

ANÁLISIS ESTADÍSTICO PARA MEJORAR LA ATENCIÓN DE ACCIONES CONSTITUCIONALES EN LA ALCALDÍA DE POPAYÁN

STATISTICAL ANALYSIS TO IMPROVE THE ATTENTION OF CONSTITUTIONAL ACTIONS IN THE CITY HALL OF POPAYÁN

.....
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol50n1.5>

Jairo Alberto Rengifo Osorio.*
Milton Javier Diago Ortiz.**

Resumen

El presente artículo muestra los resultados de la investigación-consultoría realizada en la Alcaldía de Popayán durante el segundo semestre de 2017, con el fin de evaluar acciones vinculadas con la defensa jurídica de la Alcaldía de Popayán, así como la existencia y el grado de articulación de los procesos y procedimientos relacionados con el tema en la Oficina Asesora Jurídica y las demás áreas misionales de la Alcaldía de Popayán. Así mismo, conocer las causas y consecuencias de la no atención oportuna a los requerimientos judiciales originados de acciones constitucionales instaurados por la ciudadanía.

* Licenciado en Comercio y Contaduría Universidad Mariana, Especialista en Estadística Aplicada de la Universidad del Valle, Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. <https://jairorengifo.wixsite.com/clases/post/curriculum-vitae-jairo.rengifo@hotmail.com>

** Economista de la Universidad de Nariño, Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad del Cauca, Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública. CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001368171 miljavior@hotmail.com

Fue así como, mediante trabajo de campo, encuesta realizada a los abogados de la Oficina Asesora Jurídica y áreas misionales de la Alcaldía de Popayán y posterior análisis estadístico, se identificó la articulación entre procesos y procedimientos que se relacionan con la defensa jurídica de la Alcaldía de Popayán.

Palabras clave: Defensa jurídica, acciones constitucionales, áreas misionales, administración pública.

Abstract

This article shows the results of the research-consultancy carried out in the Popayán City Hall during the second semester of 2017, in order to evaluate actions related to the legal defense of the Popayan City Hall, as well as the existence and degree of articulation of the processes and procedures related to the topic in the Legal Advisory Office and the other mission areas of the City Hall of Popayán. Likewise, to know the causes and consequences of the timely non-attention to the legal requirements originated from consti-

tutional actions instituted by the citizenship. Thus, through field work, a survey conducted by the lawyers of the Legal Advisory Office and mission areas of the Popayán City Hall and subsequent statistical analysis, the articulation between processes and procedures related to the legal defense of the Mayor's Office was identified of Popayán.

Keywords: legal defense, constitutional actions, mission areas, public administration.

En los últimos periodos de gobierno en el municipio de Popayán, sus alcaldes han estado expuestos a ser privados de la libertad o multados por desacato¹ a órdenes judiciales emanadas de fallos que resuelven peticiones derivadas de acciones constitucionales.

No obstante, el esfuerzo, al menos en la Alcaldía de Popayán, se ha concentrado en el fortalecimiento de la Oficina Asesora Jurídica, pero no se ha actuado en la búsqueda de coordinación² y articulación de los procesos y procedimientos de todas las dependencias administrativas que tienen funciones que facilitan esa defensa jurídica.

Gran parte de las decisiones que se deben tomar para atender en términos de fallos judiciales dependen no de la entidad encargada de la defensa jurídica del municipio, sino de actuaciones de las dependencias que comprenden las áreas misionales de la Alcaldía, y es allí donde se presentan falencias para la toma de decisiones por la falta de unas estrategias de coordinación, de gestión de la información, de caracterización de

procesos y procedimientos transversales.

A pesar de que la Alcaldía de Popayán identificó como un componente prioritario, dentro de su Plan de Desarrollo vigente, la adopción de un modelo de gerencia jurídica para la defensa judicial y extrajudicial de la entidad territorial, este apenas comienza a ponerse en marcha, con una misión fundamental: “Fortalecer la oficina asesora jurídica con la implementación de un modelo gerencial eficiente articulado con las TICs que permita una adecuada gestión jurídica para el municipio” (Alcaldía Municipal de Popayán, 2016, p. 158).

En este sentido, vemos como Carrillo y Varela (2013) afirman que el problema de la litigiosidad que se presenta en contra del Estado colombiano tan solo empezó a investigarse a partir del 2002, por entidades como la banca multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) y sus resultados identificaron la necesidad de formar un sistema a fin de defensa jurídica del Estado.

Es así como este artículo presenta una estrategia para determinar la confiabilidad y validez de un instrumento de medición, a partir del coeficiente alfa de Cronbach, del análisis Factorial Exploratorio con el método de componentes principales con rotación Varimax y la

¹ El 17 de marzo de 2015, El Juzgado Primero Civil Municipal decidió, en primera instancia ordenar 10 días de cárcel al alcalde de Popayán, Francisco Fuentes, por desacatar una tutela interpuesta por tres mujeres que solicitaban vivienda, además interpuso una multa de seis salarios mínimos vigentes. La alcaldía. El trámite judicial del incidente de desacato se resolvió en favor del alcalde con el inicio de acciones para favorece los peticionarios.

² El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991 expresa que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

prueba de Esfericidad de Bartlett, utilizando el software SPSS versión 20. Se aplicó un cuestionario de diez preguntas y cuatro opciones de respuesta, con escala de Likert, con la finalidad de conocer las causas y consecuencias que llevan a identificar, en la Alcaldía de la ciudad de Popayán las falencias en los procesos y procedimientos en las áreas misionales relacionados con la atención, en los términos de decisiones jurídicas derivadas de acciones impetradas por la ciudadanía.

La administración pública en la defensa judicial

Para entender el porqué de la implementación de estrategias que facilitan a las organizaciones una ejecución más eficiente de sus procesos es necesario analizar una de las teorías que fundamentan a la investigación: La teoría de sistemas³, ya que esta visualiza a la organización “como un conjunto de partes que actúan de manera interrelacionada e interdependiente, que funcionan como una unidad, persiguiendo un objetivo común” (Gómez, 2008, p. 18). A partir de esta teoría, es indispensable “identificar

los procesos desarrollados, los subprocesos que los integran y los responsables de cada área” (Gómez, 2008, p. 18).

Señala igualmente Gómez (2008) que después de que se identifican los procesos y relaciones, el siguiente paso es diseñar estrategias “que permitan incrementar la congruencia entre la estructura, los procesos, el elemento humano y la cultura de la propia organización” (p. 21) mediante “el desarrollo de soluciones nuevas y creativas que permitan afrontar el reto que el entorno demanda. Conceptos sustentados en la teoría denominada “Desarrollo Organizacional (DO)” (p. 21). A propósito de D. O., Sánchez (2007) menciona: “el desarrollo organizacional se sustenta en conceptos dinámicos como: nuevo concepto de organización, cultura organizacional, cambio, desarrollo, fases de la organización y críticas a las estructuras tradicionales” (p. 278).

Es de entender, entonces, que los actos mediante los cuales se desarrolla la actividad ante todo de los organismos administrativos (no de los judiciales) no se designará ya proceso administrativo, sino procedimiento administrativo, como lo referencia Gordillo (1998): “Toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función

³ Señala Gómez (2008) que:

Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) Biólogo austriaco, desde 1937 trabajó bajo el concepto organicista de la vida dentro de la Teoría General de la Biología que más tarde daría lugar a la conocida “Teoría General de Sistemas” que fue tomando forma a través del tiempo, hasta que finalmente fue publicada en 1969 en un libro bajo este nombre (p. 19).

administrativa y el de procedimiento administrativo” (p. 394).

Dado que la atención en los términos establecidos por ley de las decisiones judiciales derivadas de las acciones impetradas por la ciudadanía hacen parte de la prevención del daño antijurídico⁴, en el contexto de la gestión de la defensa jurídica del Estado, se puede observar la ineffectividad de la acción jurídica, la cual tiene entre sus principales causas la deficiencia “en los procesos de trabajo, capacidades técnicas limitadas, sistemas de información inadecuados, deficiente gestión de la información y debilidad en las funciones de apoyo” (BID, 2014, p. 4).

Sin embargo, la raíz del problema se puede identificar desde finales de los años ochenta cuando especialmente en América Latina se le otorga participación y acceso al conjunto de la ciudadanía a los servicios judiciales, lo que provocó, según el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID), “un fuerte auge de los litigios en los que el estado está involucrado” (BID, 2014, p. 11) especialmente como demandado. De ahí

4 Según el BID, la prevención del daño antijurídico se constituye en la primera etapa de la defensa jurídica del estado:

Esta etapa procura anticiparse a la ejecución de actos administrativos lesivos a los intereses del Estado ya sea por acción u omisión. Se deben fomentar prácticas administrativas basadas en criterios jurídicos rigurosos mediante protocolos claros y generalmente aceptados de manera de evitar actuaciones del Estado que puedan dar pie a demandas exitosas contra el mismo (2014, p. 3).

que países como Colombia, “modifican su constitución y sus leyes para ampliar el campo de los derechos civiles” (BID, 2014, p. 18).

De esta forma la Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), en los artículos: 23, 74, 86, 87, 88 y 209, promulgó los mecanismos de participación ciudadana como ejercicio ciudadano de acciones judiciales en defensa ante agresiones o amenazas a los derechos individuales (por medio del derecho de petición y la acción de tutela) y colectivos tales como el derecho a un ambiente sano, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y la salubridad pública, la defensa de los consumidores y usuarios, la prestación oportuna de servicios públicos, entre otros. Los artículos 287, 313 y 314 están relacionados con las funciones y organización administrativa de las entidades territoriales.

Por lo tanto, se considera el riesgo como toda posibilidad de un suceso que:

Pueda obstaculizar el normal desarrollo de las funciones de la empresa y afectar el logro de sus objetivos, por lo que el DAFP entrega a la Administración Pública una herramienta que le permita a las instituciones públicas hacer un manejo adecuado de los riesgos desde la planeación y así poder contribuir al logro de los objetivos (Arango, Palacio, Olaya, Bautista, & Arias, 2004, p. 7).

En ese orden de ideas, se identifican en la Alcaldía de Popayán procesos y procedimientos en las áreas misionales, relacionados con la atención en términos de decisiones jurídicas derivadas de acciones impetradas por la ciudadanía; sin embargo, se encuentra que estos procesos y procedimientos, en dichas áreas, no están caracterizados en el manual de calidad y tampoco tienen una relación común que permita alcanzar las metas que se trazan para la defensa jurídica de la Alcaldía, desde la Oficina Asesora Jurídica del municipio.

El estudio se llevó a cabo en el desarrollo de la investigación aplicada-consultoría. Teniendo en cuenta que el objetivo era presentar una “Propuesta de herramienta gerencial que integre la Oficina Asesora Jurídica con los procesos de defensa jurídica de las áreas misionales de la Alcaldía de Popayán frente a las acciones constitucionales”, se realizó una investigación de tipo descriptiva, es decir, una investigación de campo y de aplicación. Según Tadlaoui (2013) “los estudios descriptivos buscan caracterizar los diferentes aspectos, dimensiones o componentes de una situación mediante la evaluación independiente de los conceptos o las variables. Se centran en medir con la mayor precisión posible” (p. 51).

Sin duda, lo que se pretende es detectar las fallas que, al interior de los procesos misionales de la Alcaldía de Popayán, permitan deducir las razones por las cuales no se cumple eficientemente el proceso de atención a decisiones jurídicas derivadas de acciones ciudadanas. Se ha trabajado arduamente acerca de la eficiencia de los procesos y procedimientos de la misma dependencia; pero poco en la interrelación con otros procesos y procedimientos de otras dependencias.

La Alcaldía de Popayán fortalece la participación de la ciudadanía y facilita su acceso a los servicios mediante canales de comunicación para que formule sus peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias. Estos son: el canal presencial, el canal virtual, el canal telefónico y los buzones de sugerencias. De acuerdo al Informe de Evaluación sobre el Tratamiento de la Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias, en el Primer Reporte año 2017, se ilustra que en la Alcaldía de Popayán, las herramientas para hacer el seguimiento a las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias, son: los formatos en Excel “Control a peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias” (F-GAC-PQRD), y los reportes que genera el sistema para la gestión docu-

mental ORFEO⁵ y el sistema SAC⁶ de la Secretaría de Educación municipal.

Los resultados del trabajo de campo se evidencian a partir de información que se encuentra en las Tablas 1 y 2, en donde se muestra la estadística con respecto a los derechos de petición, ingresados a la Alcaldía de Popayán por

sus diferentes canales, con cortes a septiembre 2016 y 2017, esto debido a que, en la vigencia actual, la información consolidada se encuentra hasta el tercer trimestre del año y para efectuar una comparación efectiva se debe tomar el mismo periodo para el año anterior.

Tabla 1: Reporte derechos de petición. Enero - septiembre de 2016.

Proceso Misional	Total	Respondidos	Alarma
Gestión de movilidad	614	476	138
Gestión de Seguridad	SD	SD	SD
Gestión de desarrollo económico	SD	SD	SD
Gestión de infraestructura	2237	1597	640
Gestión del riesgo	332	332	0
Gestión de salud	1506	1105	401
Gestión de educación integral	8582	8553	29
Gestión agropecuaria	421	218	202
Gestión de cultura, deporte y recreación	567	542	25
Oficina jurídica	1470	1470	0
TOTAL	15729	14293	1435

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación sobre el tratamiento de las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (2016).

5 ORFEO: "Es un sistema de Gestión Documental y de procesos desarrollado inicialmente por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en Colombia, licenciado como software libre bajo licencia GNU/GPL para compartir el conocimiento y mantener la creación colectiva" (OrfeoLibre, s.f., párr. 1).

6 SAC: Para facilitar el acceso de los usuarios y clientes a la nueva Unidad de Atención al Ciudadano, se implementó una herramienta de CRM (Customer RelationShip Management), denominado SAC (Sistema de Atención al Ciudadano). El sistema permite registrar y consultar requerimientos, acceder a pantallas de auto consulta, acceso telefónico, atención en ventanilla, atención personalizada, entrega de documentos físicos y correo electrónico (Alcaldía de Popayán, s.f., párr. 1).

Se observa en la Tabla 1 que para 2016, del total de los derechos de petición, fueron respondidos oportunamente el 90.9%; el 59.8% de estos fueron direccionados al proceso gestión de educación integral, seguido por el proceso gestión de infraestructura, con un 11.2%. Pero lo importante es que el 9.1% de los

derechos de petición fueron reportados en estado de alarma, es decir, que si

bien se respondieron, se hizo de manera extemporánea.

Tabla 2: Reporte derechos de petición. Enero - septiembre de 2017.

Proceso Misional	Total	Respondidos	Alarma
Gestión de movilidad	4417	2670	1747
Gestión de infraestructura	856	632	224
Gestión del riesgo	634	529	105
Gestión de salud	1320	1100	220
Gestión de educación integral	6943	6848	95
Gestión agropecuaria	261	261	0
Gestión de cultura, deporte y recreación	SD	SD	SD
Oficina jurídica	1817	1805	12
TOTAL	16248	13845	2403

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación sobre el tratamiento de las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (2017). SD sin datos o sin información.

Según los datos de la Tabla 2, para el año 2017, del total de los derechos de petición, fueron respondidos oportunamente el 85.2%; el 49.5% de estos fueron direccionados al proceso gestión de educación integral, seguido por el proceso gestión de movilidad con un 19.3%. El 14.8% de los derechos de petición fueron reportados en estado

de alarma, siendo el proceso de gestión de movilidad, el que presentó el mayor porcentaje, es decir el 72.7%, seguido del proceso de infraestructura y salud con el 9.3% y 9.2% respectivamente. En las Tablas 3 y 4, se muestra la estadística con respecto a las tutelas ingresadas a la Alcaldía de Popayán por sus diferentes canales, en los años 2016 y

Tabla 3: Reporte de tutelas. Enero - septiembre de 2016

Procesos y/o Áreas	No. Tutelas
Otro proceso o área	91
Gestión de movilidad	26
Gestión de salud	26
Gestión educativa integral	18
Gestión de la seguridad y convivencia ciudadana	10
Gestión de infraestructura	6
TOTAL	177

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Oficina Asesora Jurídica (2016).

2017. La Tabla 3 muestra que de las 177 tutelas registradas en el periodo 2016, el 51.4% a parecen sin especificar a qué área corresponde; gestión de movilidad y gestión de salud, comparten el 14.7% cada una de ellas; finalmente en el área

de gestión educativa integral se presentó un 10.2% de tutelas.

En la Tabla 4 se puede visualizar el número total de tutelas que a septiembre de 2017 se encontraban en las áreas misionales respectivas.

Tabla 4: Reporte de tutelas. Enero - septiembre de 2017

Procesos y/o Áreas	No. Tutelas
Otros procesos o áreas	15
Gestión de educación	18
Gestión de la infraestructura	2
Oficina Asesora Jurídica	45
Gestión de la salud	11
Gestión de movilidad	27
Gestión de convivencia	30
TOTAL	148

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Oficina Asesora Jurídica (2017).

De la Tabla 4 se puede interpretar que, de las 148 tutelas registradas hasta septiembre de 2017, el 30.4% corresponden a la Oficina Asesora Jurídica; el 20.3% al proceso de gestión convivencia y gestión de movilidad, con el 18.2%.

En la Tabla 5, se muestran los datos totales de las acciones constitucionales que revirtieron en procesos jurídicos⁷ en el periodo enero – septiembre del año 2016 y 2017.

Tabla 5: Procesos jurídicos años 2016 - 2017

Proceso Jurídico	2016	2017	Total
Acción Popular	16	14	30
Nulidad simple	1	1	2
Acción de cumplimiento	2	0	2
TOTAL	19	15	34

Fuente: Base de datos Oficina Asesora Jurídica (2017).

Se evidencia en la Tabla 5 que la tendencia de los procesos jurídicos de acciones constitucionales es semejante para los dos periodos, por lo tanto, se analiza los procesos jurídicos en conjunto. Las acciones populares presentan una variación de -12,50% lo que representa una disminución de los procesos jurídicos en 2 y una variación de -100% en las acciones de cumplimiento,

lo que significa que para el periodo 2017 no se presentaron. En las Tablas 6 y 7 se muestra la estadística con respecto a los desacatos y desacatos por proceso a la Alcaldía de Popayán por sus diferentes canales, en los años 2016.

⁷ En la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Popayán, se entienden como procesos jurídicos a las acciones populares, acciones de grupo, reparaciones directas, controversias contractuales, medidas cautelares y otras de tipo civil, penal, laboral y demás en los que se encuentra involucrado el ente territorial. Sin embargo, y teniendo en cuenta la naturaleza de la consultoría, se extrajo la información exclusiva de los procesos jurídicos referidos a las acciones constitucionales imputadas por la comunidad.

Tabla 6: Desacatos 2016

Procesos y/o Áreas	No.
Gestión de infraestructura	3
Oficina asesora de Planeación	2
Gestión de educación	1
Gestión agropecuaria	1
Gestión seguridad y convivencia	1
Gestión de la salud	1
Sin información	21
TOTAL	30

Fuente: Base de datos oficina jurídica (2017).

Según la Tabla 6, se cuenta que los procesos: infraestructura, planeación, educación, agropecuaria, seguridad y convivencia, salud, son las que tienen existencia de cumplimiento de desaca-

tos. Llama la atención que hay veintiún procesos, que corresponden al 70% del total de los procesos durante el año 2016, sin ningún tipo de información en los cuales hubo desacato.

Tabla 7: Desacatos por proceso 2016

Desacatos 2016	No.
Incidente de desacato sin especificar	12
Desacato por tutelas	12
Desacato por acciones populares	6
TOTAL	30

Fuente: Base de datos oficina jurídica (2017).

En la Tabla 7, las tutelas y las acciones populares (dieciocho en total), que corresponden al 60%, presentan mayor incidencia en los incidentes de desacato dentro de los procesos. Lastimosamente, en la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica no se logró determinar las razones por la que existe un número importante de incidentes de desacato, las cuales corresponden al 40%.

Dentro del análisis estadístico de la investigación-consultoría, se presenta el análisis de fiabilidad, que se considera como la principal directriz sobre la “que se analiza la bondad de un instrumento es su fiabilidad, que se refiere a características intrínsecas del mismo. La fiabilidad, se puede definir como el grado en el que las mediciones están libres de la desviación producida por los errores causales” (Cea D’Ancona, 2004, p. 45).

En este caso, se empleará como medida de la fiabilidad de consistencia interna el alfa de Cronbach. Este hecho está determinado y señalado por diferentes autores como Oviedo y Campo-Arias (2005) quienes manifiestan que un valor “del alfa de Cronbach entre 0.70 y 0.90, indica adecuada consistencia

interna” (p. 572) de las variables. El alfa de Cronbach oscila entre 0 y 1, siendo mayor la consistencia interna cuanto más próximo esté a 1.

Es así como en la presente investigación se considera que la fiabilidad, desde un punto de vista métrico, alude a la consistencia en los procesos y procedimientos administrativos que se relacionan con la defensa jurídica en relación a las acciones constitucionales de las áreas misionales y en la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Popayán, entendiendo este como un constructo teórico que se especifica en los objetivos definidos en el cuestionario utilizado, de modo que la consistencia inter-variables estimada para cada una de las variables (preguntas), es un indicador de las características métricas del instrumento, que podría considerarse como un indicador para la aplicación específica a cada proceso y procedimiento administrativo.

Ahora bien, las características psicométricas del cuestionario (Tabla 9), se obtuvieron mediante distintos tipos de análisis estadísticos realizados con la ayuda del programa SPSS versión 20.

Tabla 8: Preguntas del cuestionario (variables)

<p>Objetivo específico: Identificar los procesos administrativos que se relacionan con la defensa jurídica en relación a las acciones constitucionales de las áreas misionales y en la oficina asesora jurídica de la Alcaldía de Popayán.</p>
<p>P1. ¿Identifica en esta área procesos y procedimientos relacionados con la defensa jurídica frente acciones constitucionales?</p>
<p>P2. ¿Se ciñe a los procesos y procedimientos establecidos para responder a las acciones constitucionales impetradas por la comunidad?</p>
<p>P3. ¿En su área, se gestiona más por la experiencia que por lo dispuesto en los procesos y procedimientos, la atención a las acciones constitucionales impetradas por la comunidad?</p>
<p>P4. ¿Su área es eficiente en las acciones que le compete en la defensa jurídica de la Alcaldía frente a acciones constitucionales impetradas por la comunidad?</p>
<p>P5. ¿Ha participado en el diseño y/o actualización de los procesos y procedimientos relacionados con la defensa jurídica frente acciones constitucionales?</p>
<p>Objetivo específico: Diagnosticar el grado de integración de los procesos de la defensa jurídica en cuanto a acciones constitucionales de las áreas misionales con la oficina asesora jurídica de la Alcaldía de Popayán.</p>
<p>P6. ¿Existen procedimientos que permitan una articulación efectiva entre las áreas misionales y la oficina asesora jurídica de la Alcaldía de Popayán en lo referente a las acciones de defensa jurídica relacionadas con mecanismos constitucionales?</p>
<p>P7. ¿Se coordinan desde su unidad los procesos y procedimientos entre la oficina jurídica y las áreas misionales relacionados con la defensa jurídica de la Alcaldía de Popayán frente a acciones constitucionales?</p>
<p>P8. ¿Tiene el respaldo y/o acompañamiento de las áreas misionales (y/o área jurídica) en el desempeño de su trabajo cuando se trata de acciones relacionadas con la defensa jurídica de la Alcaldía de Popayán frente a acciones constitucionales?</p>
<p>P9. ¿Cree usted que se necesitan estrategias para hacer un mejoramiento de la coordinación entre las áreas que atienden la defensa jurídica de la Alcaldía de Popayán?</p>
<p>P10. ¿La sola actividad jurídica que se hace en su dependencia es suficiente para la oportuna defensa jurídica frente a las acciones constitucionales?</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del cuestionario (2019).

Una vez realizado el análisis de fiabilidad del cuestionario, se obtuvo un índice de consistencia interna, α -Cronbach de 0,871, utilizando el software estadístico SPSS, lo que significa que el instrumento

es plenamente confiable ya que el valor es cercano a 1, siendo este un nivel muy alto de confiabilidad, teniendo en cuenta los postulados de Nunnally⁸ (1978).

La Tabla 9 muestra los resultados:

⁸ Nunnally propone como valor de fiabilidad mínimo, para que un instrumento sea fiable, el de 0,70 en el Alfa de Cronbach.

Tabla 9: Estadísticos de fiabilidad

Estadísticos de fiabilidad		
Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados	N de elementos
0,871	0,856	10

Fuente: Datos extraídos del software SPSS para estudio de confiabilidad del caso (2019).

Así mismo, el análisis de validez o criterios de validez de un estudio estadístico según Cea D’Ancona (2004) son fundamentalmente cuatro: “1) Validez interna, 2) Validez externa, 3) Validez de conclusión estadística y 4) Validez de constructo” (p. 38). De igual manera, como señala Martínez (2005) citando a Cronbach (1984):

El objetivo final de la validación es la explicación y la comprensión, lo que lleva a considerar

que toda validación es la validación del constructo, es decir, se trata de desentrañar el rasgo o construcción que subyace a la varianza de las puntuaciones de un instrumento que para su estudio se requieren pruebas o evidencias experimentales diversas que conlleven a poder admitir grados y no un único índice (p. 26).

De acuerdo a lo anterior, en la Tabla 10 se muestran los índices de validez obtenidos en el análisis mencionado. Valores de consistencia interna incluyendo todas las variables del cuestionario.

Tabla 10: Comunalidades

Variable	Inicial	Extracción
P1.	1,000	,946
P2.	1,000	,945
P3.	1,000	,871
P4.	1,000	,884
P5.	1,000	,755
P6.	1,000	,779
P7.	1,000	,863
P8.	1,000	,736
P9.	1,000	,820
P10.	1,000	,453

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: Datos extraídos del software SPSS para estudio de confiabilidad del caso (2019).

Es así como la Tabla 10, presenta las comunalidades obtenidas para cada una de las variables, una vez realizada la extracción. De esta forma, es posible comprobar que las variables (P1) con un 0,946 de comunalidad y la variable (P2) con un 0,945 de comunalidad, explican en mayor proporción la varianza según su participación en los factores o componentes resultantes en el análisis; mientras que variables como (P10), participan en menor medida con un 0,453 en la explicación de dicha varianza.

Considerando la Tabla 11, se puede decidir cuántos componentes o factores serán tomados en cuenta. Al respecto, señala Mullins (2014) citando a Bernal (2013) que:

Existen reglas para saber el número más adecuado a conservar, por ejemplo, la que se conoce como Criterio de Kaiser y Caffrey (1965), que indica que hay que conservar los componentes principales cuyos valores propios “son mayores que la unidad”, aunque el criterio más utilizado es el de observar el porcentaje de varianza total explicada por cada componente o factor, y cuando este llega a un porcentaje acumulado considerado alto, normalmente cerca del ochenta por ciento, significa que el número de factores es suficiente (p. 11).

En este caso, para evaluar la validez del cuestionario, se han extraído los tres primeros componentes, con el objetivo de identificar los factores que pueden ser considerados más importantes en el momento en que los procesos y procedimientos administrativos relacionados con este estudio, puedan generar cierta confianza y fidelidad en los clientes o funcionarios.

Tabla 11: Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de varianza	% varianza acumulado	Total	% de varianza	% varianza acumulado
1	5,505	55,051	55,051	4,185	41,848	41,848
2	1,458	14,578	69,629	2,208	22,080	63,928
3	1,090	10,896	80,525	1,660	16,597	80,525
4	0,736	7,365	87,890			
5	0,706	7,060	94,950			
6	0,297	2,966	97,916			
7	0,155	1,555	99,471			
8	0,042	0,424	99,895			
9	0,011	0,105	100,00			
10	-2,8E-02	-2,8E-01	100,00			

Fuente: Datos extraídos del software SPSS para estudio de validez del caso (2019).

En este modelo se puede comprobar que a partir del componente cuatro (4), el auto valor comienza a ser inferior a la unidad, además, el porcentaje de la varianza explicada acumulada hasta el componente tres (3) asciende al 80,525%. Por esta razón, se considera

que este puede ser un valor suficientemente alto para estimar que tres componentes, es un número de factores suficiente.

Finalmente, al optar por extraer tres componentes, obteniendo la matriz presentada en la Tabla 12.

Tabla 12: Matriz de componentes rotados

Variable	Componente		
	1	2	3
P1.	,906	,316	,160
P2.	,903	,350	,088
P3.	,720	,125	,580
P4.	,824	,198	,408
P5.	,214	,747	,388
P6.	,123	,083	,870
P7.	,264	,877	,155
P8.	-,177	-,718	,435
P9.	,859	,283	,045
P10.	,672	,030	-,025

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Fuente: Datos extraídos del software SPSS para estudio de validez del caso (2019).

Así se realizó la extracción para tres componentes ya que, como se comprobó anteriormente, con dicho número se consigue obtener más del 80% de la varianza explicada. Igualmente, en la

Tabla 12 se presenta la matriz de componentes rotados, mostrando los valores ubicados encima de 0,5 para así lograr una mejor exposición de las variables iniciales obtenidas para cada componente.

Conclusiones

Por lo anterior, se tiene que las causas de una deficiente defensa jurídica del municipio de Popayán son amplias y generadas por diferentes factores que se clasifican en cuatro grupos:

a. El talento humano

El talento humano “es tal vez, el factor más importante de analizar, pues involucra aspectos de los profesionales en derecho que defienden a la alcaldía, como lo es la formación, experiencia, calidades, ética, modelos comportamentales” (Alvarado, 2012, p. 17); sin embargo, para este caso, no es un factor determinante, pues la entidad cuenta con un abogado por cada área misional, cumpliendo con el perfil y la idoneidad según lista de verificación de requisitos para la contratación que es aplicada por la oficina de talento humano.

La contratación de personal en las acciones de defensa jurídica no ha sido combinada con estrategias administrativas adecuadas. Se encontró que todos los abogados consultados son competentes en la defensa de asuntos constitucionales de la Alcaldía de Popayán, son contratistas y no llevan más de dos años en sus cargos, además, no conocen ni han sido capacitados en procesos y procedimientos que faciliten su labor.

b. Inexistencia de procesos y procedimientos para la atención de la defensa jurídica de acciones constitucionales

El esfuerzo en la Alcaldía de Popayán se ha concentrado en el fortalecimiento de la oficina asesora jurídica, pero no se ha actuado en la búsqueda de coordinación y articulación de los procesos y procedimientos de todas las dependencias administrativas que tienen funciones que facilitan esa defensa jurídica. Gran parte de las decisiones que se deben tomar para atender en términos fallos jurídicos dependen no de la entidad encargada de la defensa jurídica del municipio, sino de actuaciones de las dependencias que comprenden las áreas misionales de la alcaldía, presentando falencias para la toma de decisiones por la falta de unas estrategias de coordinación, de gestión de la información, de caracterización de procesos y procedimientos transversales.

Se encuentra que procesos fundamentales para la defensa jurídica no son evidenciados como tal. Un ejemplo principal, en la Alcaldía de Popayán, es la oficina de gestión documental o archivo, la que recibe y a su vez distribuye por competencia los requerimientos jurídicos relacionados con acciones constitucionales. Los abogados, para garantizar su efectiva labor, constantemente visitan

el archivo y las dependencias para verificar si existen asuntos jurídicos relacionados con acciones constitucionales que hayan sido radicados y que requieren la atención con base a su competencia, y así, dar respuesta en los términos de los asuntos constitucionales que han sido notificados a la Alcaldía.

La investigación revela necesidades que van desde la caracterización de procesos hasta la definición de actividades fundamentales para la defensa jurídica. Se hace necesario estandarizar un proceso para que los derechos de petición que son re-direccionados a otras unidades por su competencia, les sean notificados al peticionario el cambio de responsable de atender su requerimiento. Se requiere una revisión periódica de las órdenes tanto de tutelas como desacato que se encuentran pendientes de cumplimiento, hay muchas acciones que están en fallo, pero no se ha dado cumplimiento para evitar que no llegue el desacato.

c. Ausencia de una visión integradora de la defensa jurídica del municipio de Popayán frente a las acciones constitucionales

Otro aspecto negativo para la defensa jurídica de las acciones constitucionales de la Alcaldía de Popayán es la visión funcional de la gestión jurídica. Según

Alvarado, esta se ha enfocado en que la oficina jurídica de la entidad no es compacta, y no es articuladora e integradora “de los diferentes roles jurídicos, a saber: la asesoría, la producción normativa y de actos administrativos, la gestión contractual, el cobro coactivo, los operadores del régimen disciplinario y la defensa jurídica” (2012, p. 74).

Esta apreciación des articuladora, resulta equivocada:

Pues pensar que se trata de una sola unidad, ha generado que los abogados de la alcaldía desarrollen todas las actividades jurídicas, indistintamente, de su conocimiento y su experiencia; y bien resulta precisar, que en ocasiones no es lo mismo asumir la asesoría jurídica de ciertos asuntos de la administración pública, gestionar la contratación, o defender jurídicamente a la misma entidad; pues cada gestión en sí, es especial y requiere de competencias específicas para su realización (Alvarado, 2012, p. 74).

d. Sistema tecnológico de información incipiente

La Alcaldía de Popayán, a partir de su autonomía y presupuesto, ha pretendido que la herramienta de gestión documental ORFEO sea el sistema tecnológico de información por medio del cual se atiendan las necesidades. No obstante, dicha herramienta no es compatible con asuntos relacionados con la Defensa

Jurídica de la entidad, ya que esta labor exige mayor complejidad de sistemas de que permitan llevar a cabo el registro de las acciones constitucionales en todas sus dimensiones.

Hay que mencionar también que desde las dependencias de control interno y planeación, a pesar de llevarse a cabo el estudio de los procesos para levantar hallazgos, mapas de riesgo, planes de mejoramiento, etcétera, estos esfuerzos no son suficientes para mejorar la gestión de la defensa jurídica del municipio, pues prueba de ello son los resultados de esta investigación.

Referencias

- Alcaldía de Popayán. (s.f.). sac.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co. Recuperado de http://sac.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co:2380/crm_sed_v30/default.php?ent=19000
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2016). Plan de Desarrollo Alcaldía de Popayán 2016-2019 Vive el Cambio. Popayán.
- Alvarado, R. (2012). Defensa Judicial del Estado: Elementos para su construcción (Colombia 1.991-2.011) (Trabajo de grado). Universidad Libre. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6593/AlvaradoBermudezReinaldo2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arango, B., Palacio, M., Olaya, G., Bautista, L., & Arias, M. (2004). Guía Administración del Riesgo (Segunda ed.). DAFP. Recuperado de <http://www.dafp.gov.co/Documentos/Publicaciones/GuiaRiesgo.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
- BID. (2014). ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina. Recuperado de <http://docplayer.es/2183973-Es-efectiva-la-defensa-juridica-del-estado.html>
- Carrillo Flórez, F., & Varela, D. (2013). Hacia un Sistema Integrado de Defensa Jurídica Estatal: situación y perspectivas de una política pública en Colombia. Revista del CLAD Reforma y Democracia(56), pp. 123-176.

- Cea D'Ancona, M. (2004). Métodos de Encuesta. Teoría y Práctica, Errores y Mejora. España: Síntesis. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=252404>
- Chiavenato, I. (2007). Introducción a la teoría general de la administración. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Departamento Administrativo de la Función Pública . (2006). Guía de Administración del Riesgo República de Colombia. Bogotá, D.C: Área de comunicaciones DAFP .
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). Resumen ejecutivo. Programa de Renovación de la Administración Pública. Bogotá, D.C.: DNP.
- Gómez, M. (2008). Diseño de estrategias que permiten a las organizaciones pasar a una posición de generación y difusión de conocimiento El caso de las organizaciones del sector paraestatal (Tesis doctoral). Recuperado de <http://fca.uaq.mx/files/investigacion/doctorado/tesis/MariaTeresaGomezSaldana.pdf>
- Gordillo, A. (1998). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. La defensa del usuario y del administrado - Tomo 2 (Segunda ed.). F.D.A. Recuperado de <https://www.gordillo.com/tomo2.php>
- Gutiérrez, J. (Enero - Junio de 2014). Estructura reglamentaria de la agencia para la defensa jurídica y patrimonial del Estado en Colombia. (F. L. Libertadores, Ed.) *Via Iuris*(16), 51-69. Recuperado de <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/Vialuris/article/view/437>
- Kaiser, H., & Caffrey, J. (1965). Análisis de factor alfa. *Psychometrika*, 30(1), pp. 1-14. doi:<https://doi.org/10.1007/BF02289743>
- Martínez, M. (2005). Estudio del cuestionario de evaluación del profesorado de la UPV mediante opinión de los estudiantes. Tratamiento estadístico (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Valencia.
- Ministerio del Interior. (2017). Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Recuperado de <https://www.defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-general-agencia.aspx>
- Mullins, I. (2014). La Agroecología y la Incorporación a la Actividad Agraria en Catalunya. Universitat de Barcelona. Recuperado de <https://lazanahoriateatera.files.wordpress.com/2014/07/entrega-final-tis-ii.pdf>
- Obea research group. (Sf). <http://www.emotools.com>. Recuperado de <http://www.emotools.com/media/upload/files/obeainnovabr.pdf>
- OrfeoLibre. (s.f.). OrfeoLibre. Recuperado de <https://orfeolibre.org/inicio/>
- Oviedo, H., & Campo-Arias, A. (2005). Aproximación al uso del coeficiente alfa de Cronbach. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, XXXIV (4), pp. 572-580. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/806/80634409.pdf>
- Sánchez, J. (2007). Estudio de la ciencia de la administración. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa.
- Tadlaoui, S. (2013). Manual de Consultoría en Asuntos Públicos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.