas de sus audiencias y otras actuaciones procesales.

#### 4.1.2.3. Recursos financieros.

El recurso financiero, es el que permite a la Gobernación del Valle del Cauca cumplir con sus funciones. El manejo de este recurso, se basa en la planificación que es visible por medio del presupuesto, que prevé posibles ingresos y gastos para cada año. Tras la descripción de los recursos financieros en la Gobernación del Valle del Cauca y en el Departamento de

Jurídica, no se puede establecer el comportamiento del presupuesto por la insuficiencia de los datos para afirmarlo.

A pesar de lo anterior, los datos recolectados brindaron el presupuesto dirigido al Departamento de Jurídica y las destinaciones. En este elemento se pretende dar cuenta de la relación del recurso financiero y la Defensa Jurídica, para lo cual se explicará por medio de: i) la destinación presupuestal del Departamento de Jurídica y ii) El Departamento de Jurídica y el proceso de Reestructuración y iii) la Política de Defensa Jurídica y los temas financieros.

#### 4.1.2.3.1. Destinación presupuestal para la defensa jurídica

Al revisarse los decretos que liquidan los presupuestos, para el año 2016 y 2019, se estipula un presupuesto para el Departamento de Jurídica de la siguiente forma, como se muestra en la Tabla No. 22. “Presupuesto para el Departamento de Jurídica para el año 2016”.

*Tabla No. 22. “Presupuesto para el Departamento de Jurídica para el año 2016”*

<b>Presupuesto para Departamento de Jurídica 2016</b>	
<b>Ítem</b>	<b>Presupuesto</b>
Materiales y suministros	\$ 20.000.000
Mantenimiento	\$ 7.500.000
Impresos, publicaciones	\$ 12.000.000
Gastos judiciales	\$ 33.000.000
Comunicaciones y transporte	\$ 500.000
Fortalecimiento institucional para la defensa del patrimonio del Departamento	\$ 600.000.000
<b>Total</b>	<b>\$ 673.000.000</b>
Elaboración propia. Basada en el presupuesto del 2016 de la GVC	

En la anterior Tabla No.22. se estableció un valor total del presupuesto del Departamento de Jurídica de \$ 673.000.000, que representa para ese año un 0,044% del total de presupuesto para la Gobernación del Valle del Cauca <sup>34</sup>, que es un porcentaje pequeño, no obstante, se deben tener en cuenta que la Gobernación, está compuesta por distintas secretarías y departamentos centrales.

Por otro lado, en el presupuesto del 2016, se refleja una destinación para la Defensa Jurídica y su fortalecimiento, el cual representa el 89%<sup>35</sup> del presupuesto para el Departamento Jurídico. Lo que podría explicar una mayor atención del Departamento a estas áreas y como recurso para llevar a cabo las distintas transformaciones que desde el 2016 se han realizado en el Departamento jurídico con el propósito de mejorar la Política de Defensa Jurídica, cambios como: la especialización por áreas, las acciones de ANDJE, vigilancia sobre los apoderados, que fueron explicadas en el capítulo 3.

En cuanto al presupuesto del 2019, se muestra en el Tabla No. 23 “Presupuesto para el Departamento de Jurídica para el año 2019”. En el cual se despliega el rubro destinado a cada elemento del presupuesto de Jurídica.

---

<sup>34</sup> Se calculó por medio del presupuesto para ese año para la Gobernación \$1.498.042.957.313 dividido por \$673.000.000 multiplicado por 100.

<sup>35</sup> Se divide la suma destinada a la Defensa Jurídica de \$600.000.000 y se divide en total.

Tabla No. 23 “Presupuesto para el Departamento de Jurídica para el año 2019”.

Presupuesto para Departamento de Jurídica 2019	
Ítem	Presupuesto
Materiales y suministros	\$ 20.000.000
Mantenimiento	\$ 7.500.000
Impresos, publicaciones	\$ 12.000.000
Gastos judiciales	\$ 45.000.000
Comunicaciones y transporte	\$ 500.000
Gastos de viajes y Viáticos	\$ 15.000.000
Fortalecimiento institucional para la defensa jurídica	\$ 2.050.000.000
Fortalecimiento de las actividades administrativas para la prevención del daño	\$ 450.000.000
<b>Total</b>	<b>\$ 2.600.000.000</b>
Elaboración propia. Basada en el presupuesto del 2016 de la GVC	

Con el presupuesto para el 2019 consignado en la tabla se planeó un presupuesto para el Departamento de Jurídica de \$ 2.600.000.000 que representa para ese año un 0,12% del total de presupuesto para la Gobernación del Valle del Cauca<sup>36</sup>En comparación del 2016, el porcentaje del presupuesto del 2019 es mayor. Así como, se presenta un presupuesto más alto para el Departamento de Jurídica, se crea un presupuesto especial para la Política de Prevención del Daño Antijurídico. De acuerdo con el presupuesto de Jurídica, el presupuesto designado para los temas relacionados con la defensa jurídica y la prevención del daño, representan un 96%<sup>37</sup> del presupuesto total para el Departamento de Jurídica, que en comparación del 2016 muestra una mayor destinación presupuestal para estos temas.

<sup>36</sup> Se calculó por medio del presupuesto para ese año para la Gobernación \$2.056.435.542.703 dividido por \$ 2.600.000.000 multiplicado por 100.

<sup>37</sup> Se dividió la destinación para el fortalecimiento institucional de 2.050.000.000 sobre el total.

#### 4.1.2.3.2. El departamento de jurídica y el proceso de reestructuración

La Gobernación del Valle del Cauca está inmersa en un proceso de reorganización empresarial, el cual pretende realizar los pagos adeudados y plasmados en el Acuerdo de Reestructuración, sin interrumpir las obligaciones con la ciudadanía, las labores administrativas, entre otros. Las entidades llegan a los procesos de reestructuración por problemas de flujo de efectivo, en el caso de la Gobernación los problemas se derivaron por una gran cantidad de deudas derivadas de procesos judiciales, así lo menciona Diego servidor público de libre nombramiento y remoción “es consecuencia de acciones pasadas, por ejercer una mala defensa en esos años, la Gobernación del Valle del Cauca, perdió muchos procesos y era considerada como una de las entidades más demandadas en el Tribunal Administrativo, por no ejercer la defensa, poca celeridad en los trámites entre otros”. Al 2017 se tienen una total de acreencias demostradas en la Tabla No. 24 “Acuerdo de reestructuración de acreencias al 2017”.

Tabla No. 24 “Acuerdo de reestructuración de acreencias al 2017”

Acuerdo de reestructuración acreencias al 2017				
Grupos	Total de las acreencias	Total pagado		Saldo
1	\$ 59.589.000.000	\$ 52.196.000.000	\$	7.393.000.000
2	\$321.584.000.000	\$ 245.316.000.000	\$	76.268.000.000
3	\$144.744.000.000	\$ 144.025.000.000	\$	7.190.000.000
4	\$ 47.381.000.000	\$ 44.737.000.000	\$	2.644.000.000
Intereses	\$ 5.090.000	\$ -	\$	5.090.000
Saldos por depurar	\$ 46.192.000.000	\$ 18.014.000.000	\$	28.178.000.000
Total	\$619.495.090.000	\$ 504.288.000.000	\$	115.207.090.000

Elaboración propia. Basada en la actualización de inventario de acreencias del 2017.

De acuerdo con los valores adeudados al 2017, estos están divididos por grupos, dependiendo de la calidad de los deudores:

- Grupo 1: deudas a favor de los trabajadores, referentes a: mesadas pensionales, nómina, gastos de representación, prima de navidad, entre otros.

- Grupo 2: Los acreedores son entidades públicas e instituciones seguridad social
- Grupo 3: Obligaciones a favor de las entidades financieras.
- Grupo 4: otros acreedores.

Acorde con el grupo asignado es la prioridad en el pago, es decir los del grupo 1, tienen mayor prioridad que los del grupo 4. Por otra parte, como algunas de las deudas son referentes a los procesos judiciales en la Tabla No. 25 “Litigios adeudados a corte de 2018 en el Acuerdo de Reestructuración”, se desarrollan las cuantías y los tipos de demandas que están consignadas en el Acuerdo de Reestructuración.

*Tabla No. 25 “Litigios adeudados a corte de 2018 en el Acuerdo de Reestructuración”.*

<b>Litigios por pagar al 2018 estipulados en el Acuerdo de Reestructuración.</b>		
<b>Tipo de procesos</b>	<b>Cantidad anteriores al inicio del acuerdo</b>	<b>Valor</b>
Acción Grupo	3 \$	3.075.000.000
Acción de cumplimiento	5 \$	-
Acción popular	167 \$	7.133.679.133
Acción de tutela	2 \$	-
Acción de repetición	1 \$	1.533.750.869
Acción de nulidad simple	15 \$	4.972.265.142
Acción de nulidad y restablecimiento de derechos	1311 \$	44.030.667.745
Acción contractual	2 \$	3.000.000
Acción de reparación directa	166 \$	46.091.024.083
Acción de lesividad	3 \$	-
Ejecutivo ordinario	230 \$	22.545.638.484
Administrativo de cobro coactivo	195 \$	5.376.638.484
Administrativo de cobro coactivo	2 \$	3.512.208.743
Conciliación prejudicial	14 \$	3.139.489.419
Otros procesos	67 \$	2.090.902.403
<b>Total</b>	<b>2183 \$</b>	<b>128.095.264.505</b>
Elaboración propia. Basado en memorial enviado al juzgado de los litigios al 2018 del acuerdo		

La Tabla No. 25. se muestra el número de procesos con sentencia en firme causado y consignados en los respectivos grupos de acreencias que deben ser pagados por la Gobernación del Valle del Cauca, según las directrices del Acuerdo. El total de las sentencias en firme de todos los procesos es de \$128.095.264.505, valor el cual, si se proporciona con el presupuesto para el 2018 para la Gobernación del Valle del Cauca es de 5%<sup>38</sup> del total del presupuesto para la Gobernación del Valle del Cauca. Este porcentaje puede significar una pequeña proporción, no obstante, es un impacto en el presupuesto. Impacto el cual, puede ser prevenible con algunos tipos de demandas, como la nulidad y restablecimiento de derecho, en donde el Departamento de Jurídica tiene el conocimiento de la forma de mitigar las demandas, desarrolladas en el Política de Prevención del Daño Antijurídico para el 2019, que contempla la elaboración guías, capacitaciones, planeación, entre otros, para disminuir este tipo de demandas.

#### 4.1.2.3.3. La política de prevención del daño y los temas financieros.

Como se mencionó anteriormente, las demandas con fallo judicial pueden no representar un alto porcentaje para el presupuesto. Aun así, es necesario prevenir aquellos fallos que se pueden evitar con una Política de Prevención del Daño Antijurídico. Pero, vale la pena resaltar que la planeación, implementación, ejecución y seguimiento de una política requiere recursos, entre ellos el financiero, que puede ser uno de los limitantes para un éxito en todas las fases de la política. De esta forma lo expresó Carlos:

*El tema del daño antijurídico tiene varios peros, o no se puede ejecutar de la forma que se debería ejecutar. Porque las entidades públicas tienen encima un déficit financiero o las obligaciones que tienen, no les permiten ejecutar políticas desde el punto de vista económico... que se tenga más personal primero porque la carga laboral es alta y el trabajo es alto y no permite que se conteste en término. En el daño antijurídico se tiene la disposición, pero no se tienen los recursos para atacar*

---

<sup>38</sup> En donde se divide el valor de las acreencias de la Tabla No.25 \$128.095.264.505 sobre el presupuesto para el 2018 que es 2.544.066.030.622.

Como lo indica Carlos, la política de prevención necesita un presupuesto y recursos, en especial, el recurso financiero. Este último, es limitado por los pasivos que debe pagar la Gobernación, derivados de resultados desfavorables en la defensa jurídica; pero a su vez, deben fortalecer la defensa y la prevención, para disminuir los fallos en contra, causando así una especie de círculo. En especial el tema del presupuesto es muy importante para las acciones populares y de grupo, porque el tema de estas acciones no es de representación, en lugar de ello, de prevención, según mencionado lo por los apoderados: “porque si se tienen buenas políticas públicas o se planea, nos evitaríamos estos procesos. Pues los temas de estas acciones deben su origen a temas de planeación”.

Por otra parte, es importante disminuir el litigio de este tipo de acciones, porque representan altas cuantías para la entidad, pese a su baja frecuencia. De esta forma lo mencionaba Daniela miembro de la secretaría de infraestructura “los fallos de las acciones populares pueden representar una gran parte del presupuesto”, por lo cual, para su cumplimiento, la misma servidora decía “que el secretario debe tratar de que sea incluido en los Planes Desarrollo, si no, la entidad no podrá cumplir”. Esta situación se origina, en específico para las acciones populares, porque el juez tiene la posibilidad de fallar extra petita, pues es un garante de los derechos colectivos y juez constitucional (Correa, 2006), en el cumplimiento de su deber, impondrá un fallo que proteja a la comunidad, sin tener en cuenta las estructuras administrativas, como en el caso de los limitantes financieros de la Gobernación. De otra forma, en las acciones de grupo, el juez no tiene esas amplias facultades, pero, se evidenció en la Gráfica No., que representan el 15% de las cuantías de la Gobernación de los procesos activos para el 2020 y en la Tabla No. 25, se tiene que las demandas con mayor cuantía del Acuerdo es la acción de grupo, con un valor de \$3.075.000.000.

#### 4.1.3. Direccionamiento y estrategia y la Política de Defensa Jurídica.

El direccionamiento y estrategia, permite al Departamento de Jurídica tomar decisiones en cuanto a la actuación, el camino que debe trazar en el futuro y adecuarse a los cambios para que los resultados estén alineados con los propósitos de la Gobernación del Valle del Cauca (Montoya & Montoya, 2003).

En la revisión de los documentos y los demás hallazgos obtenidos, que se expusieron en el capítulo 2, el Departamento de Jurídica cuenta con los siguientes planes o proyectos que encajan en este elemento: i) El Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023, ii) Plan Institucional de Capacitaciones, iii) y el Plan de Acceso a la Información y Atención al Ciudadano.

##### 4.1.3.1. Plan de desarrollo Departamental y la Defensa Jurídica.

En la Tabla No.13. “Líneas y programas del Plan de Desarrollo Departamental”, consignada en el capítulo 2, se describieron las líneas, junto con los programas respectivos, que mayor relación tienen con la Política de Defensa Jurídica. De acuerdo con lo anterior, se tiene que la línea de fortalecimiento institucional es la encargada de desarrollar los programas que acogen la Política de Defensa Jurídica, dentro de esta línea se tienen los programas de: i) uno para la formulación del daño antijurídico y ii) otro para la representación de los intereses litigiosos de la entidad.

En cuanto estos dos programas se pueden desarrollar mediante los documentos que regulan la materia en la Gobernación, los cuales son la Política de Defensa Jurídica, con la metodología que los apoderados deben conocer y seguir. Por otro lado, la Política de Prevención del Daño

Antijurídico, en la que se observó que solo se enfoca en un tipo de demandas que son las de nulidad y restablecimiento de derechos, dejado a un lado, las de reparación directa que representan un alto impacto para la Gobernación del Valle del Cauca, así como las acciones populares y de grupo.

Considerando que la defensa de las acciones populares y de grupo se centra en la prevención del daño antijurídico, en el Plan de Desarrollo Departamental, se contempla la obligación de atender a los ciudadanos para determinar sus necesidades de forma temprana, estableciendo mayor comunicación y trámites más sencillos. Con estas alertas tempranas se puede evitar los posibles peligros que pueden terminar en una demanda. De esa forma lo expresaba Emilio servidor público de la secretaría de etnias: “Una de las formas que se puede prevenir el daño antijurídico, es la creación de alertas tempranas”. Para lo cual la Gobernación del Valle del Cauca, ha contemplado grupos de intereses como son: los indígenas, afro, mujeres y grupos LGTBI especialmente ubicados en zonas cercanas a Buenaventura, en donde, se destacaron alertas tempranas de vulneración de sus derechos, antes de llegar a un escenario judicial o un daño mayor de los derechos o intereses de estos grupos<sup>39</sup>(Departamento Administrativo de Planeación del Valle, 2020).

Por último, en la línea de fortalecimiento institucional, adicional de los programas enfocadas a la Defensa Jurídica, se halló la obligación de acelerar los procesos disciplinarios en los cuales puede incurrir un servidor público cuando incumple el ejercicio de su cargo, protegiendo los mecanismos de ingreso, permanencia y retiro, asegurando así el cumplimiento de la normatividad del modelo burocrático y el personal idóneo.

Todo lo anterior, demuestra la planeación estratégica de la entidad. Al señalarse los grupos de intereses, fallas desde la institución, programas, entre otros, para formular metas. Con la finalidad de mejorar en las líneas en un

---

<sup>39</sup> Se detectaron a través de la defensoría del Pueblo. 32 casos.

lapso de cuatro años y un presupuesto asignado para dicha ejecución (Armijo, 2011). En otro sentido, en el Plan de Desarrollo Departamental, también se encuentra la necesidad de crear mayor conocimiento en los servidores públicos e incluso contratistas que se vinculan a la Gobernación del Valle del Cauca, este plan es desarrollado a continuación.

#### 4.1.3.2. El Plan Institucional de Capacitaciones.

En Plan Institucional de Capacitación para los servidores públicos en los años 2020-2023 en el Departamento de Jurídica considera pertinente reforzar los temas de: ley de archivo, procedimientos y procesos, y los temas de Microsoft. Resulta importante, que en Jurídica no contemplan necesarias capacitaciones relacionadas con la Política de Prevención del Daño Antijurídico, Representación Judicial y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Pero, los apoderados encuestados destacan los conocimientos adquiridos y la fortuna por la capacitación brindada por ANDJE, sobre el Diplomado de Defensa Territorial a finales del 2020.

Del mismo modo, el Plan institucional de Capacitación, no evalúa la alta rotación del personal y lo esencial que es brindarles capacitaciones o inducciones a los nuevos apoderados. Pues no se encontró este tipo de capacitación, a pesar de que, en algunas ocasiones se vinculan apoderados sin experiencia en el litigio.

Para los apoderados entrevistados como Juan es fundamental realizar este tipo de capacitaciones para la defensa de la entidad, de esa forma lo mencionaba:

*“...Hay una inducción y reinducción, donde se muestra toda la institución, pero no se habla de la defensa judicial, es porque cuando llega un apoderado y se reparten 100 procesos, se enferman o piden traslado. Porque esas capacitaciones de inducciones y reinducciones son de todo, menos de la defensa jurídica, es algo en que ellos no van a tener esa formación...”*

Es así como, el Departamento de Jurídica tiene que crear capacitaciones o guías que se acomoden a la alta volatilidad de su planta de personal y con la meta de mejorar la defensa de la entidad.

#### 4.1.3.3. La aplicación del Estatuto Anticorrupción y participación ciudadana en la defensa jurídica y acceso a la información.

Anualmente la Gobernación del Valle del Cauca crea un plan de anticorrupción y atención al ciudadano, con el fin de desarrollar la normatividad respectiva. El Departamento de Jurídica como dependencia perteneciente a la estructura central de la Gobernación debe anualmente detectar sus riesgos de corrupción.

En la revisión de los documentos elaborados por jurídica en el 2018, 2019, 2020 y 2021, se identificaron los mismos riesgos que son: i) alteración u omisión de la Base de Datos de los procesos con fines personales o de un tercero y ii) inadecuada defensa para beneficio de un tercero. Las consecuencias de estos riesgos son: falta de veracidad de la información, pérdida de la credibilidad y detrimento patrimonial. No obstante, según los informes el riesgo de presentación de estas situaciones es bajo.

Estos riesgos identificados impactan la Política de Defensa Jurídica, por las siguientes razones:

- **Alteración de la información litigiosa:** Si se altera la información litigiosa de las bases de datos, el Departamento de Jurídica no contará con una información completa y fidedigna de la situación, que, como consecuencia, no se puede planear un plan de acción para la política de defensa jurídica efectivo
- **Falta de transparencia:** Una información alterada perjudica el reporte transparente y eficaz para los vallecaucanos, lo que influye en la interacción de estos actores (Carrillo & Valera, 2013). Debido a que, los ciudadanos no solamente quieren la información para ser vista en la página web, sino un mecanismo para generar discusiones

y rendir cuentas por parte de la administración de su ejecución (Ortiz & Ordoñez, 2019). Para los Vallecaucanos es pertinente conocer de la litigiosidad de la Gobernación por su impacto presupuestal y la responsabilidad de la administración. (Petrović, 2020). Además, permite reforzar la relación con los ciudadanos, generando mayor interacción. Pues, los conflictos se pueden prevenir en la sede administrativa, pero es necesario un espacio de diálogo, transparente y eficaz que sirva de ayuda para el ciudadano, con un lenguaje entendible, amigable y continuo (Carrillo & Valera, 2013).

#### 4.1.4. Estructura

La estructura fue definida como el nivel jerárquico presente en el modelo burocrático: con los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencia. Con los hallazgos obtenidos no se encontró una relación entre la estructura y la Política de Defensa Jurídica.

## Conclusión.

Tras llevar a cabo la relación de la Política de Defensa Jurídica y los elementos burocráticos de forma separa: *Normatividad, recursos, estructura y direccionamiento estrategia*, resulta que, cada uno de los elementos se relaciona con la Defensa Jurídica. Con la finalidad de mostrar la relación del modelo con la política, se da paso a las conclusiones, las que estarán divididas en cada uno de los elementos, en donde se mostrará la relación de la Defensa Jurídica, pero con un breve énfasis en las acciones populares y de grupo, las cuales se destacan por tener una particularidades como el rango constitucional, la multiplicidad de actores, cumplimiento tardío de los fallos judiciales, sentencias con cuantías altas, entre otros, que hace su defensa jurídica más compleja.

Como se ha detectado los elementos burocráticos se relacionan entre sí. Pero, lo que cobra relevancia en este capítulo es si se afecta el ejercicio de la Defensa Jurídica, en este caso se encontró que cada elemento impacta que la defensa jurídica tenga un mejor resultado o no.

1. **Normatividad:** cobra relevancia en la ejecución de la Defensa Jurídica, por varios argumentos, el primero de ellos, brinda un marco de acción para la implementación de la Política de Defensa Jurídica, en donde , no tener un carácter obligatorio de reportar la información en el sistema ekogui, y no aplicar los lineamientos y protocolos de la ANDJE, no genera la rigurosidad en la formulación de la política, es por estas razones, que se han buscado mecanismos de acercamiento entre las entidades territoriales y la ANDJE, a través de la firma de convenios interadministrativos. En el caso de la Gobernación, este convenio fue firmado el 9 de marzo del 2021.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> La Agencia realizará su mejor gestión para brindar asesoría a la Gobernación del Valle de manera que le permita a sus funcionarios optimizar su trabajo en las diferentes etapas del ciclo de Defensa Jurídica. Lo importante no es solo ganar los litigios sino también prevenirlos, y en esto la experiencia de la Agencia es exitosa, reconocida internacionalmente", enfatizó Gómez Álzate

En segundo lugar, la normatividad también, delimita las funciones y responsabilidades, en cuanto, a la planeación, implementación y seguimiento de la defensa jurídica, a pesar que, estas fases sean de competencia del comité de conciliación, no se evidencia en el Manual de Funciones requisitos académicos, conocimiento y habilidades en relación a la prevención del daño antijurídico y conocimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos, los cuales son necesarios para la Política de Defensa Jurídica.

En tercer lugar, se encontró un incumplimiento en el principio de meritocracia, así como el marco normativo que lo regula. Que trae como resultado, una alta rotación del personal y una composición mayor de contratistas, que afecta de forma directa el recurso humano, en cuanto a la baja permanencia de los apoderados, desvinculaciones, entre otros, que se explican en el elemento de *recurso humano*.

2. **Recursos:** Frente a este elemento se tienen una relación con la Política de Defensa Jurídica y cada uno de los recursos: humano, tecnológico y financiero

En primera medida, los recursos humanos, en este se cuenta con: la composición del recurso humano, su idoneidad y sus percepciones como miembros en del Departamento de Jurídica. En principio, el incumplimiento de la normatividad trae como consecuencia una planta de personal con gran cantidad de contratistas y volatilidad en los tiempos de contratación. Pero, la vinculación como servidor público o contratistas es indiferente al buen desempeño. Sin embargo, la alta rotación se debe a los contratistas. Esta alta rotación y el no asegurar la permanencia, causa que, se desvinculen buenos contratistas; que conocen la entidad, las líneas de defensa, entre otros. Para contratar nuevos contratistas, a quienes se les debe capacitar y guiar, sin los

medios tecnológicos o documentos idóneos para lograr transmitir esos conocimientos, estado del proceso, buenas prácticas, entre otros.

En la misma línea, se debe resaltar que el recurso humano en el Departamento de Jurídica goza de una idoneidad, de cierta forma conocer e identificar la Política de Defensa Jurídica y su finalidad. En especial, consideran que para disminuir o tener mayor cantidad de éxito en las acciones populares y de grupo, es cuestión de prevención.

En cuanto a los recursos tecnológicos, en el caso del Departamento de Jurídica, los recursos tecnológicos son el medio por el cual los apoderados pueden depositar su conocimiento, tanto en la base de datos, como en los expedientes digitales de los procesos (Carrillo & Valera, 2013). Pero, se encuentra que por parte de algunos apoderados no se tiene la debida diligencia en el tratamiento de las bases de datos y las piezas procesales, que genera expedientes incompletas y falta información fidedigna sobre cuantía, estado y cantidad de procesos. Un sistema de información en buenas condiciones permitirá al Departamento rendir información confiable y actualizada a la comunidad vallecaucana, cumpliendo con la normatividad de transparencia y acceso a la información (Carrillo & Valera, 2013).

Por último, el recurso financiero, se considera por las particularidades en las que se encuentra la Gobernación, consistente en el proceso de reorganización de pasivos, consecuencias de una mala defensa de los intereses litigiosos del Departamento. Lo que sí genera una relación directa entre los dos, debido a que, una mala Política de Defensa Jurídica genera un impacto presupuesta, (Conpes, 2003; Grafe, 2014) de este mismo sentido, un límite de presupuesto condiciona a la Gobernación a cumplir con los fallos judiciales con celeridad, contratar más personal que pueda realizar los trámites, responder derechos de petición, entre otros, para que no terminen en demandas.

En especial, este recurso para las acciones populares y de grupo es un limitante para el cumplimiento, en las primeras, por las facultades del fallo extra petita del juez, este puede ordenar la ejecución de obras concretas que representen una gran cantidad del presupuesto de la entidad. Para las segundas, como pretende la indemnización de un grupo de personas, tienden a significar pretensiones cuantiosas. De esta manera, este tipo de acciones tiene un gran impacto presupuestal, que dificulta el cumplimiento rápido de los fallos judiciales por las limitantes financieras que tiene la Gobernación por su proceso de reestructuración.

- **Direccionamiento y estrategia:** Es el que permite en primera medida identificar las necesidades del Departamento de Jurídica en relación con metas específicas.

En el caso de las capacitaciones al recurso humano, pueden identificar los vacíos de conocimiento que se deben llenar para que los servidores públicos ejerzan a cabalidad su función, basado en esto se planea un mecanismo de acción, el cual debe tener un presupuesto (Antonio et al. 2020). Pero, no se halló que los mismos servidores públicos no solicitarán capacitaciones en cuanto a la defensa jurídica.

En esta misma línea el direccionamiento es el que permite establecer el horizonte de la entidad, en este caso es el Plan de Desarrollo Departamental, en el cual están consignadas las metas que se ejecutarán por un periodo de cuatro años, en donde se pudo observar la Política de Prevención del Daño Antijurídico y el ejercicio de la representación judicial. Un poco más distante, se encuentran los procesos disciplinarios por faltas o incumplimiento de los deberes de

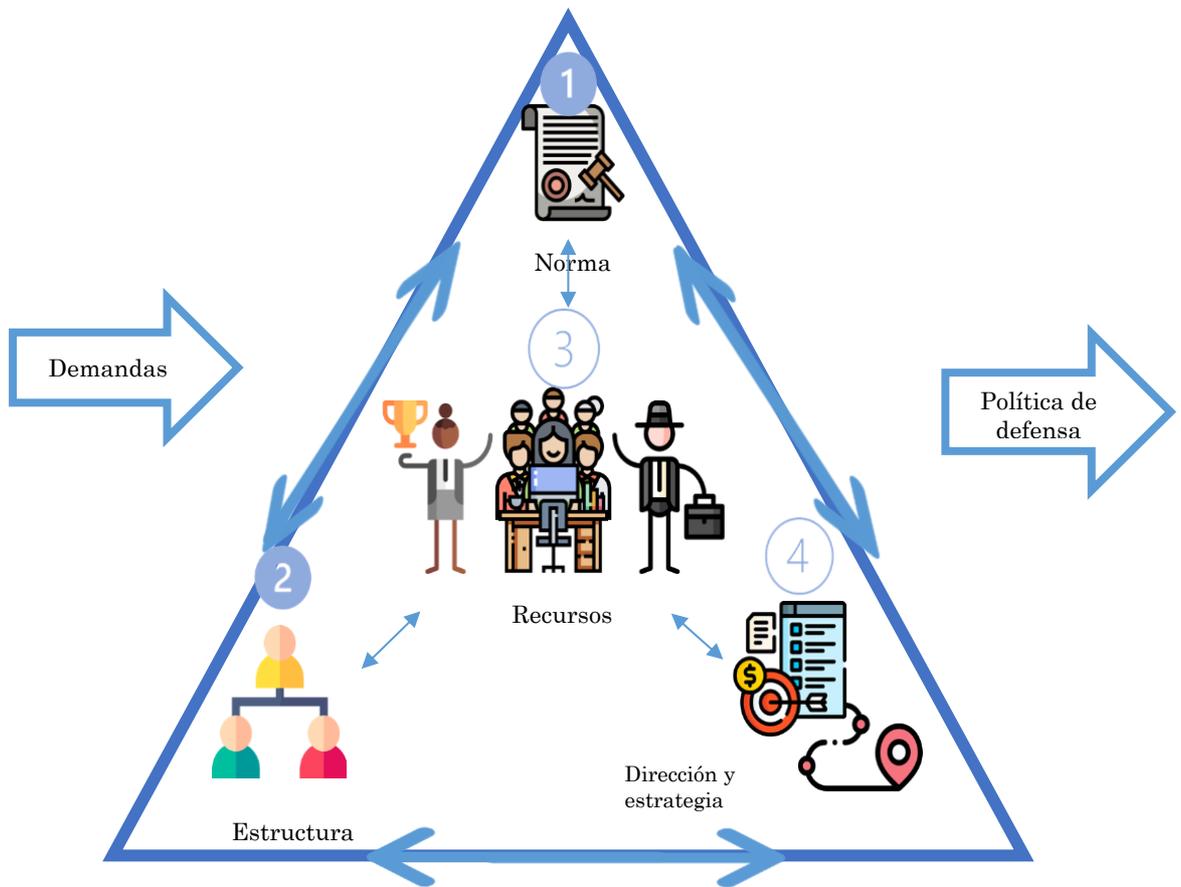
los servidores públicos, asegurando así la permanencia y retiro (Antonio et al., 2020).

Por último, se tienen el plan de acceso a la información y atención al ciudadano, en donde se tienen la obligatoriedad del Departamento de Jurídica de brindar información de forma accesible, pertinente y actualizada en su página web o mecanismo de difusión a los ciudadanos, se evidenció una ausencia alta de informes que den cuenta del número de procesos activos, con cuantías y tipo de demanda de forma frecuente, que sea entendible para los ciudadanos. Así también, se destacaron unos riesgos de corrupción relacionados con el diligenciamiento de las bases de datos y la información litigiosa del Departamento, que trae como consecuencia que la entidad no pueda crear una Política de Defensa Jurídica basada en información verídica.

- **Estructura:** Este elemento no presenta una relación directa con la política de defensa jurídica, no obstante, al establecerse niveles jerárquicos, se dividen competencias que pueden estar o no relacionadas con la Política de Defensa Jurídica de la entidad.

De forma general, la caracterización de los elementos del modelo burocrático sí se relacionan con el resultado de la Política de Defensa Jurídica, en la medida que, la forma en la cual se encuentran: *la normatividad, los recursos, la estructura y el direccionamiento y estrategia*, conlleva a unos resultados de la Defensa jurídica en la Gobernación del Valle del Cauca, la cual está identificada con algunas oportunidades de mejora en especial: en los sistemas de información, en la diligencia de los apoderados, la formulación de una Política de Prevención del Daño Antijurídico con todas sus fases y un verdadero estudio de las demandas de mayor impacto, falta de piezas procesales, altas cargas de demandas por casos previsibles, así como, el

reclutamiento objetivo de los apoderados. Las anteriores deficiencias son originadas por la conformación de los elementos del modelo burocrático, los cuales, si no se transforman seguirán presentado las mismas dificultades para la mejora de la Política de Defensa Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca. En especial para las acciones populares y de grupo, pues no son las acciones que sean más priorizadas por la Administración, pero, son el mecanismo que tienen las comunidades de reclamar un daño o exigir protección de sus derechos.



Elaboración propia. Basada en los textos de (Oszlak, 2006) y (Bazán, 2020).

## 5. CAPÍTULO 5: RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA JURÍDICA DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO.

Tras conocer la relación del modelo burocrático y cada uno de los elementos con la Política de Defensa Jurídica, se encontró que la forma en como están establecidos los elementos afecta el resultado de la Política de Defensa Jurídica en la Gobernación. Por lo cual, se plantean algunas recomendaciones que el Departamento de Jurídica puede implementar para su beneficio, las cuales serán expuestas a continuación.

### 5.1. Recomendaciones para el recurso

Tras describir los hallazgos y analizar la relación de los elementos burocráticos con la Política de Defensa Jurídica. En este caso, con los recursos, se tiene que: la alta rotación del personal, los procesos disciplinarios iniciados por incumplimiento de los deberes del cargo como servidor público, las contrataciones por períodos políticos, la inasistencia a las audiencias o falta de diligencia procesal, la desvinculación de buenos contratistas, la ausencia de bases de datos, presupuesto limitado para cumplir las sentencias judiciales o prevenir el daño antijurídico. Con esto, se tiene que los recursos no son usados de la forma más eficiente y eficaz, para esto, es necesario gestionar los recursos humanos, tecnológicos y financieros para mejorar la implementación de la Defensa jurídica, por lo que se recomienda al Departamento de Jurídica las siguientes fases para el recurso humano principalmente:

#### 5.1.1. Planeación de los apoderados:

La planeación en la Administración Pública permite un mejor manejo de los recursos humanos (Longo, 2016; Perry et al., 2015), dado que, se tendrá en cuenta su cantidad y calidad para el ejercicio de la Defensa Jurídica.

En cuanto a la cantidad, los contratistas o servidores públicos que funjan como apoderados, se pueden establecer, en base a un promedio mensual de

procesos radicados contra la Gobernación y establecer un número máximo de procesos por apoderado. Y la calidad, dependerá del diseño del puesto, el cual debe ser acorde con el nivel de experiencia y estudios solicitados para el apoderado, además de destrezas, habilidades, entre otros necesarios para ejercer el litigio (Carrillo & Valera, 2013; Perry et al., 2015), este diseño del puesto y requisitos pueden ser elaborados en conjunto con el Departamento de Desarrollo Institucional y el Departamento de la Función pública.

#### 5.1.2. **Gestión de los apoderados y su desempeño:**

Posteriormente a la planificación y la creación de un perfil ajustado al Departamento de Jurídica se debe gestionar el empleo. Según el CONPES 3250 y los autores (Carrillo & Valera, 2013), no se tienen una obligatoriedad de las entidades públicas de realizar su representación judicial solo servidores públicos, pueden utilizar la forma de contratación por servicios para este fin, dada la flexibilidad que presenta (Perry et al., 2015). Pero, de igual manera se debe asegurar la idoneidad del contratista, porque está defendiendo los intereses de la entidad, se aseguran mecanismos de ingreso, permanencia y retiro. (Velarde et al., 2014)

**Mecanismo de ingreso:** Crear mecanismos de ingreso y procesos uniformes para la vinculación de contratistas (Carrillo & Valera, 2013) en donde se asegure la experiencia, nivel académico y habilidades necesarias para ejercer la representación judicial de la Gobernación del Valle del Cauca. Para esto se le recomienda al Departamento de Jurídica realizar pruebas psicotécnicas, actividades grupales, assesment, pruebas en Microsoft o Excel, entrevista con la psicóloga, o entrevista con el subdirector de representación judicial y resolver un caso del área la cual tenga experiencia, esto con la finalidad, de tener información sobre las fortalezas y habilidades del apoderado, por otro lado, observar si se acopla al objeto y fines del Departamento de jurídica. Tener estos

procesos rigurosos para los apoderados permitirá aprovechar en mayor medida los recursos (Restrepo, 2018).

Además de un mecanismo de ingreso, se debe asegurar una renovación del contrato, dado que, los apoderados conocerán de la entidad, sus líneas de defensa, fallas recurrentes, así como, adquirir experiencia en el ejercicio de la representación judicial del Estado. (Restrepo, 2018). Estas medidas han sido implementadas en Chile como parte del programa para mejorar la Política de Defensa Jurídica.

**Mecanismos de permanencia:** Estará guiada por la gestión de rendimiento o desempeño que tengan los apoderados en el ejercicio de su cargo, la gestión del rendimiento permite estimular a los trabajadores. En este punto los niveles directivos cobran relevancia, debido a que, son la unidad rectora central, el motor de las organizaciones públicas, su compromiso es necesario para gestionar las competencias, evaluar el desempeño de los apoderados en su cargo (Longo, 2016).

Los recursos tecnológicos ayudarían a los niveles directivos a poder evaluar el desempeño de los apoderados, teniendo un sistema de información litigiosa, que constantemente debe ser alimentada por el apoderado, con esto se puede observar cuantas actuaciones realiza el apoderado, su diligencia en el proceso, el cumplimiento de términos y de actuaciones procesales. Por otro lado, se puede acompañar con mecanismos que ayuden a los apoderados a tener más orden en sus tareas y evitar el incumplimiento de ellas, dado que, manejan una gran cantidad de procesos por apoderados. Estas herramientas pueden ser un calendario de notificaciones en su celular de audiencias, vencimiento de términos, entre otros. (Restrepo, 2018)

**Mecanismos de retiro:** De acuerdo con los resultados obtenidos en el desempeño, se puede dar una continuidad a los contratos de los apoderados, en caso de tener incumplimientos graves y un constante desempeño bajo, el Departamento de jurídica no contrate los servicios de ese apoderado.

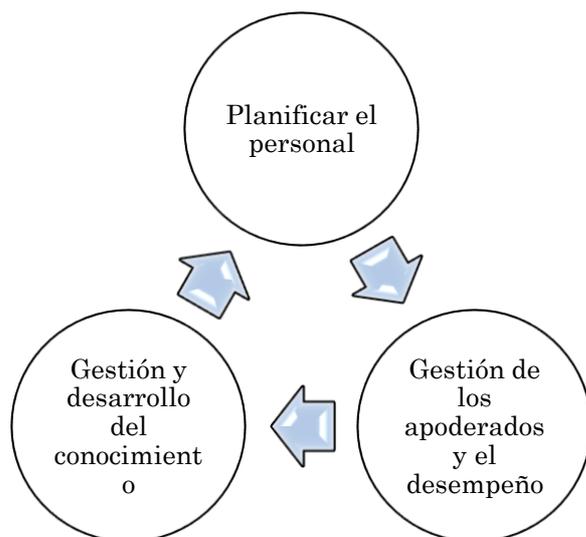
### 5.1.3. Gestión del desarrollo y conocimiento:

Cómo se dio cuenta, en la Gobernación del Valle del Cauca se adopta un plan de capacitación al recurso humano, estas capacitaciones están basadas en un diagnóstico, sin embargo, en el Departamento de Jurídica los apoderados no dieron cuenta de las necesidades de tener capacitaciones guiadas a la prevención del daño antijurídico y representación judicial. Pero, en las entrevistas, los apoderados sí mencionaron los beneficios de seguir recibiendo capacitaciones por parte de ANDJE sobre los temas de la Política de Defensa Jurídica. Con lo anterior, se le recomienda al Departamento de Jurídica realizar de forma coordinada con el Departamento de Desarrollo institucional, evaluaciones sobre el conocimiento de la Política de Defensa Jurídica para los apoderados, con el propósito de identificar vacíos de conocimientos o habilidades, para crear capacitaciones en cuanto a esos temas.

Por otro lado, crear espacios de conocimiento, en el Departamento de Jurídica se crearon los pre-comités para exponer los casos difíciles que llegan a la Gobernación y crear soluciones conjuntas, no obstante, la mayoría de los apoderados desconocía el concepto de gestión del conocimiento. Por esto, se le recomienda al Departamento de Jurídica crear la “lulada del conocimiento” como espacio para recibir capacitaciones, exponer casos difíciles, normatividad reciente, jurisprudencia o laudos arbitrales de temas recurrentes en la Gobernación, así de forma conjunta se puede hacer posible un intercambio de conocimiento, la generación de nuevas ideas y la promoción

de la creatividad con el fin de brindar soluciones innovadoras a estas necesidades (Antonio et al., 2020). En la siguiente Gráfica No. 14 “Ciclo de la gestión de los recursos en el Departamento de Jurídica”.

*Gráfica No. 14 “Ciclo de la gestión de los recursos en el Departamento de Jurídica”*



Elaboración Propia.

De esta forma se plantea un ciclo en donde se empieza por la: i) planificación del personal, basado en las necesidades del Departamento de Jurídica, ii) gestión de los apoderados y desempeño, se asegura un personal idóneo para el cumplimiento de las necesidades de la dependencia y iii) Gestión y desarrollo del conocimiento, con esto se busca seguir mejorando ese recurso humano a través de capacitaciones y espacios de conocimiento, que identifiquen necesidades y fallas en la Dependencia.

#### 5.1.4. Recomendaciones para el recurso tecnológico

En cuanto a los recursos tecnológicos, se recomienda, dado que se celebró el Convenio Interadministrativo con la ANDJE, implementar el sistema ekogui en su planta, porque es un sistema bastante avanzado que permitirá tener las causas primarias, sub-causas, los planes de acción y seguimiento de las

causas que están generando el daño. A futuro la Agencia está creando un sistema basado en predicción de sentencias favorables y no favorables en los casos que se demandarían.

Ahora bien, una consecuencia de la implementación de este sistema es mayor supervisión en los apoderados, acorde a los movimientos que realicen en la plataforma. Así mismo, se convierte el conocimiento intangible en explícito, mejorando la memoria institucional.

## 5.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la memoria institucional.

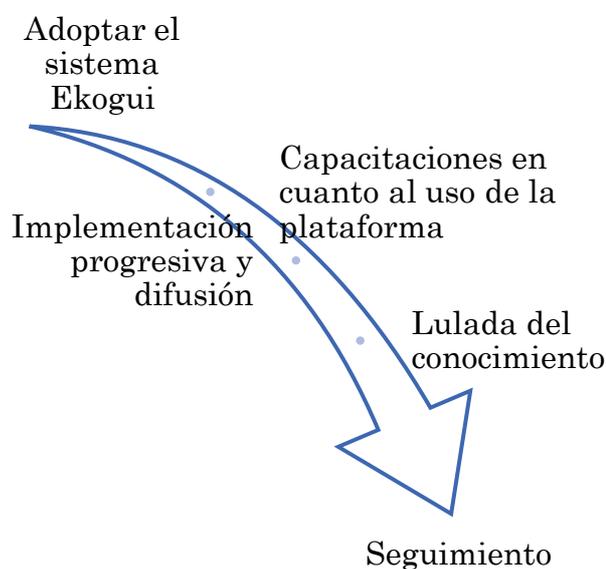
Al identificarse que no existe una base de datos de los procesos, expedientes digitales y físicos incompletos, se da cuenta que el Departamento de Jurídica presenta una debilidad en la memoria institucional acompañada del comportamiento volátil de la planta de apoderados.

La memoria institucional está compuesta por el conocimiento tangible o explícito y el intangible. El conocimiento tangible, es un estado formal, fácil de almacenar y transmitir, se caracteriza por estar en documentos. Mientras, el conocimiento tácito está presente en el personal, es más difícil de almacenar y transmitir. Por esto es necesario un plan para mejorar el almacenamiento del conocimiento explícito y la conversión de tácito a explícito, esto se puede hacer mediante: “procesos formales e informales de conocimiento de la institución, principalmente que garanticen la transferencia de conocimiento de profesionales que salen de la institución y la incorporación de ese conocimiento a los nuevos roles” (Organización Mundial de la Salud., 2018, p. 7).

Para lo cual se le recomienda al Departamento de Jurídica adoptar el siguiente procedimiento para mejorar su memoria institucional: i) adoptar el sistema ekogui, como base de datos de la información litigiosa de la entidad ;

ii) capacitar a los apoderados y otros servidores públicos que tengan acceso a la base de datos ekogui; iii) implementación progresiva y difusión, esta etapa se pretende que todos conozcan del sistema ekogui, e ir diligenciando la plataforma por procesos de los más nuevos a los más antiguos y por jurisdicción iv) “lulada de conocimiento”, como medio para transmitir ese conocimiento tácito a explícito, en donde se elaboren actas o informes de la exposición de casos o estrategias que usen los apoderados, las cuales serán almacenadas, para posterior transmisión a nuevos apoderados y v) seguimiento, evaluar si los apoderados han utilizado diligentemente la plataforma y si los espacios de conocimiento están siendo efectivos. De la forma en como se muestra en la Gráfica No. “Fortalecimiento de la memoria institucional”.

*Gráfica No 15. “Fortalecimiento de la memoria institucional”*



Elaboración Propia.

Con una buena memoria institucional, el Departamento de Jurídica, evitará situaciones en donde se enteren de un día para otro que tienen una audiencia o perder un proceso porque no se encontraba en la base de datos, así también si un apoderado se retira de la entidad, se quedará de forma virtual.

### 5.3. Mejorar la interacción con otros actores

En los hallazgos se obtuvo, que una de las complejidades en cumplimiento de los fallos de las acciones populares y de grupo es la multiplicidad de actores, tanto internos como externos. En la siguiente Tabla No. “Actores para mejorar la defensa de las acciones populares y de grupo” se recomienda una serie de actividades dependiendo del actor y su rol.

*Tabla No 26. “Actores para mejorar la defensa de las acciones populares y de grupo”.*

Actores	Rol	Aportan	Recomendación
Secretarías o dependencias del orden central de la Gobernación del Valle del Cauca.	Son las encargadas de un área en específico en la Gobernación.	En el proceso de la defensa jurídica, las secretarías son las encargadas de brindarle al Departamento de Jurídica los antecedentes judiciales necesarios, los cuales, son de utilidad para los apoderados al contestar la demanda y ejercer la defensa. Por otro lado, las secretarías son las encargadas de ordenar el gasto para los cumplimientos	El Departamento de Jurídica debe involucrar a las secretarías o dependencias desde la notificación de la demanda.  Establecer una comunicación fluida y frecuente con el Departamento de Jurídica a lo largo de las etapas procesales de los procesos en donde se ha notificado.  Participación de las secretarías en las “luladas del conocimiento”. En donde, se discutan las causas primarias de las demandas.  Elaboración de informe por parte de Jurídica a cada una de las secretarías. En el cual se

		de los fallos judiciales.	<p>describan las demandas d mayor impacto relacionadas con la secretaría la cual se le informa y sus causas del daño.</p> <p>Trabajo en conjunto con las secretarías y el Departamento de Jurídica, para la creación de la política de defensa jurídica.</p>
Defensoría del Pueblo	Es la encargada de la defensa de derechos humanos, entre estos, los derechos e interés, colectivos, cuando son puestos en peligro o vulnerados	En cumplimiento de la ley 478 de 1998 tienen una base de datos de todas las acciones populares y de grupo. Por otro lado, brindan apoyo a quienes quieran interponer este tipo de demandas	<p>-Entablará una relación entre el Departamento de Jurídica y la Defensoría del pueblo.</p> <p>-La Defensoría brindará informe sobre las acciones populares y de grupo, que tienen interpuestas contra la Gobernación del Valle del Cauca.</p> <p>-El Departamento de Jurídica con la información suministrada creará la política prevención del daño antijurídica, dada la ausencia de información y archivo que tiene el Departamento.</p> <p>-Celebrar reuniones entre miembros directivos entre el Departamento de Jurídica y la defensoría, en el cual la Defensoría suministre información de alertas tempranas, que pueden terminar en demandas.</p>

Es importante la labor de estos actores porque permitirán trabajar de forma conjunta para la prevención de las demandas de acciones populares y de grupo, al igual que, para su cumplimiento. Así poder, realizar informes de las alternativas tempranas en cuanto a vulneración de derechos o interés colectivos y a las demandas populares y de grupo. Los cuáles serán comunidades a la Gobernador o Gobernadora para que ésta pueda destinar un presupuesto para su cumplimiento, esto porque, su cuantía es muy alta.

De otra forma, las acciones populares tienen relación con temas de planeación y política pública es necesario que, en el momento de elaboración del Plan de Desarrollo Departamental en cada periodo de gobierno, se tengan en cuenta las causas por los cuales son demandas para que queden como una línea de acción en la ruta de gobierno, en donde se les asigna un presupuesto, recurso humano y metas para su cumplimiento.

## 6. BIBLIOGRAFÍA.

- 1) Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014 Colombia, Tomo 1 Departamento Nacional De Planeación. Imprenta Nacional De Colombia. 1 (2011).
- 2) Agencia De Presidencial De Cooperación Internacional. (2019). *A-OT-058-Política-Defensa-Jurídica-2019-2020*. Gobierno Nacional.
- 3) Aguilera, A. (2010). Direccionamiento Estratégico Y Crecimiento Empresarial: Algunas Reflexiones En Torno A Su Relación. *Revista Científica Pensamiento Y Gestión*, 28. [Http://Rcientificas.Uninorte.Edu.Co/Index.Php/Pensamiento/Article/View/1020/4967](http://Rcientificas.Uninorte.Edu.Co/Index.Php/Pensamiento/Article/View/1020/4967)
- 4) Antonio, F., Rubiano, G. & Andrade, J. V. (2020). *Lineamiento Técnico De Gestión Del Conocimiento Y La Innovación* (Pp. 1-103).
- 5) Armijo, M. (2011). Planificación Estratégica E Indicadores De Desempeño En El Sector Público. En *CEPAL-Naciones Unidas*. [Http://Www.Cepal.Org/Ilpes/Publicaciones/Xml/8/44008/SM\\_69\\_MA.Pdf](http://Www.Cepal.Org/Ilpes/Publicaciones/Xml/8/44008/SM_69_MA.Pdf)
- 6) Bautista, O. (2001). La Ética En Los Servidores Públicos. En la Universidad *Pedagógica Nacional* (, Vol. 7, Número 2). Dirección De Difusión Y Extensión Universitaria.
- 7) Bazán, J. L. (2020). *El ABC Del Emprendimiento Y La Gestión*. 73. [Https://Ebooks.Editorialmacro.Com/Reader/El-Abc-Del-](https://Ebooks.Editorialmacro.Com/Reader/El-Abc-Del-)

- Emprendimiento-Y-La-Gestion-Competitiva-Emprendimiento-Y-Oportunidades-De-Negocio?Location=13
- 8) Bedoya, C. (2015). Gestión Del Conocimiento En El Tercer Sector: De La Competitividad A La Eficiencia Organizacional. *Entramado*, 11(2), 94-111. <https://doi.org/10.18041/Entramado.2015v11n2.22224>
  - 9) Carrillo, F. & Valera, D. F. (2013). *Publicado En La Revista Del CLAD Reforma Y Democracia. No. 44. (Jun. 2009). Caracas. 44, 1-17.* <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/056-junio-2013/carrillo-et-al.pdf>
  - 10) Castelazo, J. (2010). La Ética De La Administración Pública. En *Administración Pública Una Visión De Estado* (Pp. 22-23).
  - 11) Castilla, S. (2016). *Weber \* Bureaucracy: Element Of Dominance In The Works Of Max.* 141-154.
  - 12) Centro Latinoamericano De Administración Para El Desarrollo. (2006). Código Iberoamericano De Buen Gobierno. *VIII Conferencia Iberoamericana De Ministros De Administración Pública Y Reforma Del Estado, 2006*, 15. [File:///C:/Users/Julissa.Saenz/Downloads/Codigoiber.pdf](file:///C:/Users/Julissa.Saenz/Downloads/Codigoiber.pdf)
  - 13) Constitución Política De Colombia, Pub. L. No. 209 (1991).
  - 14) Ley 472 De 1998, (1998). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188>
  - 15) Ley 734 Del 2002, (2002).
  - 16) Ley 909 De 2004, (2004).
  - 17) Ley 1444 Del 2011, (2011).
  - 18) Ley 1474 De 2011, (2011).
  - 19) Ley 1712 Del 2014, (2014). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
  - 20) Ley 1757 Del 2015, (2015). [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:Text=Objeto.,A Controlar El Poder Político.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:Text=Objeto.,A%20controlar%20el%20poder%20pol%C3%ADtico.)
  - 21) Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia. (2003). *Líneas De Acción Para El Fortalecimiento De La Defensa Legal De La Nación Y Para La Valoración De Pasivos Contingentes* (Pp. 1-15). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3250.pdf>
  - 22) Sentencia T-299 Del 2008, (2008). <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=82670>
  - 23) Correa, R. (2006). Las Acciones Populares, De Grupo Y De Cumplimiento Y Su Impacto En La Construcción De Políticas Públicas En Colombia. *Con-Texto*, 0(20), 41-76.
  - 24) Departamento Administrativo De La Función Pública. (2017). *Manual Operativo* (Número MIPG, Pp. 1-100). Departamento De La Función Pública. [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/0/1508252644\\_Ace62198c2ac686891d7127d86f84937.pdf/2933fa15-C259-B5b0-](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/0/1508252644_Ace62198c2ac686891d7127d86f84937.pdf/2933fa15-C259-B5b0-)

86a8-17fb4ce59a08

- 25) Decreto 1083 De 2015, Diario Oficial 1 (2015). [Http://Www.Suin-Juriscal.Gov.Co/Viewdocument.Asp?Ruta=Decretos/30019891](http://Www.Suin-Juriscal.Gov.Co/Viewdocument.Asp?Ruta=Decretos/30019891)
- 26) Departamento Administrativo De La Función Pública. (2019). Concepto 150681 Del 2019. En *Departamento Administrativo De La Función Pública* (Pp. 1-2). [Https://Www.Funcionpublica.Gov.Co/Eva/Gestornormativo/Norma\\_Pdf.Php?I=93876](https://Www.Funcionpublica.Gov.Co/Eva/Gestornormativo/Norma_Pdf.Php?I=93876)
- 27) Concepto 77061 De 2019 Departamento Administrativo De La Función Pública, Pub. L. No. 20196000077061, 1 (2019). [Https://Www.Funcionpublica.Gov.Co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=95770](https://Www.Funcionpublica.Gov.Co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=95770)
- 28) Decreto 1138 Del 2016, 1 (2016).
- 29) Sentencia 116 Del 2008, (2008).
- 30) Fuentes, G. (2009). *La Responsabilidad Civil Por Daños Al Medio Ambiente En El Derecho Comparado Prolegómenos*. 35-92.
- 31) Función Pública. (2017). Código De Integridad. En *Valores Del Servicio Público* (Vol. 01, Número 01, Pp. 1-15).
- 32) Función Pública, D. A. De La M. (2018). Marco General Manual Operativo. *Función Pública*, 2, 1-53. [Https://Www.Funcionpublica.Gov.Co/Documents/418548/34150781/Marco+General+Sistema+De+Gestión+-+Modelo+Integrado+De+Planeación+Y+Gestión+MIPG+-+Versión+2+-+Julio+2018.Pdf/12861a42-8ff2-95c0-F513-B2085bcf90f7](https://Www.Funcionpublica.Gov.Co/Documents/418548/34150781/Marco+General+Sistema+De+Gestión+-+Modelo+Integrado+De+Planeación+Y+Gestión+MIPG+-+Versión+2+-+Julio+2018.Pdf/12861a42-8ff2-95c0-F513-B2085bcf90f7)
- 33) Galo, C. (2018). Las Tics En Las Empresas: Evolución De La Tecnología Y Cambio Estructural En Las Organizaciones. *Revista Científica Dominio De Las Ciencias*, 4, 499-510.
- 34) Gobernación Del Valle Del Cauca. (2012). *Plan Institucional De Bienestar Social Estímulos E Incentivos* (Pp. 1-64).
- 35) Gobernación Del Valle Del Cauca. (2019). *Decreto 1-3-1483 Del 2019. Manual De Funciones* (Pp. 1-463). Gobernación Del Valle Del Cauca.
- 36) Gobernación Del Valle Del Cauca. (2019). Acta del Comité De Vigilancia. En *Acta Del Comité De Vigilancia* (Pp. 1-15).
- 37) González, E. (2010). Situación Del Régimen Carrera Administrativa En Colombia. *Prolegómenos. Derechos*, XIII, 147-163.
- 38) Grafe, F. (2014). *¿Es Efectiva La Defensa Jurídica Del Estado? Perspectivas Sobre La Gestión Del Riesgo Fiscal En América Latina*. 45. [Https://Publications.Iadb.Org/Es/Publicacion/13725/Es-Efectiva-La-Defensa-Juridica-Del-Estado-Perspectivas-Sobre-La-Gestion-Del](https://Publications.Iadb.Org/Es/Publicacion/13725/Es-Efectiva-La-Defensa-Juridica-Del-Estado-Perspectivas-Sobre-La-Gestion-Del)
- 39) Gutiérrez, C. (2019). *El Departamento Del Valle Ya No Es El Primer Demandado Entre Las Entidades Estatales*. Noticia. [Https://Www.Valledelcauca.Gov.Co/Publicaciones/64061/El-Departamento-Del-Valle-Ya-No-Es-El-Primer--Demandado-Entre-Las-Entidades-Estatales/](https://Www.Valledelcauca.Gov.Co/Publicaciones/64061/El-Departamento-Del-Valle-Ya-No-Es-El-Primer--Demandado-Entre-Las-Entidades-Estatales/)
- 40) Hernández, G., Elizabeth, G. Caudillo, M. (2010). Teoría Fundamentada Técnicas De Investigación. *Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 11-39.

- 41) Hernández, P., Nahúm, P. & Amezcua, E. L. (2017). Importancia De La Formación Ética De Los Servidores Públicos Y De La Aplicación De La Ley Para Garantizar Un Desempeño Íntegro. *Jornal Of Chemical Information And Modeling*, 53(9), 1-22.
- 42) Huertas, L. E. (2020). *La Naturaleza Del Pacto De Cumplimiento En Las Acciones Populares*. Boletín Virtual Universidad Del Externado Colombia. <https://procesal.uexternado.edu.co/la-naturaleza-del-pacto-de-cumplimiento-en-las-acciones-populares/>
- 43) Jijón, E. & Béjar, L. (2017). La Administración Pública Y La Ciencia Política Public Administration And Political Science Dimensões Administração Pública E Ciência Política. *Revista Científica Dominio De Las Ciencias*, 3, 37-53.
- 44) Londoño, B. T. (1999). Las Acciones Colectivas En Defensa De Los Derechos De Tercera Generación. *Estudios Socio-Jurídicos*, 1(2), 103-131.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05791999000200008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05791999000200008)
- 45) Longo, F. (2016). *Gestión De Las Personas En Las Organizaciones Del Sector Público: Vol. 1era Edición*.  
<http://www.inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2017/06/Gestion-De-Las-Diversidades-En-Las-Organizaciones-FINAL.Pdf>
- 46) López, D. (2006). El Sueño Weberiano: Claves Para Una Comprensión Constitucional De La Estructura Administrativa Del Estado Colombiano. *Revista De Derecho Público*, 1-42.
- 47) Malpica, P. (2018). Memoria Organizacional Como Herramienta De Gestión Documental En El Proceso De Gestión De Conocimiento. En la Universidad De La Salle. Universidad De La Salle.
- 48) Sentencia T-341/16, (2016).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-341-16.htm>
- 49) Ministerio De Educación Nacional. (2020). Guía De Implementación De La Política De Defensa Jurídica. En *Oficina Asesora Jurídica*.  
<https://doi.org/10.3726/978-3-0352-0094-2/1>
- 50) Decreto 1069 De 2015, (2015).  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74174>
- 51) Montoya, A. I. Montoya, L. A. (2003). El Direccionamiento Estratégico Y Su Aplicación En Los Sistemas Complejos Y En La Gerencia Ambiental\*. *INNOVAR*, 21, 81-104.  
[http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM\\_69\\_MA.Pdf](http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.Pdf)
- 52) Sentencia T-244 De 1998, (1998).  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=83039&Dt=S>
- 53) Naser, A. & Concha, G. (2014). Rol De Las TIC En La Gestión Pública Y En La Planificación Para Un Desarrollo Sostenible En América Latina Y El Caribe. *CEPAL*, 79, 1-42.

- 54) Organización Mundial De La Salud. (2018). *Organizar , Diseminar Y Preservar La Memoria Institucional* (Pp. 1-14).
- 55) Ortiz, D. Ordoñez, S. (2019). Buena Administración, Transparencia Y Eficiencia: Evidencia De Los Municipios De Colombia. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, 21, 179-199. <https://doi.org/10.18601/21452946.N21.09>
- 56) Sentencia C-286 Del 2017, (2017).
- 57) Oszlak, O. (1978). Notas Críticas Para Una Teoría De La Burocracia Estatal. *Revista Mexicana De Sociología*, 40(3), 881. <https://doi.org/10.2307/3539670>
- 58) Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política Y Políticas Públicas. *Revista Postdata: Revista De Reflexión Y Análisis Político*, XI(11), 1-56.
- 59) Palacios, D. F., Ruiz, L. S. & García, A. (2019). *Mapa De Riesgos Enero 31 De 2019*. Gobernación Del Valle Del Cauca.
- 60) Palacios, D., Zapata, S., Gellen, N., Melo, M. A., Echeverry, J. & Garcia, A. (2020). *Mapa De Riesgos 2020*.
- 61) Paladines, J., Quintero, J. & Garcia, A. (2018). *Mapa De Riesgos 2018*. Gobernación Del Valle Del Cauca.
- 62) Parra, G. & Jiménez, W. (2016). Responsabilidad Estatal Y Estado Social Y Democrático De Derecho. Elementos Para Una Política De Defensa Jurídica En Colombia. *Diálogos De Saberes*, 45, 29. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/Dialogos.45.1076>
- 63) Pérez, C. (2012). *¿Son Los Derechos Sociales Derechos Colectivos?* [Instituto De Derechos Humanos: Bartolomé De Las Casas TESINA]. [https://E-Archivo.Uc3m.Es/Bitstream/Handle/10016/18827/TFM\\_MEADH\\_Carmen\\_Perez\\_2012.Pdf?Sequence=1&Isallowed=Y](https://E-Archivo.Uc3m.Es/Bitstream/Handle/10016/18827/TFM_MEADH_Carmen_Perez_2012.Pdf?Sequence=1&Isallowed=Y)
- 64) Perry, J., Caballero, C., Sanabria, P. P., Torres, J., Careaga, M., Ospina, S., Hofmann, A., Borda, E., Diaz, A., Astudillo, M., Estrada, S., Telch, F. & Ridas, A. (2015). *Gestión Estratégica Del Talento Humano En El Sector Público* (Colciencias, Departamento Administrativo De Función Pública, & E. S. De A. Pública (Eds.)). Departamento De La Función Pública.
- 65) Presidencia De La República. (2015). *Decreto 1083 Del 2015*.
- 66) Rastrollo, J. J. S. (2019). El Acceso A La Función Pública En Colombia: Discrecionalidad Del Ejecutivo Y Control Judicial De Sus Decisiones. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, 23, 41-70. <https://doi.org/10.18601/21452946.N23.03>
- 67) Restrepo, M. A. (2011). *La Administración Pública En La Constitución De 1991: Sincretismo Involuntario Entre La Burocracia, El Gerencialismo Y La Gobernanza*. 13(1), 365-388.
- 68) Restrepo, M. A. (2018). Modelos De Defensa Jurídica Del Estado: Una Aproximación Comparada De Los Casos De Chile, España Y Estados Unidos. *Journal Of Chemical Information And Modeling*, 01(01), 1-22.
- 69) Rodríguez, J. (2021). *Derecho De Petición*. Subdirección De Representación Judicial.
- 70) Rojas, M. David. (2012). La Ética En Las Entidades Públicas. En *Ética*

- Organizacional* (Pp. 67-88).
- 71) Sentencia 215 / 99, (1999).
- 72) Sentencia C-215/99, (1999).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-215-99.htm>
- 73) Salinas, J. (S. F.). *El Empleo Público En España: Evaluación Del Desempeño, Incentivos Y Retribuciones*. (Pp. 1-20). Universidad De Extremadura & CEPAL.
- 74) Sentencia 73001-23-31-000-1999-00539-01, (2012).
- 75) SANZ TOBÓN, M. S. (2007). *76001-23-31-000-2003-01856-01*.
- 76) Tamayo, J. C. (1999). Teoría De La Organización Para La Administración Pública. En Fondo De Cultura Económica (Ed.), *Estudio Introductorio* (Primera). Fondo De Cultura Económica.  
[http://biblioteca.icap.ac.cr/blivi/documentos\\_digitales/teoria\\_de\\_la\\_organizacion.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/blivi/documentos_digitales/teoria_de_la_organizacion.pdf)
- 77) Sentencia 569/ 04, (2004).
- 78) Velarde, J. C. C., Lafuente, M. & Sanginés, M. (2014). *Una Década De Reformas Del Servicio Civil En América Latina (2004–13)*.
- 79) Veronesi, P., Rosa, R., Poli, G. & Casagrande, A. (2011). El Comportamiento Organizacional Y Su Importancia Para La Administración De Empresas. *Proceedings Of The Euro International Powder Metallurgy Congress And Exhibition, Euro PM 2011, 3*, 498-510.
- 80) Weber, M. (1925). Economía Y Sociedad (1922). En F. De Cultura Económica (Ed.), *Fondo De Cultura Económica* (Traducción, Vol. 1).
- 81) Zambrano, V. & Zambrano, J. (2016). Los Recursos Tecnológicos Y Su Influencia En El Desempeño De Los Docentes. *Dominio De Las Ciencias, 2*(3), 201-219.

## 7. ANEXOS.

### 7.1. Metodología.

Esta investigación se clasifica como una apuesta analítico-investigativo, pues el objetivo no es solo describir el modelo burocrático en la Gobernación del Valle del Cauca, con cada uno de los elementos que lo componen, sino, encontrar qué efectos generan estos elementos en la política de defensa Jurídica para acciones populares y de grupo. Para lograr los objetivos de la investigación y resolver la pregunta problema, se utilizaron el método cualitativo y una aproximación al método cuantitativo.

#### 7.1.1. Método cualitativo.

El método cualitativo nos permite desarrollar una “teoría fundamentada, concebida como la teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación”(G. Hernández et al., 2010, p. 7). En este caso nos permite analizar la relación entre los elementos burocráticos y la Política de Defensa Jurídica. Para poder desarrollar este método cualitativo y el objetivo de esta investigación se usaron los siguientes instrumentos:

- a) Entrevistas semiestructuradas a los miembros de acciones populares y de grupo o mejor conocidos como grupo de acciones constitucionales. Se les realizaron preguntas guiadas en torno a la Política de Defensa Jurídica, el ejercicio de la defensa de las acciones populares y de grupo y las características de este tipo de acciones. Estas entrevistas se realizaron en el mes de diciembre vía zoom, con una duración aproximada de 40 minutos por entrevistado. La información recolectada en estas entrevistas permitió dar cuenta de la forma en la cual es enfocada y es ejercida la Defensa Jurídica para acciones populares y de grupo. Sin embargo, al ser una entrevista semiestructurada permitió dar cuenta de algunos elementos burocráticos como son: los recursos humanos, financieros y tecnológicos.

- b) Entrevista a los apoderados judiciales. Los cuales, fueron contactados por medio de la directora del Departamento Administrativo de Jurídica, la cual desde su base de datos escogió los apoderados que tuvieran la disposición de colaborar, de la misma forma, los apoderados que para ella se consideran más diligentes en el ejercicio de la Defensa, lo cual puede causar un sesgo en los datos obtenidos, pues solo se tuvo la posibilidad de entrevistar a un tipo de apoderado. Las preguntas de los apoderados giraron en torno a su metodología de trabajo, importancia de la Política de Defensa Jurídica, el trabajo en grupo, áreas en las que se desempeñan, tipo y tiempo de vinculación en la Gobernación, percepción de las acciones populares y de grupo, uso de las tecnologías. Estas entrevistas se realizaron a finales de enero hasta principios de marzo, se lograron entrevistar ocho apoderados, las entrevistas se realizaron vía Teams y la duración estuvo entre 50 minutos y una hora.
- c) Entrevistas semiestructuradas a miembros de las secretarías de la Gobernación del Valle del Cauca, que según la revisión documental y lo mencionado en algunas entrevistas tienen mayor relación con las demandas de acciones populares y de grupo: Secretaría de Vivienda, Secretaría de Infraestructura y secretaria de Asuntos Étnicos. Las preguntas se realizaron alrededor de la autonomía que gozan y la relación con el Departamento Central de la Administración de Jurídica, el ejercicio de la Defensa Jurídica en acciones populares y de grupo, el uso de la tecnología, entre otros. Se logró entrevistar a dos secretarios y una abogada directora de la oficina jurídica de la secretaría. Las entrevistas se realizaron de forma presencial en la Gobernación del Valle del Cauca, con una duración de 40 minutos.
- d) Entrevista semiestructurada a la subdirección que en mayor medida se relaciona con la defensa jurídica, la cual es la Subdirección de Representación judicial. Las preguntas giraron en torno a la coordinación y

Documento	Elemento burocrático y política de defensa jurídica	Composición	Fecha
Manual de Funciones de la Gobernación del Valle del Cauca o Decreto 1-3-1483 del 24 de octubre del 2019.	Normatividad/ recursos	-Se divide por la dependencia, Departamento o secretaría que tenga el cargo. -Cada cargo tiene el nivel que pertenece, el área al que pertenece, su propósito, las funciones, los requisitos académicos y de experiencia para acceder. Así como, las habilidades para el cargo. -Número de páginas 463	Se revisó en el mes de febrero y marzo del 2021.
Código de integridad recibido de forma física por parte de la Gobernación del Valle del Cauca. A través del derecho de petición rad 1.05.18 SADE 562270	Normatividad	-Los valores que deben guiar el comportamiento del servidor público. -Cada valor tiene su definición, lo que hago y no hago. - Número de páginas: 10pp	Se me entregó de forma física el 26 de enero del 2021
Política de prevención del daño antijurídico	Defensa jurídica.	-En este se adopta la política de la entidad, se identifica la actividad litigiosa, las causas primarias del daño, el plan de acción y seguimiento. Número de páginas: 12	-9 de marzo del 2021.
Mapa de riesgos de los años 2018, 2019 y 2020 para representación judicial en la Gobernación del Valle del Cauca.	Defensa Jurídica	-Identificación de riesgo. -Descripción de Riesgo. -Causas de Riesgo. -Quien elaboró y firmó.	30 de marzo del 2021.
Plan de acción de la Defensa jurídica 2019	Defensa Jurídica	-Planeación y ejecución de la defensa de actuaciones prejudiciales.	- 30 de marzo del 2021
Plan de Acción de la Defensa Jurídica 2020.	Defensa Jurídica	se divide en planeación y ejecución de cada una de las etapas (prejudicial, judicial y cumplimiento de sentencia)	-16 de marzo del 2021
Política de Representación Judicial.	Defensa jurídica	-Contiene los pasos que desde la subdirección se recomienda que los apoderados actúen. Número de páginas: 7	11 de marzo del 2021.
Acción popular con radicado 2010-00036	Defensa jurídica	-Fallo judicial. -Las actuaciones del comité de verificación, Número de páginas: 73	
Base de datos de la entidad de su litigiosidad. Obtenida por derecho de petición a la Gobernación del Valle del Cauca. Rad 1.140.20.33.906695	Defensa jurídica	Cantidad de procesos activos, con cuantía y medio de control. -Cantidad de procesos inactivos con cuantía y medio de control. Número de páginas: 5	4 de abril del 2021.
Base de datos de demandas radicales a nivel nacional por parte de Andje	Defensa Jurídica	-cantidad de procesos, medio de control, cuantía, frecuencia por cada medio de control. -Formato Excel	21 de diciembre del 2020
Base de datos de demandas radicales a nivel departamental en el Valle del Cauca por parte de Andje	Defensa Jurídica	-cantidad de procesos, medio de control, cuantía, frecuencia por cada medio de control. -Formato Excel	31 de diciembre del 2020
Programa de incentivos y actividades de bienestar. Obtenido por Derecho de petición a la entidad.	Direccionamiento y estrategia	Se desarrolla el programa de bienestar que se tiene, la cobertura para cada uno de ellos Número de páginas: 10	21 de enero del 2021
Programa de capacitación y desarrollo humano.	Direccionamiento y estrategia	El plan permite desarrollar la línea del "Fortalecimiento institucional" del Plan de	10 de marzo del 2021

2016-2019 Plan estratégico del talento humano 2020-2023		Desarrollo Departamental. Se encuentran los objetivos, el diagnóstico, y el plan con sus respectivos indicadores, para cada dependencia, departamento o secretaría. -Número de páginas 28	
Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023	Direccionamiento y estrategia	Tiene distintas líneas de acción. Con sus metas para lograrlo, indicadores de medición, entre otros. Número de páginas: 618	16 de abril del 2021
Información de la cantidad de servidores públicos, registrados en SIGEP <sup>41</sup> , obtenido por derecho de petición con radicado 20209000587612 del 07/12/2020 20202060589192 del 09/12/2020 en el Departamento de la Función Pública	Recursos humanos	Número de servidores públicos y contratistas que se encuentran en la base de datos y los contratistas.	18 de diciembre del 2020.
Cantidad de concursos celebrados en la Gobernación del Valle del Cauca. Rad 1.110.10.52-875552	Recursos humanos	-Se mencionaba y explicaba la cantidad de los concursos realizados de méritos en la Gobernación del Valle del Cauca	21 de enero del 2021
Recursos disponibles en el Departamento Administrativo de Jurídica. Obtenido por derecho de petición a la entidad con rad 1.110.10.52 SADE 906185	Recursos tecnológicos	-Se sintetiza en una tabla la cantidad de recursos tecnológicos y la subdirección que pertenece. Número de páginas: 4	26 de enero del 2021
Acuerdo de Reestructuración de pasivos	Recursos Financieros	-La normatividad aplicada al caso. -Fines del proceso de reestructuración. -Evaluación del estado de las acreencias. Número de páginas:5	9 de abril del 2021
Decreto 1138 del 2016	Estructura	La organización de la Gobernación del Valle del Cauca. A través de sus secretarías, dependencias y departamentos. Número de páginas:103	24 en febrero de 2021.
Decreto liquidatorio de los presupuestos de los años 2016 y 2019.	Recurso Financiero	La liquidación del presupuesto para esos años, con los ingresos y gastos. Las destinaciones para cada una de las Dependencias. Número de páginas: 172 cada uno	1 de junio del 2021

e) asignación de los apoderados en los procesos, el direccionamiento y la estrategia desde su nivel jerárquico, el papel de los valores del servidor público, entre otros. Se logró entrevistar al subdirector y la coordinadora de apoderados judiciales. Estas entrevistas se realizaron en el mes de marzo y de forma presencial en la Gobernación del Valle del Cauca, con duración de 40 minutos aproximadamente.

<sup>41</sup> Sistema de Información y Gestión del Empleo Público al servicio de la administración pública y de los ciudadanos. Contiene información de carácter institucional tanto nacional como territorial, relacionada con: tipo de entidad, sector al que pertenece, conformación, planta de personal, empleos que posee, manual de funciones, salarios, prestaciones, etc.; información con la cual se identifican las instituciones del Estado Colombiano.

- f) Revisión documental, la cual estuvo enfocada en dar cuenta de alguno de los elementos burocráticos en el caso concreto de la Gobernación del Valle del Cauca, como serán relacionados y de la política de defensa jurídica. Se describirán los documentos analizados para cada elemento o para la política
- g) Entrevista estructurada a las entidades de la Defensa Jurídica de orden nacional y la coordinación del empleo público. Estas entidades son el Departamento de la Función Pública y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, respectivamente. Sus entrevistas se solicitaron por derecho de petición, se solicitaron a las siguientes direcciones:
- a. Entrevista estructurada a la Agencia Nacional de Defensa jurídica
  - b. Entrevista estructurada a la directora de Gestión del Conocimiento del Departamento de la Función Pública
  - c. Entrevista estructurada a la Dirección de Transparencia del Departamento de la Función pública
  - d. Entrevista estructurada dirección de participación del Departamento de la Función Pública

Las preguntas se enviaron con anterioridad a la entrevista, se realizaron vía temas y con una duración de una hora. Estas entrevistas permitieron tener una visión más amplia de los temas y la importancia de estos.

- h) Entrevista estructurada a los dos miembros de la Defensoría del Pueblo, sección Bogotá: las preguntas estuvieron relacionadas a la complejidad de este tipo de acciones, la base de datos de las acciones populares y de grupo que lidera la Defensoría, la percepción de este tipo de acciones y los temas más frecuentes en este tipo de acciones.

Con relación a todas las entrevistas realizadas se guarda el anonimato de las personas, acorde al consentimiento informado diligenciado, se les adjudica un nombre ficticio acorde a la Tabla No,

*Tabla No 27. “Nombres ficticios de los apoderados”*

Número de entrevista	Nombre
Entrevista No.1	Carlos
Entrevista No.2	Gabriela
Entrevista No.2	Valentina
Entrevista No.3	Jairo
Entrevista No.4	Santiago
Entrevista No.5	Daniela
Entrevista No.6	Jamel
Entrevista No.7	Gloria
Entrevista No.8	Clara
Entrevista No.9	Úrsula
Entrevista No.10	Fiona
Entrevista No.11	Ana
Entrevista No.12	Juan
Entrevista No.13	Emilio
Entrevista No.14	Martha
Entrevista No.15	Diego
Entrevista No.17	Antonio
Entrevista No.18	Ariel
Entrevista No.18	Sara
Entrevista No.19	Blanca
Entrevista No.20	Catalina
Entrevista No. 21	Antonia
Entrevista No.22	Valeria

#### 7.1.2. Aproximación cuantitativa.

No existió desarrollo profundo de este tipo de método, solo se realizó una encuesta, la cual se digitaliza, en donde se obtuvieron datos numéricos, que fueron graficados y analizados. De la siguiente forma se desarrolló esta aproximación.

- a) Realización de encuesta a los miembros del Departamento Administrativo de Jurídica. De forma no probabilística, pues se entregaron a quienes iban entrando a trabajar al Departamento. Se recolectaron 50 encuestas, respecto a esto se conoce que son 30 servidores públicos, pero no se sabe el número de contratistas. La encuesta se realizó de forma física y se digitaliza en SPSS, para realizar las respectivas tablas cruzadas entre algunas variables. Ver modelo en anexo. A través de la encuesta se pretendía evaluar los elementos burocráticos de la siguiente forma:

*Tabla No 28. Normatividad aplicable a los servidores públicos*

Elemento	Pregunta
Recurso humano	¿Cuál es el título o diploma de mayor nivel educativo que usted ha obtenido?
Recurso Humano	¿Cuál es su profesión?
Recurso Humano	¿Desde qué año lleva vinculado a la Gobernación del Valle del Cauca?
Recurso humano	¿Qué tipo de vinculación tiene con la Gobernación del Valle del Cauca?
Estructura	¿Cuál es su nivel jerárquico?
Recursos tecnológicos	¿Qué recursos usa diariamente en su trabajo?
Normatividad	¿Tiene conocimiento del código de integridad?
Recurso Humano	¿Cuál es para usted el valor más importante del servidor público?

Direccionamiento y estrategia	¿A cuáles actividades de bienestar social ha tenido la oportunidad de asistir?
Defensa Jurídica	¿Cuál es la finalidad más importante de la Defensa Jurídica?
Defensa jurídica	¿El modelo de defensa jurídica en Colombia, obedece a cuál modelo?

Adicionalmente a estas preguntas, se indaga por el género, salario, experiencia previa a la Gobernación, estrato socioeconómico y composición del núcleo familiar.

### 7.1.3. Encuestas para los miembros del Departamento de Jurídica.

#### **CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA.**

1) ¿Cuál es su año de nacimiento?

---

¿Cuál es tu Género?

- A. Mujer
- B. Hombre

C. Otro ¿Cuál?

2) ¿Cómo se encuentra compuesto su núcleo familiar?  
(Puede escoger varias opciones \_

- A. Vive con pareja
- B. Vive con sus hijos
- C. Vive con sobrinos
- D. Vive con abuelos
- E. Vive solo

3) Estrato socioeconómico de la residencia

- A. 1
- B. 2
- C. 3
- D. 4
- E. 5
- F. 6

4) ¿Cuántas personas viven en su hogar?

\_\_\_\_\_

5) ¿Su ingreso mensual se encuentra dentro de cuáles rangos?

- A. 1 a 2 S.M.M.L.V
- B. 2 a 4
- C. 4 a 6
- D. 6 y 8
- E. Más de 8

## IDENTIFICACIÓN ELEMENTOS BUROCRÁTICOS

6) ¿Cuál es el título o diploma de mayor nivel educativo que usted ha recibido?

- A. Bachillerato
- B. Pregrado
- C. Especialización
- D. Maestría
- E. Doctorado

7) ¿Cuál es su profesión?

- A. Derecho
- B. Ciencia política
- C. Administración de empresas
- D. Economía
- E. Otra cuál

8) ¿Desde qué año lleva vinculado a la Gobernación?

9) ¿En qué sectores tiene experiencia previa a su vinculación a la Gobernación?

- A. Sector privado(empresarial)
- B. Sector público
- C. Tercer sector (Fundaciones, ONG's)
- D. A Y B
- E. AY C
- F. B y c
- G. Todas las anteriores
- H. Ninguna de las anteriores

10)¿Qué cargo ejerce en la Gobernación del Valle del Cauca?

11)¿A qué sector, Secretaría o Departamento de la Gobernación del Valle del Cauca pertenece?

12)¿Qué tipo de vinculación tiene con la Gobernación del Valle del Cauca?

- A. Es empleado público de carrera administrativa.
- B. Es empleado público de libre nombramiento y remoción
- C. Es empleado público de carácter provisional
- D. Tiene contrato de prestación de servicios
- E. Supernumerario
- F. Otro ¿Cuál?

13)¿Cuál es el nivel jerárquico del cargo que ocupa?

- A. Nivel Directivo
- B. Nivel Asesor
- C. Nivel Profesional
- D. Nivel Técnico
- E. Nivel Asistencial
- F. Otro ¿Cuál?

14)¿Qué recursos usa diariamente en su trabajo?

*(Puede seleccionar varias opciones)*

- A. Computador
- B. Celular
- C. Base de datos
- D. Libros o códigos en físico
- E. Todos los anteriores

15)¿Tiene conocimiento del código de integridad para el servidor público?

- A. Si
- B. No

16)¿Cuál es para usted, el valor más importante para usted como servidor público?

17) ¿A qué actividades de bienestar social ha asistido la Gobernación del Valle del Cauca?

*(Puede seleccionar varias opciones)*

- A. Celebraciones del día de la mujer, día de la madre, el día de la secretaria y padre.
- B. Vacaciones recreativas para sus hijos
- C. Educación Hogar
- D. Auxilio de lentos
- E. Reconocimiento por su labor o servicio

18) ¿Para usted cual es la finalidad más importante de la Defensa jurídica?

- A. Mejorar la representación judicial
- B. Prevenir el daño antijurídico
- C. Evitar pérdidas pecuniarias
- D. A y B
- E. B y C
- F. A y C
- G. Todas las anteriores
- H. Ninguna de las anteriores

19) ¿El modelo de política de Defensa Jurídica en Colombia, se debe a un modelo?

- A. Concentrado
- B. Desconcentrado
- C. Híbrido o mixto
- D. Ninguna de las anteriores
- E. No sabe

#### 7.1.4. . Encuestas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

Daniela Salazar Saavedra

Estudiante de la Universidad ICESI- Ciencia Política y Derecho.  
Proyecto de grado- Los elementos burocráticos en la política de Defensa Jurídica para acciones populares y de grupo en la Gobernación del Valle del Cauca.

Señores

Agencia Nacional De Defensa Jurídica.

Bogotá

De antemano agradezco por responder mi solicitud con el número de radicado 20211030007581 de manera oportuna y con la mayor voluntad por parte de los miembros de las Direcciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, a las cuales me dirijó (Direcciones de Gestión de la Información, de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica y de Defensa Jurídica Nacional).

Como se me fue solicitado el día 25 de enero de 21, que enviará las preguntas con cinco días de antelación a la reunión del 2 de febrero a las 4 pm, estando en el término recomendado, envié las preguntas.

En general las preguntas se encuentran divididas en: unas generales para todos los miembros de las direcciones y unas preguntas específicas, considerando la función de cada una de las Direcciones.

**Para todos los miembros.**

1. Considerando su experiencia como miembros de la Agencia Nacional de Defensa jurídica, ¿Cuál es el modelo de Defensa jurídica (concentrado-híbrido, desconcentrado), que mejores resultados genera?
2. Dada su experiencia ¿Cuál es la importancia de los comités de conciliación en los procesos que lleva el Estado?
3. Considerando que la defensa jurídica es una política que se ha creado con la finalidad de disminuir los gastos que se pierden en las demandas contra el Estado, se han establecido dos frentes: el primero de ellos encaminado a prevenir el litigio y el segundo para mejorar la representación judicial ¿Cuál creen que es la más común y por qué?

**Para el miembro de la Gestión de la Información.**

1. Dada su experiencia en el área de información, en especial en el funcionamiento del sistema EKOGUI ¿Cómo podría relacionar la innovación y la tecnología con los procesos de defensa del Estado?
2. Según su opinión ¿Cuál es el aporte más valioso que el sistema EKOGUI brinda en el proceso de Defensa jurídica? Teniendo en cuenta, su importancia ¿Por qué

**Para el miembro de la Dirección de política y estrategias.**

1. Considerando la experiencia en el área de prevención del daño antijurídico, se realiza la siguiente pregunta para un tipo de demandas específico ¿Para las demandas populares y de grupo cuáles son las acciones que desde el Estado se deben ejercer para disminuir este tipo de demandas?
2. Según su experiencia, ¿Cómo se relacionan la Agencia Nacional de Defensa Jurídica y las oficinas jurídicas de las entidades de orden nacional, así como la relación de la ANDJE y las oficinas o departamentos jurídicos del orden territorial?
3. ¿Cuándo se crea una estrategia para el frente de representación judicial o el de prevención de daño antijurídico, se consideran factores como el comportamiento y el tipo de servidor público?

**Para el miembro de la Dirección de la Política de Defensa Nacional.**

1. ¿En la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, se tienen criterios de priorización para los distintos tipos de demandas?
2. En cuanto a la representación judicial en los procesos de acciones populares y de grupo, ¿En cuál elemento de la representación judicial para este tipo de acciones se presta mayor atención por parte de la Agencia?
3. Según su experiencia, ¿En la Agencia Nacional tienen algún sistema que ayude a evaluar la probabilidad de ganar en los escenarios judiciales? ¿Y en caso de ser baja la probabilidad que acciones se ejercen?

**7.1.5. Entrevista a la gestión del conocimiento.**

1. Cuáles son los antecedentes que llevaron a la gestión del conocimiento, como eje transversal a todo el modelo integrado de planeación.
2. ¿Como desde la función pública se crean herramientas para luchar contra la fuga de conocimiento? ¿Y si estas herramientas se comparten con las entidades de orden descentralizado?
3. ¿De qué manera la gestión del conocimiento puede contribuir o no a la política de defensa jurídica?
4. Según su conocimiento e incluso que ha tenido experiencia en temas educativos ¿Cuál es el papel del servidor público en el proceso de gestión del conocimiento? Y ¿Cómo las herramientas tecnológicas pueden ayudarlo en sus labores?
5. ¿Cómo las herramientas tecnológicas pueden ayudarlo a la gestión del conocimiento?

#### 7.1.6. Entrevista a la Dirección de Participación y acceso a la información del Departamento de la Función Pública.

1. La función pública se encuentra en constante modernización, una de las herramientas creadas fue la de Gobierno Abierto, según su criterio ¿La herramienta de Gobierno Abierto puede ayudar a mejorar al servidor público en el ejercicio de su cargo? ¿Por qué?
2. Teniendo en cuenta la ley 1712 del 2014, que es la ley de transparencia y el derecho acceder a la información, según su opinión ¿Deberían las entidades del Estado tanto de orden nacional o territorial, exponer en su página web las demandas, cuantías y pretensiones de los procesos que están como demandados?
3. ¿Considerando que la función pública se encuentra al servicio de los ciudadanos y su prestación efectiva de los servicios requeridos, como influye las herramientas tecnologías y la transparencia de información en la prestación de estos servicios?
4. ¿Según su opinión y experiencia, la calidad de los servicios prestados al ciudadano se puede relacionar con las demandas de acciones de grupo y populares?
5. ¿Qué papel juega el servidor público en el mejoramiento del servicio ciudadano?

#### 7.1.7. Entrevista apoderados del Departamento de Jurídica.

1. Teniendo en cuenta que la defensa jurídica es una política que se ha creado con la finalidad de disminuir los gastos que se pierden en las demandas contra el Estado, se han establecido dos frentes: el primero de ellos encaminado a prevenir el litigio y el segundo para mejorar la

- representación judicial, considerando su experiencia en la gobernación, ¿Cuál creen que es la más común y por qué?
2. ¿Los tipos de demandas tienen algún criterio de priorización en la Gobernación del Valle del Cauca?
  3. ¿Cuántos procesos puede llegar a tener un apoderado?
  4. ¿Utilizan herramientas tecnológicas para llevar a cabo la defensa? ¿cuál es el aporte que estas herramientas generan?
  5. ¿Consideras que las herramientas tecnológicas, ayudan a la defensa jurídica?
  6. ¿Qué acciones o metodología lleva a cabo Felipe cuando se le reparte una demanda?
  7. ¿Según su experiencia qué acciones puede llevar a cabo la gobernación o herramientas para disminuir la cantidad de demandas?
  8. ¿Cuál es la percepción de los escenarios conciliatorios en los procesos judiciales, cuando son efectivos y cuando no?
  9. ¿Cuál es tu percepción sobre las acciones populares y de grupo?
  10. ¿Existe una relación entre la Agencia Nacional de Defensa jurídica y la Gobernación del Valle del Cauca?

#### 7.1.8. Entrevista Directivos del Departamento de Jurídica

1. Teniendo en cuenta tu experiencia, ¿Consideras que con el desarrollo normativo se ha permitido mejorar la defensa jurídica o no? ¿Cuáles son las razones?
2. Considerando que la defensa jurídica es una política que se ha creado con la finalidad de disminuir los gastos que se pierden en las demandas contra el Estado, se han establecido dos frentes: el primero de ellos encaminado a prevenir el litigio y el segundo para mejorar la representación judicial ¿Cuál creen que es la más común y por qué?
3. ¿Desde su área cuál de estas frentes se trabaja con mayor profundidad, cuáles son las acciones ejercidas?
4. Como la cabeza más visible de la subdirección, ¿Cuáles son los comportamientos que más valora en su equipo de trabajo?
5. ¿Cuántas personas componen el área encargada? ¿Cuál es la metodología de trabajo usado en lo relacionado a la política de defensa jurídica?
6. ¿Con cuáles recursos tecnológicos (plataformas, computadores, procesos) para implementar la política de defensa jurídica?
7. ¿Para usted como subdirector (a) es la importancia de los valores del servidor público?

8. ¿Con respecto a las acciones de grupo y populares, desde su área como se aporta al tratamiento de este tipo de demandas contra la Gobernación del Valle del Cauca?

#### 7.1.9. Entrevista a secretarías o Dependencias.

1. Según su experiencia, considera que el desarrollo normativo (decreto 1069 del 2015, ¿la ley 1444 del 2011) ha mejorado la política de defensa jurídica?
2. La política de defensa jurídica tiene dos frentes, uno encaminado a la representación judicial y otro en prevenir el daño antijurídico, para usted ¿cuál de estos dos frentes es el más importante?
3. ¿Cuál es su percepción en respecto a las acciones de grupo y populares?
4. ¿Qué herramientas desde la Gobernación-secretaria se pueden usar para disminuir las demandas por acciones de grupo y populares?
5. ¿Podría describir la relación que tiene la secretaría con el Departamento Administrativo de jurídica?
6. ¿Cuáles son los problemas más comunes en el litigio (en los escenarios judiciales) de las acciones de grupo y populares que tiene esta secretaría?

#### 7.1.10. Entrevista Defensoría del pueblo

1. ¿Cuál es su percepción de las acciones populares y de grupo, desde su postura personal y como servidoras públicas?
2. ¿Cuáles son los temas que más se demandan por acciones populares?
3. ¿Cuáles son los temas que más se demandan por acciones de grupo?
4. ¿Consideran que las demandas de acciones populares y de grupo son prevenibles?
5. En el artículo 80 de la ley 472 le da la obligatoriedad a la defensoría de llevar un registro, de acuerdo con este registro ustedes identifican las causas más frecuentes del daño
6. Cómo cree que las entidades territoriales pueden prevenir las acciones populares