

# La implementación de sistemas de información para un correcto y eficaz trámite de peticiones y tutelas en las entidades públicas

A correct and effective processing of petitions and guardianship through information systems in public entities

Maria Camila Naranjo Arango<sup>1</sup> ✉

## Fecha correspondencia:

Recibido: 7 de agosto de 2020.

Revisión: 30 de noviembre de 2020.

Aceptado: 17 de diciembre de 2020.

## Forma de citar:

Naranjo, María Camila. (2021)

"La implementación de sistemas de información para un correcto y eficaz trámite de peticiones y tutelas en las entidades públicas."

En: Revista CES Derecho. Vol. 12, No. 1, enero a junio de 2021, p. 18-45.

[Open access](#)

[Términos de uso](#)

[Licencia creative commons](#)

[Ética de publicaciones](#)

[Revisión por pares](#)

[Gestión por Open Journal System](#)

DOI: <http://dx.doi.org/10.21615/cesder.12.1.2>

ISSN: 2145-7719

## Sobre los autores:

1. Abogada de la Universidad EAFIT.

## Resumen

El derecho de petición y la acción de tutela son mecanismos jurídicos que permiten a las personas realizar un control de las actuaciones realizadas por el Estado y ejercer sus derechos. Hoy en día, llegan a las entidades estatales una gran cantidad de peticiones y acciones de tutela y no hay dentro de las mismas un orden establecido para su trámite.

La aplicación de medios electrónicos ha generado un impacto en el funcionamiento de las entidades públicas. En este sentido, su aplicación para la recepción, organización, respuesta y archivo de peticiones y acciones de tutela podría contribuir al mejoramiento en el ejercicio de la función administrativa y al cumplimiento de los fines del Estado.

**Palabras clave:** Derecho de petición, Acción de Tutela, Sistemas de Información, Medios Electrónicos, Estado.

## Abstract

The right of petition and remedy of protection are legal mechanisms which help people to make a political control to the State's actions and to exercise their rights. Nowadays, public entities get thousands of petitions and remedy actions and there is not a specific structure to processing them.

The application of electronic media has made an impact on the function of public entities. Its application for the reception, organization, archive and the response of petitions and remedies of protection could improve the exercise of the administrative function and the accomplishment of State's purposes.

**Keywords:** Right of petition, remedy of protection, information systems, electronic means, state.

## Introducción

El derecho de petición y la acción de tutela son instrumentos que la ley otorga a las personas para ejercer sus derechos y realizar un control sobre las actuaciones de la Administración pública. Esto, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política. Este último preceptúa el derecho fundamental al ejercicio y control del poder político e incluye la facultad que tienen las personas de interponer acciones en defensa de la Constitución y la ley, velando así por el cumplimiento de sus actividades misionales, las funciones y facultades previstas en la ley y el ejercicio eficaz de la función administrativa.

Siguiendo este orden de ideas, ocurre a menudo que las entidades estatales no logran responder a tiempo o de forma adecuada las peticiones y acciones de tutela que les son dirigidas. Esta es una problemática que aqueja a numerosas entidades estatales, especialmente del sector descentralizado territorialmente. Es usual que estas entidades no respondan dentro de los términos dispuestos en la ley las peticiones que les son dirigidas, que no contesten dentro del término de traslado las acciones de tutela que las implican como accionadas y que además no cumplan con lo ordenado en los fallos de tutela. Este hecho logra constatarse en la incalculable cantidad de tutelas y desacatos que las vinculan y que diariamente allegan a los despachos judiciales, tal y como explican López, Serrano, Núñez y Rincón (2011) y como ha sido constatado por la experiencia de la investigadora en su práctica profesional.

Esta situación no solo afecta a las personas, al verse vulnerados sus derechos, sino también a las entidades estatales, pues de este incumplimiento es posible que se deriven sanciones pecuniarias, disciplinarias e incluso penales para sus funcionarios. Esta problemática se origina a partir de múltiples factores de distinto tipo y origen: un mal trámite en la recepción, organización y archivo de las peticiones y acciones de tutela, diseños institucionales precarios, escasez de servidores públicos, burocracia, politiquería, nombramiento y asignación de servidores que no cuentan con los méritos suficientes; así como perspectivas partidistas, burocráticas o personales contrarios a los derechos de los administrados, entre muchos otros.

Enfocándose únicamente en uno de estos factores ---el mal trámite en la recepción, organización y archivo de las peticiones y acciones de tutela---, el presente artículo académico expone los resultados de un trabajo de investigación en el cual se planteó como problema jurídico la idoneidad de la implementación de sistemas de información para el trámite de peticiones y tutelas en las entidades estatales.

Cabe anotar en primer lugar que si bien es importante reconocer e indagar por los muchos otros factores que inciden en las falencias de las entidades estatales con respecto a la respuesta oportuna o adecuada de las peticiones y tutelas, así como en la correlativa vulneración de los derechos de las personas, para efectos metodológicos se escogió únicamente este factor, sin desconocer que el estudio de los otros factores podrían ser un buen material de estudio para futuros proyectos investigativos. En segundo lugar, el análisis del enfoque antes propuesto se estudiará única y exclusivamente desde la perspectiva de las entidades estatales, pues el interés principal del trabajo de investigación es conocer cómo estas realizan el trámite de peticiones y acciones de tutela, cuáles son las ventajas y desventajas del modelo que aplican e indagar la idoneidad de la implementación de sistemas de información para llevarlo a cabo.

El planteamiento anteriormente mencionado encuentra su justificación en que si bien existen diversas causas que dan origen al mal trámite en la recepción, organización y archivo de las peticiones y acciones de tutela, que coinciden en ocasiones con los factores mencionados previamente (como por ejemplo la existencia de diseños institucionales precarios y la escasez de servidores públicos), una de las principales causas es la ausencia de un sistema organizado y efectivo para la atención, recepción y archivo de peticiones y acciones de tutelas dentro de la entidad. De esta manera, en el trabajo de investigación se plantea como una propuesta de solución la implementación de sistemas de información para la atención, respuesta y organización de peticiones y acciones de tutela dentro de las entidades estatales. Esta propuesta se fundamenta en que estos sistemas constituyen herramientas informáticas que permiten organizar y sistematizar toda la información y contenidos de la organización, simplificando y haciendo más eficientes las funciones de las distintas empresas del sector privado y entidades del sector público, y contribuyendo así al desarrollo de las mismas.

De acuerdo con Montoya y Marco (2012), no hay una definición precisa de Sistemas de Información; sin embargo, una primera aproximación podría describirlos como: "Conjunto de componentes que interactúan entre sí para lograr un objetivo común: satisfacer las necesidades de información de una organización." (p.5). En este sentido, los sistemas de información funcionan como un conjunto de estrategias y mecanismos informáticos que trabajan en conjunto y bajo unos parámetros establecidos con el fin de organizar la información, procesos y recursos que maneja una empresa o entidad determinada.

De acuerdo con Duménigo (2012), para que estos sistemas puedan cumplir con sus funciones deben estar compuestos de cuatro componentes diferentes: hardware, software, bases de datos y redes. Siguiendo este orden de ideas, este autor indica que el trabajo que realizan los sistemas de información se basa en cuatro actividades principales: recolección o entrada, almacenamiento, procesamiento, salida de datos. Además de estas, existe una última actividad que se denomina "retroalimentación", mediante la cual se realiza un seguimiento y evaluación a todas las etapas anteriores y se subsanan los procesos que no hayan satisfecho la información de salida esperada.

El desarrollo e implementación de los sistemas de información ha permitido que distintas empresas del sector privado puedan mejorar su productividad, favoreciendo la competitividad y fomentando el desarrollo de la economía y el mercado. En los últimos años, las entidades estatales han empezado a implementar estos modelos para la sistematización y recopilación de su información; además de la radicación de documentos u oficios, el registro del archivo central y de las distintas dependencias y el manejo del manual de gestión de calidad de la entidad. Un ejemplo de esto se presenta en la implementación del sistema ISOLUCION en la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín.

Teniendo en cuenta las grandes ventajas que proporciona la implementación de los sistemas de información y los problemas referidos que afrontan las entidades estatales, se justifica preguntarse por la idoneidad de la implementación de un sistema de información exclusivo para peticiones y acciones de tutela dentro de ellas. No obstante, es importante tener en cuenta que existen también desventajas con respecto al uso de los medios electrónicos por parte de la Administración Pública, que pueden obstaculizar el eficiente ejercicio de la función administrativa. Sobre las mismas se profundizará en mayor detalle más adelante.

De esta manera, el presente trabajo de investigación se plantea como objetivo general examinar si es idónea la implementación de sistemas de información en el trámite de peticiones y acciones de tutela dentro de las entidades estatales, contribuyendo al mejoramiento del ejercicio de la función administrativa. A raíz del mismo, se establecen cuatro objetivos específicos que marcan la pauta para el cumplimiento del objetivo general: (i) Examinar cómo opera el registro y acceso de las peticiones y acciones de tutela en el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (DAPARD)<sup>1</sup>, la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia y la Secretaría de Educación de Antioquia; (ii) Determinar las ventajas y falencias en la metodología de registro y acceso de las peticiones y acciones de tutela en cada una de las dependencias examinadas; (iii) Indicar las consecuencias disciplinarias, penales y fiscales a las que conlleva una mala metodología en la organización y registro de las peticiones y acciones de tutela por parte de las entidades estatales y, por último, (iv) Indagar las ventajas de la implementación de un sistema de información virtual de peticiones y acciones de tutela en aquellas dependencias y entidades que carecen de un sistema unificado para tal efecto.

Como hipótesis que constituye un punto de partida para la investigación y que se pretende corroborar a lo largo de esta, se planteó que la implementación de un sistema de información exclusivo para peticiones y acciones de tutela dentro de las entidades estatales es idónea y contribuye al mejoramiento de la función administrativa pues permite velar por la protección de los derechos de las personas y contribuye a que las entidades cumplan efectivamente con sus actividades misionales, mejorando así el ejercicio de la función administrativa.

En este orden de ideas, para cumplir con su propósito el presente trabajo se direccionó a través de una metodología cualitativa de investigación en la cual se integraron técnicas de revisión documental, observación y entrevistas para recolectar los datos necesarios. Dada la importancia de conocer cómo las entidades estatales realizan el trámite de las peticiones y acciones de tutelas que llegan a las mismas, identificar las ventajas y desventajas de la metodología que implementan e indagar la idoneidad de la implementación de sistemas de información como una solución frente a esta problemática, se escogió una metodología cualitativa para estos efectos, teniendo en cuenta que esta busca los significados de las actuaciones humanas, se centra en los actores para ofrecer una descripción precisa de una realidad compleja y se basa en la descripción e interpretación de hechos concretos. De acuerdo con Galeano (2004):

El proceso metodológico cualitativo se propone la comprensión de la realidad desde las múltiples perspectivas, lógicas y visiones de los actores sociales que construyen e interpretan la realidad (...). Su objetivo es profundizar en la situación o problemática y no necesariamente en generalizar sus resultados. (p.21).

Siguiendo este orden de ideas, no se utilizó una metodología cuantitativa para el trabajo de investigación expuesto, pues el propósito del mismo no era establecer, ni buscar patrones generales en el trámite de las peticiones y acciones de tutela en las entidades estatales, sino conocer y analizar detalladamente cómo se efectúa ese trámite en las distintas dependencias y entidades estatales, partiendo del supuesto de que hay numerosas formas en las cuales las entidades estatales

1. A partir del 5 de noviembre de 2020, mediante decreto departamental 2020070002567, la entidad se denomina Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de Antioquia (DAGRAN).

pueden efectuar el trámite de peticiones y acciones de tutela. Este supuesto que se formula teniendo en cuenta un hecho notorio consistente en que las entidades estatales y las dependencias adscritas a ellas no cuentan con rubros presupuestales comunes ni con los mismos diseños institucionales.

Por ello, se acudió a las herramientas de revisión documental, observación y entrevistas, propias de la metodología cualitativa (Galeano, 2007), para obtener los datos necesarios. Con respecto a la tipología de entrevistas, para el presente trabajo de investigación se acudió a la técnica de entrevistas semi estructuradas, que consisten en la elaboración de una guía básica de preguntas que se abordan en las mismas, fundamentada en las bases teóricas (que se explicarán más adelante) y el intercambio de diálogos y preguntas abiertas derivadas de la información obtenida durante la entrevista. La técnica de la entrevista permite conocer y comprender directamente cómo se realiza el trámite de peticiones y acciones de tutela en las dependencias objeto de estudio.

Se acudió a la entrevista semi estructurada con el propósito de conocer detalladamente cómo estas dependencias realizan el trámite de las peticiones y acciones de tutelas que llegan a las mismas; identificar si aplican o no metodologías similares para el trámite, establecer diferencias, identificar si utilizan algún medio electrónico durante el trámite; identificar las ventajas y desventajas de la metodología que implementan; identificar si utilizan algún sistema de información para el trámite y, en caso negativo, indagar si consideran idónea la implementación de estos sistemas en el trámite de peticiones y acciones de tutela. Por último, se buscó indagar la importancia que atribuyen los entrevistados a un correcto trámite en las peticiones y acciones de tutela.

En aplicación de la metodología cualitativa, para el trabajo de investigación se utilizó la técnica no probabilista de prorrato, que consiste en la segmentación de la población de estudio por características específicas. Se estableció como muestra tres dependencias adscritas a la Gobernación de Antioquia, que fueron seleccionadas en virtud de las actividades misionales que desempeñan, que están directamente relacionadas con la protección y garantía de los derechos a la salud, a la educación y a la gestión del riesgo, y por la cantidad cuantiosa de peticiones y acciones de tutela que constantemente llegan a las mismas.

Finalmente, cabe anotar que se aplicó la técnica de análisis de contenido para analizar los datos obtenidos tanto en la búsqueda de las bases teóricas (doctrinarias, normativas y jurisprudenciales) como en el trabajo de campo de esta investigación. Tal y como aduce Galeano (2007):

El análisis de contenido permite acceder a un plano distinto, "virtual" al sentido que se expresa en el texto. El objetivo del investigador es lograr trascender el sentido manifiesto del texto y permitir que emerja el sentido latente que subyace en la superficie textual. (p.130).

A continuación, se realizará una aproximación teórica, que comprende bases doctrinarias, normativas y jurisprudenciales, de los conceptos claves que guían el trabajo de investigación realizado. Posteriormente, se presentarán los resultados del trabajo de campo realizado. Por último, se presentarán las respectivas conclusiones del trabajo investigativo.

## **Una breve aproximación al Estado, la función administrativa y el papel que desempeña como garante de los derechos de las personas**

La Constitución política de 1991, en aras de estructurar la organización política, social y económica de Colombia, define en su artículo 1 qué es un Estado Social de Derecho. Este modelo de Estado se caracteriza por incorporar dentro de su ordenamiento jurídico los derechos de las personas y a su vez limitar todas sus actuaciones y su estructura en general al amparo de la ley. Como bien establece la Corte Constitucional (1992):

La Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma (p.10).

Es importante entender en profundidad cuáles son los fines que el Estado Social de Derecho, entendido en estos términos, debe cumplir y las funciones que le fueron asignadas por la Constitución. Con respecto a la función administrativa, el artículo 209 de la Constitución no la define claramente, sino que se limita únicamente a establecer los principios por los cuales se guía. No obstante, la doctrina ha intentado definirla. De acuerdo con Suárez (2010), la función pública- administrativa se entiende como: "(...) todas aquellas actividades o funciones mediante las cuales el Estado directamente, o indirectamente a través de particulares, busca materializar y satisfacer los fines y cometidos propios del Estado Social de Derecho" (p.28). De igual modo, Gordillo (2013) define la función administrativa como: "(...) toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativo y judiciales en la medida en que no se refiere a sus funciones específicas." (p.212).

A su vez, Fraga (2000) utiliza un criterio formal y uno material para definir la función administrativa. Desde un criterio formal, define la función administrativa como toda actividad que realiza el Estado por medio de la rama ejecutiva. Sin embargo, tal como aclara el autor, esta definición no es del todo precisa, teniendo en cuenta que la rama ejecutiva también realiza actividades que no se enmarcan en la función administrativa y, además, que las ramas legislativa y judicial también pueden ejercer la función administrativa en determinados casos. En cambio, desde un criterio material, Fraga (2000) indica que la función administrativa es toda actividad que el Estado realiza que consiste en "(...) la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." (p.63). Este autor indica que los actos materiales son aquellos que producen consecuencias de hecho, mientras que los actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales son aquellos que producen consecuencias jurídicas únicamente para una persona o grupo de personas determinados.

Siguiendo este orden de ideas, podría inferirse que la función administrativa se refiere a todas aquellas actividades que están a cargo prevalentemente de la Administración Pública (rama ejecutiva), pero no de manera exclusiva o excluyente. En particular, aquellas actividades que consisten en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, con el propósito de cumplir con los fines por los cuales se encuentra estructurada, que se enmarcan en forma de principios, establecidos en el artículo 209 de la Constitución.

La ley 489 de 1998 en su artículo 4 establece la finalidad de la función administrativa; a saber, la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes. En este sentido, partiendo de los principios por los que se guía la función administrativa, es posible inferir que el Estado, por medio del cumplimiento de estos principios, garantiza la protección y observancia de los derechos de las personas. Este constituye el principal garante de los derechos de las personas y siempre deberá actuar privilegiando el interés general sobre el particular. En consecuencia, el Estado debe servir en primer lugar al individuo, pues se prioriza la protección y la calidad de vida de este en cumplimiento cabal del orden y los preceptos normativos.

## **El papel de los medios electrónicos y su incidencia en el ejercicio de la función administrativa**

Después de analizar el concepto, principios y finalidad de la función administrativa, se procederá a profundizar en el impacto que ha tenido la tecnología, especialmente los medios electrónicos, en el ejercicio de esta y en el cumplimiento de los principios de eficacia, economía y celeridad. Comprender este impacto en el ejercicio de la función administrativa es importante teniendo en cuenta la revolución tecnológica que estamos viviendo hoy en día.

Es evidente que en la actualidad utilizamos masivamente la tecnología en nuestra cotidianidad y que gracias a su aplicación el ser humano ha podido simplificar las tareas más complejas, optimizando de esta manera sus capacidades y contribuyendo a su desarrollo. En relación con esto, la Administración pública no es una excepción. Gracias al uso y aprovechamiento de los medios electrónicos, esta ha logrado que sea más eficiente en el ejercicio de la función administrativa. Por medio de estos se han podido simplificar numerosos trámites desgastantes y que requerían un gran gasto de tiempo y capital, mejorando así el cumplimiento de sus funciones. Un ejemplo de esto puede ser la aplicación del SECOP (el portal virtual de compras públicas), el uso del correo electrónico institucional y las firmas electrónicas.

El uso de medios electrónicos también ha beneficiado a las personas, pues con el mejoramiento en el desempeño de las funciones de la Administración pública se han logrado satisfacer en mayor medida sus necesidades. Esto ocurre, por ejemplo, con el uso de portales electrónicos para peticiones, quejas, reclamos y solicitudes (PQRS) o la publicación de noticias, resoluciones y reglamentos en páginas web institucionales y en redes sociales. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la ley 1712 de 2014, que establece, entre otros, el principio de la divulgación proactiva de la información.

De acuerdo con el Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018), los trámites en línea tienen mayores ventajas que los trámites presenciales, ya que no exigen una regulación tan compleja y extensa, promueven una mayor coordinación institucional, son más económicos y accesibles, y garantizan que haya mayor transparencia en su ejecución.

Siguiendo este orden de ideas, el legislador colombiano ha regulado el uso de los medios electrónicos en el ejercicio de la función administrativa mediante diversas disposiciones o cuerpos normativos. Uno de ellos es la Ley 527 de 1999, en la cual se regulan por primera vez medios electrónicos novedosos como el uso de la firma digital, el comercio electrónico y los mensajes de datos. Otra disposición es el Decreto 019 de 2012, también conocido como "estatuto anti trámites", que fue

expedido con el propósito de suprimir y reformar regulaciones, trámites y procedimientos engorrosos e innecesarios para la Administración Pública. Este Decreto establece la posibilidad de llevar a cabo diversos trámites por medios electrónicos; por ejemplo, la presentación de PQRS por portales electrónicos (una alternativa muy viable para las personas que viven por fuera de la sede principal de la entidad pública), la verificación de la huella dactilar y la administración de la base de datos del registro civil de defunción.

Otros ejemplos son el decreto 2150 de 1995, el cual en su artículo 26 ordena a las entidades públicas habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para la transferencia de información entre particulares y entidades públicas, así como la posibilidad del uso de tecnologías para el archivo por parte de particulares, y la ley 1341 de 2009 que regula la sociedad de información y organiza las tecnologías de la información y las comunicaciones TIC. Esta última, de acuerdo con Santofimio (2011), establece el deber que tiene la Administración Pública de hacer uso de los medios electrónicos y las tecnologías de la información y telecomunicaciones para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades.

Viendo entonces el impacto y las ventajas que supone el uso de los medios electrónicos en la función administrativa, a través de la simplificación y digitalización de diversos trámites, es importante tener en cuenta también las desventajas de su aplicación. Estas tienen que ver por un lado con la resistencia de algunas entidades y servidores públicos a utilizar estos mecanismos y, por otro lado, con el indebido uso que la Administración Pública puede hacer de los mismos.

De esta manera, autores tales como Santofimio y Valero advierten que el indebido uso de las tecnologías por parte de la Administración Pública constituye una clara desventaja respecto a la aplicación de estas en el ejercicio de la función pública. Al respecto, Santofimio (2011) ha indicado que:

Es reprochable cualquier instrumento de las TIC que resulte agresivo y vulnerador de los derechos constitucionales en cualquiera de sus aspectos. No serían admisibles, y la ordenanza electrónica perdería cualquier sentido u horizonte, si los instrumentos electrónicos tan sólo sirven para satisfacer unilateralmente a la Administración (p.158).

En este sentido, Santofimio (2011) explica que no basta únicamente con que la Administración Pública acuda al uso de los instrumentos electrónicos para el cumplimiento de sus funciones. Es necesario además que el uso de estos instrumentos se realice acorde al ordenamiento jurídico y sea eficaz y eficiente en relación con los derechos de las personas, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución los servidores públicos están al servicio de la comunidad. Así, el autor advierte que todo uso de la tecnología que la Administración haga en pro de satisfacer unilateralmente sus intereses además de ser reprochable debe catalogarse como ilegal e inconstitucional.

Siguiendo este orden de ideas, Valero (1998) reconoce que la aplicación de los medios electrónicos e informáticos por parte de la Administración Pública permite asegurar la correcta ejecución de sus potestades y la salvaguarda de los derechos de las personas. No obstante, este autor también advierte que la utilización indebida de la informática por parte de la Administración Pública representa un perjuicio para los derechos de las personas.

Frente a este problema, Sánchez (2009) propone que la Administración Pública se enfoque en un uso estratégico e intenso de las tecnologías en su gestión, para así lograr ser más eficaz y cumplir cabalmente con sus funciones. En concordancia con lo expuesto por este autor, se infiere que el uso estratégico e intenso de las tecnologías deberá siempre ejecutarse en cumplimiento de las disposiciones normativas.

Así, mediante la estricta aplicación de la amplia normatividad que regula el uso de los medios electrónicos en las entidades públicas, es posible mitigar el indebido uso que la Administración puede hacer de estos. Este seguimiento puede ser realizado por los distintos medios de control en ejercicio de sus competencias.

De igual modo, no debe ignorarse la resistencia que algunas entidades y servidores públicos pueden tener frente a la aplicación y uso de los medios electrónicos en el ejercicio de sus funciones, ya sea por cuestiones personales (cuando por ejemplo los servidores rechazan utilizar medios tecnológicos por la dificultad en su manejo), presupuestales (cuando por ejemplo en la entidad estatal rechazan su uso por los costos que conllevan) o institucionales (cuando por ejemplo, no hay diseños institucionales totalmente consolidados dentro de las entidades estatales que permitan identificar la pertinencia de la implementación de los medios tecnológicos). Respecto a esta desventaja, Rincón y Vergara (2017) indican que los servidores públicos rechazan la aplicación de medios electrónicos por varias razones, como las siguientes: muchos servidores públicos consideran insuficientes los medios electrónicos, hay poca claridad normativa en cuanto a la regulación del uso de estos instrumentos y existe un temor infundado en que los distintos entes de control (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía) solo reconozcan plena validez a los instrumentos materializados en papel.

Al respecto, es posible evaluar varias soluciones frente a esta problemática. Entre ellas está realizar distintas capacitaciones y cursos a los servidores públicos sobre la importancia, normatividad y uso de los medios tecnológicos, así como constituir una mesa técnica en la que varios profesionales y expertos en el tema evalúen la gestión interna y el diseño institucional de cada entidad y propongan los medios tecnológicos que mejor se ajusten a las actividades misionales de las mismas. Por último, es importante analizar la conformación de una reserva presupuestal del rubro disponible de cada entidad para destinarlo a la contratación de la implementación, ejecución y mantenimiento de los medios tecnológicos a utilizar.

Teniendo en cuenta el impacto que ha ejercido el uso de los medios electrónicos en el ejercicio de la función administrativa, así como sus ventajas y desventajas, a continuación, se procederá a realizar un análisis exhaustivo de dos de las instituciones jurídicas más importantes: el derecho de petición y la acción de tutela. Posteriormente, se expondrá cómo se tramitan en las dependencias objeto de estudio.

## **El derecho de petición como medio de comunicación entre las personas y el Estado**

El derecho de petición es un derecho fundamental, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. Este consiste en la facultad que tiene toda persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas, por motivos ya sean de interés general o particular, y a obtener una pronta respuesta. Cabe mencionar que este artículo extiende esta facultad a organizaciones privadas. En este sentido, el derecho de petición constituye el medio de comunicación con que cuentan las

personas para comunicarse con las autoridades públicas y los particulares, constituyéndose en una forma de participación democrática en la que pueden realizar un control político a sus actuaciones mediante la formulación de solicitudes, críticas e inquietudes, y proponer soluciones frente a problemáticas concretas. Esta forma de participación es de suma importancia pues, tal y como explican Sánchez y Vergara (2018), la participación se configura como uno de los principios fundantes del procedimiento administrativo. Mediante las distintas formas de participación es posible una intervención amplia de la comunidad en la formulación, deliberación, evaluación y control de la gestión pública.

Las apreciaciones antes descritas concuerdan parcialmente con la definición que proponen Vidal y Molina (2016), al indicar que:

El derecho de petición, como uno de los fundamentos del derecho administrativo, es la facultad política de poder dirigirse a las autoridades, de cualquiera de las tres ramas del poder público, para solicitar gratuitamente y sin intermediarios una pronta respuesta a sus solicitudes. (p.537).

De acuerdo con Marín (2016), la naturaleza jurídica de este derecho fundamental es muy compleja, pues no se enmarca dentro de una única categoría jurídica, sino que se trata de un derecho subjetivo, fundamental y de naturaleza política.

Aunque actualmente se discute la naturaleza política del derecho de petición, hay un claro consenso en definirlo como un derecho subjetivo, en el sentido de que consagra la facultad de un sujeto activo (persona) de presentar peticiones ante las autoridades públicas y/o particulares y, correlativo a esto, establece el deber a las autoridades públicas y/o particulares de atender y dar respuesta a esas peticiones dadas. También hay un claro consenso en definir el derecho de petición como un derecho fundamental, pues este cumple con los criterios formales y jurisprudenciales que denotan la calidad de fundamental y además cuenta con las ventajas de ser de aplicación inmediata y gozar de protección reforzada. Al respecto, Herrera (2012) indica que: "Tiene el carácter de derecho fundamental, no solo por ubicarse dentro del capítulo 1, De los Derechos Fundamentales, del título II de la Constitución, sino por cuanto se trata de un derecho inherente a la persona." (p. 352.). En este orden de ideas, Vidal y Molina (2016) resaltan que a todo peticionario se le debe otorgar, además de una respuesta oportuna y eficaz, un trato respetuoso y acorde a la dignidad humana.

De acuerdo con la Corte Constitucional (2014), el núcleo esencial del derecho de petición radica en varios aspectos importantes: la petición o solicitud que realiza la persona a las autoridades públicas y/o particulares, la pronta respuesta a la misma, que la respuesta sea de fondo y que sea debidamente notificada al peticionario.

Según explica Marín (2016), el núcleo esencial del derecho de petición es complejo ya que comprende diferentes elementos: la respuesta de fondo por parte de las autoridades públicas y/o particulares, la respuesta dentro de los términos dados en la ley y una comunicación efectiva entre las autoridades públicas y/o particulares y el peticionario. De ahí que el autor indica: "Es en la pronta resolución, no en la simple formulación, donde el derecho se convierte en un instrumento eficaz y valioso de participación democrática" (Marín, 2016, p.107).

Aunque el núcleo del derecho de petición es complejo, pueden diferenciarse los distintos elementos que lo comprenden, logrando que su ejercicio pueda ser eficaz y permita cumplir con los fines por medio de los cuáles fue planteado. No obstante, es importante hacer hincapié en uno de ellos: la pronta respuesta a la petición.

La pronta respuesta por parte de las autoridades públicas y/o particulares implica que se establezcan lapsos determinados para tal efecto, que sean proporcionales a la petición presentada por la persona y la capacidad de respuesta de la entidad. Este trámite se reguló por primera vez en el artículo 6 del Decreto 01 de 1984, y posteriormente en el capítulo 1 del CPACA y la ley 1755 de 2015. Es importante anotar que ese capítulo del CPACA fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-818 de 2011, pues se regulaba un derecho fundamental y no fue tramitado por ley estatutaria, por lo que el derecho de petición entró a ser regulado completamente por la ley 1755 de 2015.

De conformidad con el artículo 14 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, toda petición debe resolverse en un término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se recibió para resolverla. Excepcionalmente, cuando en la petición se solicite copias de documentos, el término es de 10 días hábiles y cuando en la petición se está realizando una consulta, es de 30 días hábiles para responder. Cabe anotar que estas disposiciones operan en ausencia de una norma legal expresa que establezca términos especiales. Es importante anotar que el párrafo del artículo antes mencionado dispone que en caso de que la entidad no logre resolver la petición dentro de los plazos establecidos; antes de que se venza dicho término, la entidad deberá indicarle al peticionario los motivos de su demora y el plazo estimado en que se ampliará la respuesta de su petición.

Como se ha mencionado, no basta únicamente con que la Administración pública responda la petición dentro de los términos establecidos en la ley. Es necesario además que esa respuesta sea de fondo; es decir que se resuelva materialmente la petición invocada y que esta se comunique efectivamente al peticionario.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para resolver materialmente una petición es necesario que la Administración tome una posición de fondo, clara y precisa frente al tema planteado y logre comunicársela efectivamente al peticionario. Como bien establece la Corte Constitucional (1999):

Las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las peticiones que ante ella se formulan. En efecto, las contestaciones evasivas, vagas, contradictorias y en general todas aquellas que tiendan a confundir al interesado, violan el derecho fundamental de petición. (p.1).

Ahora bien, otro de los elementos que comprende el núcleo esencial del derecho de petición es la efectiva comunicación de la respuesta al peticionario, pues gracias a esta logra consolidarse y hacerse efectivo este derecho fundamental. De nada sirve que la Administración responda de fondo y dentro de los términos señalados en la ley si no logra comunicar al peticionario dicha respuesta; más aun teniendo en cuenta que cuando se da a conocer la respuesta a la petición, el peticionario en determinadas circunstancias tiene derecho a impugnar esa respuesta, en virtud de los principios de publicidad y contradicción. Al respecto, ha indicado Marín (2016) que este derecho fundamental también puede vulnerarse por la negligencia e ineptitud

de la Administración en poner en conocimiento del solicitante la respuesta dada, por lo que es necesario que esta actúe con la mayor diligencia y cuidado para tales efectos.

De acuerdo con el artículo 22 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, las entidades públicas deben establecer la tramitación interna de las peticiones (PQRS) que deben resolver. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, que contempla las distintas formas en que pueden presentarse y radicarse las peticiones. Estas implican, como bien explican Vidal y Molina (2016), que las mismas se pueden presentar de manera verbal, por escrito o por medios electrónicos y que deben constar mediante cualquier medio que sea idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Sin embargo, en la práctica puede observarse que algunas entidades no cuentan con mecanismos idóneos para realizar dichos trámites (especialmente para notificar al peticionario), lo que implica una vulneración del derecho de petición.

Tratándose de un trámite muy elemental, para que una persona pueda interponer una petición debe cumplir con ciertos requisitos básicos: señalar al destinatario (en caso de que la entidad a quien se dirige la petición no sea competente para resolverla, esta tiene el deber de remitirla a la entidad que le compete), que haya una plena identificación del solicitante, que el objeto/ contenido de la solicitud sea claro y que el interés para presentar la solicitud sea legítimo. De acuerdo con el artículo 17 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, en caso de que la petición interpuesta no cumpla con alguno de estos requisitos, la Administración le otorgará el plazo de un (1) mes para subsanarlos. Si pasado ese término no la hace, la Administración procederá a archivarlo. Con respecto al desistimiento, un aspecto importante que recalcan Vidal y Molina (2016) es que, de acuerdo con los artículos 17 y 18 del CPACA, sustituidos por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, este puede ser decretado tanto por el funcionario público como por el peticionario, sin perjuicio de que se pueda presentar nuevamente la solicitud cumpliendo con los requisitos legales. Además, debe tenerse en cuenta que las autoridades administrativas pueden de oficio continuar con la resolución de la petición, pese a que el peticionario haya desistido de la misma, por razones de interés público. Tal respuesta se expedirá mediante resolución debidamente motivada.

El derecho de petición, no obstante ser un derecho fundamental con un núcleo complejo, cuenta con ciertas limitaciones. De conformidad con el artículo 24 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, la Administración puede negar el suministro de información o la entrega de documentos cuando estos tengan el carácter de reserva, ya sea por norma constitucional o legal expresa. No obstante, cabe anotar que el artículo 26 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, dispone el recurso de insistencia como una alternativa con la que cuenta el peticionario mediante la cual puede insistir o solicitar nuevamente a la Administración que le brinde información que este considera que no es susceptible de reserva y le competará a la jurisdicción contencioso-administrativa decidir si los documentos solicitados tienen el carácter de reserva o no.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el derecho de petición es un derecho fundamental y atendiendo además a su importancia en el ejercicio de la democracia, la Constitución, a través de su artículo 86, provee la acción de tutela como el mecanismo idóneo al que puede acudir el peticionario cuando la Administración haya vulnerado

su derecho de petición, en cualquiera de las situaciones explicadas anteriormente. En consecuencia, el peticionario podrá acudir a cualquier juez de la República, por medio de la acción de la tutela, para que este intervenga y exija a la autoridad que responda la petición invocada. Más adelante se abordará con mayor profundidad cómo procede el mecanismo de acción de tutela.

De igual modo, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y en la ley 1755 de 2015, la no respuesta del derecho de petición constituye una falta disciplinaria para el servidor público a quien se haya dirigido la petición. De igual modo, se configura la figura del silencio administrativo, que puede definirse como: "Una ficción jurídica, mediante la cual, en los eventos en los que la autoridad administrativa omite dar respuesta a las peticiones, la ley le otorga un valor jurídico, negativo o positivo, a tal omisión." (Herrera, 2012, p. 472).

De acuerdo con el artículo 83 del CPACA, por regla general, cuando la Administración no responde dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la petición, se configura la figura del silencio administrativo negativo, que implica una respuesta negativa tácita por parte de la Administración. No obstante, de acuerdo con el artículo 84 del CPACA, excepcionalmente se configura el silencio administrativo positivo; es decir, se entiende que la Administración ha dicho que sí, cuando hay norma legal expresa que así lo determine.

Atendiendo entonces al alcance que comprende esta figura jurídica y a las consecuencias que se derivan cuando la autoridad ha vulnerado la misma, especialmente por no responder dentro de los términos, se procederá a analizar con mayor profundidad la acción de tutela.

## **La acción de tutela, el instrumento de toda persona para hacer valer sus derechos**

La acción de tutela se consagra en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia como un mecanismo jurídico que permite a las personas exigir la garantía y protección de sus derechos fundamentales y el cumplimiento de los mismos.

El texto extraído del artículo 86 de la Constitución permite vislumbrar la definición, contenido y alcance de este mecanismo, que luego se reguló mediante el Decreto 2591 de 1991. La Corte Constitucional de Colombia (1992) ha definido sobre esta que:

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución (p.8).

En este orden de ideas, Villa (2007) indica que la acción de tutela constituye un medio versátil que puede utilizar cualquier persona, sin necesidad de recurrir a un abogado ni de documentación escrita, con el propósito de acudir a un procedimiento preferente y sumario contra todo tipo de acciones u omisiones de cualquier persona pública o privada, sin necesidad de agotar previamente los recursos de la vía gubernativa. En este sentido, Lemaitre (2016), concibe la acción de tutela como la reforma institucional introducida por la Constitución de 1991 que mayor impacto que ha tenido, pues “la posibilidad de hacer efectivos los derechos ante cualquier juez sin tener abogado incidieron de manera decisiva en el funcionamiento de las instituciones y en la cultura legal del país, pues los colombianos la han utilizado masivamente.” (Lemaitre, 2016, p. 18).

Este mecanismo judicial es el instrumento con el que cuentan todas las personas sin importar el sexo, raza, situación socioeconómica o política, para acceder a la administración de justicia sin necesidad de un apoderado o un abogado titulado, en aras de defender y solicitar la protección de los derechos fundamentales que hayan sido vulnerados, ya sea por particulares o por autoridades públicas. De esta forma, se logran abordar situaciones complejas y delicadas que se viven en el país día a día. Si bien algunas de estas situaciones podrían tratarse mediante las acciones procesales convencionales, estas no constituyen el medio idóneo, ni eficaz para ello. De acuerdo con Esguerra (2004):

Pero efectivamente también, la experiencia había permitido establecer que ese amplio y variado acervo de remedios procesales, a más de haber demostrado ser casi siempre de una pasmosa lentitud operativa, generalmente excedía las posibilidades del común de los ciudadanos. Prueba irrefutable de lo primero, es el hecho de que en Colombia, tradicionalmente, cualquier proceso judicial tarda en promedio por lo menos 5 años, cuando no varios más, con la sola excepción de aquellos a través de los cuales se ventilan las acciones públicas, cuya duración oscila en todo caso en alrededor de dos años. (pp. 100-101).

De igual modo, este autor recalca el limitado acceso que tiene la persona a las acciones procesales convencionales para la protección de sus derechos, pues para acceder a estos, la persona debe contar con la representación de un abogado titulado y con los recursos económicos suficientes para solventar las costas del proceso ordinario y el pago de los honorarios de su abogado. Quinche (2017) coincide con esto, al rescatar esta característica como una de las más importantes pues la acción de tutela pretende ser más de las personas del común que de los abogados e implica a su vez una reinterpretación de la práctica judicial.

Además, ocurre que en varias de esas situaciones complejas y delicadas no existe un medio o recurso de defensa judicial determinado frente a la vulneración de los derechos fundamentales de la persona o que el perjuicio derivado de esa vulneración sea irremediable. Por esta razón la acción de tutela entra también a abordar estas situaciones por su carácter subsidiario.

El Decreto 2591 de 1991, dictado con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas al presidente, reglamenta el objeto y el procedimiento por el cual se lleva a cabo este mecanismo constitucional. No obstante, este decreto no es la única fuente normativa que regula este instrumento. Encontramos otras fuentes como la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, modificada por la ley 1285 de 2009, que establece en su artículo 43 la estructura de la jurisdicción constitucional;

el Decreto 1382 del 2000, que establece las reglas para el reparto de la acción de tutela; el Decreto 1834 de 2015, que adiciona el Decreto 1069 de 2015 (denominado “Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia”).

De acuerdo con Quinche (2017), se ha logrado consolidar de una manera más completa el funcionamiento del sistema de aplicación de la acción de tutela a través de la jurisprudencia constitucional, constituida a partir de múltiples fallos de tutela y de unificación.

En la acción de tutela se constituye una relación jurídica en la que logran identificarse dos sujetos: por un lado, el accionante, que es aquel sujeto que alega que sus derechos fundamentales han sido vulnerados y eleva ante la jurisdicción la correspondiente solicitud de amparo. Por otro lado, el accionado, que es aquel a quien se señala que con su acción u omisión ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante.

Una de las características más valiosas de la acción de tutela es su inmediatez. De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela debe ser resuelta en un término de 10 días hábiles contados a partir de su solicitud. Por lo tanto, en este caso se lleva a cabo un procedimiento más concreto e informal que en los procesos judiciales ordinarios. En la acción de tutela el accionante presenta una solicitud al juez redactando todos los hechos que dieron lugar a la vulneración de sus derechos fundamentales y el juez exhorta al accionado a que conteste en términos que varían de 1 a 3 días hábiles, presentando su versión de los hechos. Por consiguiente, es importante que las entidades estatales, cuando son accionadas, presenten su versión de los hechos dentro de los términos estipulados; en caso contrario, su derecho de defensa se ve afectado. Una mala organización en la recepción, disposición y archivo de tutelas puede implicar una afectación en el trámite y, por consiguiente, una omisión en la respuesta a las acciones de tutela dentro de los términos establecidos.

Teniendo en cuenta el extenso marco normativo, las características y fines propios de este mecanismo, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que la parte accionada siempre debe cumplir lo ordenado en el fallo de tutela sin dilación, configurándose así una obligación que la parte accionada debe cumplir, so pena de que se produzcan consecuencias jurídicas en virtud de su incumplimiento. De acuerdo con Quinche (2017), para la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las órdenes impuestas por los jueces en los fallos de tutela, el decreto 2591 de 1991 estipula 2 figuras: el cumplimiento del fallo y el desacato.

Con respecto al cumplimiento del fallo, la Corte Constitucional (2003) ha admitido que la autoridad competente para velar por el cumplimiento de lo ordenado en los fallos de tutela es el juez de primera instancia, incluyendo los casos en los cuales la decisión haya sido confirmada, modificada o revocada en segunda instancia o por la Corte Constitucional en sede de revisión. Frente a esta última instancia, es muy importante tener en cuenta que, de acuerdo con Rivera (2012), si bien los fallos de tutela por regla general tienen efectos inter partes (es decir, se aplican únicamente a las partes vinculadas en el proceso: accionante-accionado), en algunas circunstancias excepcionales, la Corte Constitucional en sede de revisión le otorga a los fallos de tutela efectos distintos a los inter partes. Esto es lo que se denomina “modulación de los fallos de tutela”. Al respecto, Rivera (2012) define los fallos modulados de tutela como:

Aquellos dictados por la Corte Constitucional con ocasión de la revisión de fallos de tutela, en los que los efectos de las órdenes impartidas tienen un alcance mayor al meramente inter partes y cuya adopción se justifica, según la Corte, para proteger los derechos de quienes no acudieron a la tutela.” (p. 33).

Con base en lo anterior, tanto el juez de primera instancia como los accionados deberán velar por el cumplimiento del fallo de tutela, especialmente cuando se trata de un fallo de tutela modulado por la Corte Constitucional.

Con respecto al incidente de desacato, esta es una figura incidental que se encuentra regulada en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que establece que:

La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

El cumplimiento del fallo corresponde entonces a aquellas medidas que la autoridad competente (en este caso, el juez de primera instancia) toma con el fin de garantizar la protección de los derechos que fueron tutelados. En cambio, el desacato corresponde a la sanción o juzgamiento impuesto a la parte accionada por el incumplimiento del fallo de tutela, regulada en el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991. Este ordena que:

El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con Quinche (2017), la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha modificado un poco su tesis acerca de la naturaleza jurídica del incidente de desacato, concibiendo el mismo más como un instrumento correccional y persuasivo que como un instrumento sancionatorio, pues su objetivo en últimas es que el accionado cumpla con la obligación impuesta en el fallo de tutela, para así garantizar la protección de los derechos amparados. El incumplimiento del fallo puede generar como consecuencia jurídica el desacato. Pero como el desacato es un instrumento de carácter incidental, no siempre que haya un incumplimiento del fallo se produce este como consecuencia jurídica. La imposición de esta medida judicial debe solicitarse a petición del interesado o del Ministerio Público.

En este orden de ideas, de acuerdo con Quinche (2017), para que el interesado pueda tramitar el desacato deben cumplirse alguna de las siguientes causales: (i) que la parte accionada no cumpla la orden impartida, (ii) que haya cumplimiento parcial de la orden impartida en el fallo de tutela o (iii) que la parte accionada modifique la orden impartida.

De igual modo, Quinche (2017) especifica tres elementos que deben concurrir para que se configure el desacato: (i) que las órdenes proferidas por el juez de tutela a favor del accionado sean desatendidas, (ii) que se incumpla lo ordenado por el juez

constitucional y (iii) que el incumplimiento sea imputable a título de dolo. La responsabilidad exigida para el desacato es subjetiva, a diferencia de la responsabilidad exigida para el cumplimiento, que es de carácter objetivo.

En virtud del carácter subjetivo de la responsabilidad exigida para el desacato es preciso demostrar el dolo o en su defecto la culpa (negligencia) de la parte accionada. Este incidente es declarado por el juez que conoce de la acción de tutela una vez se haya agotado el término de traslado y contestación de la parte accionada, garantizando así el derecho al debido proceso.

Con respecto a la duración del trámite de desacato, la Corte Constitucional (2014) ha establecido que este, por regla, al igual que el trámite de decisión de la sanción, no debe superar los 10 días hábiles contados a partir de la apertura del incidente de desacato. Excepcionalmente, se podrá exceder el término de 10 días hábiles cuando haya necesidad de practicar una determinada prueba, en aras de garantizar el derecho de defensa, y sea justificada y razonable la demora de la misma.

En consecuencia, viendo que el cumplimiento del fallo y la imposición del incidente de desacato son procedimientos muy concretos y ágiles, las entidades estatales siempre deben estar atentas al momento en que se profiere el fallo de tutela y las órdenes que contiene. Un mal trámite en la recepción, organización y archivo de fallos de tutela puede dar lugar al incumplimiento de los fallos, la imposición de incidentes de desacato y el desconocimiento de precedentes judiciales que pueden constituir una base importante para que no se vuelvan a repetir los hechos que originaron la violación de derechos fundamentales.

## **Análisis de casos**

Partiendo de las breves bases doctrinarias anteriormente expuestas y teniendo en cuenta la normativa que regula el derecho de petición y la acción de tutela, se expondrá el trabajo de campo realizado en las tres dependencias adscritas a la Gobernación de Antioquia, muestra seleccionada para el trabajo de investigación. De esta manera, se podrá determinar la idoneidad de la implementación de sistemas de información para peticiones y acciones de tutela dentro de las entidades públicas, planteado como el objetivo general del trabajo de investigación.

La exposición del trabajo de campo realizado consistirá en un resumen ejecutivo de los aspectos más relevantes mencionados en las respectivas entrevistas, así como en la presentación de los hallazgos obtenidos en las mismas. Además de esto se expone una tabla comparativa que registra los hallazgos obtenidos en las entrevistas. Cabe anotar que en el desarrollo de las entrevistas los entrevistados autorizaron expresamente, mediante la firma de la autorización de uso de datos personales, la publicación de sus nombres, así como el cargo que ocupan, y la grabación de las entrevistas para su posterior registro en el trabajo de investigación<sup>2</sup>.

*El registro y organización de acciones de tutela y peticiones en el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (DAPARD)*<sup>3</sup>.

2. Este conjunto de documentos corresponde a los anexos del trabajo de investigación.

3. A partir del 5 de noviembre de 2020, mediante decreto departamental 2020070002567, la entidad se denomina Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de Antioquia (DAGRAN).

Se conversó con Adriana María Betancur, Profesional Universitario y Xiomara Gaviria, Practicante de excelencia, ambas explican que todos los documentos físicos dirigidos a la entidad llegan a la Gobernación y los recibe la Dirección de Gestión Documental<sup>4</sup>. Esta dirección se encarga de radicar los documentos y posteriormente los envía un mensajero de la Dirección de Gestión Documental. Cuando el mensajero entrega los documentos, los recibe el Auxiliar Administrativo/a y este se encarga de registrar su entrada en un archivo en Excel y delegar a cada funcionario los respectivos documentos.

Las peticiones y tutelas se asignan a los funcionarios y practicantes de la Unidad Jurídica de la dependencia, quienes se encargan de proyectar las respuestas. Proyectadas las respuestas, el auxiliar administrativo/a las envía al Director/a de la entidad para su firma y posteriormente se radican y firman de forma virtual por el sistema Mercurio<sup>5</sup> para su envío. El Auxiliar Administrativo registra la salida del documento en el archivo de Excel.

No obstante, este no es el único proceso que se lleva a cabo, pues ocurre que muchas de las peticiones que son dirigidas a la dependencia llegan directamente por Mercurio, que consiste en una base de datos en la que circulan todos los documentos que entran y salen de la Gobernación y aquellos que se tramitan internamente entre las dependencias, el cual lleva más de 10 años operando en la misma.

De acuerdo con las apreciaciones de las entrevistadas, este trámite interno, pese a intentar ser organizado, muchas veces se vuelve muy tedioso, desgastante y complicado, pues implica un gran gasto de tiempo y personal, que muchas veces afecta la efectividad en la respuesta, pues corren los términos legales y muchas veces el tiempo no alcanza. Consideran, desde su punto de vista, importante un sistema para peticiones y tutelas, ya que, como Mercurio recibe toda clase de documentos, muchas veces se vuelve muy lento y desordenado para llevar a cabo sus funciones, dificultando la tarea de recibir y responder las peticiones y acciones de tutela a tiempo. Con un sistema único para peticiones y tutelas se logrará unificar en un único trámite el tratamiento de los mismos, evitando el usual inconveniente de diferenciar cuáles documentos llegan por medio físico y cuáles por medio magnético.

Para conocer del archivo de las peticiones y acciones de tutela que allegan a la dependencia, se conversó con el funcionario Gustavo Correa, quien explicó que el archivo del DAPARD se ciñe a los parámetros establecidos en la ley 594 del 2000, que es la ley general de archivos. Acorde con la ley, la dirección de gestión documental de la Gobernación establece todas las directrices y envía a los archivos de las dependencias las tablas de retención (en archivo Excel) en las cuales se identifican los tipos de documentos que se archivan. De acuerdo con el funcionario, con las tablas de retención en archivo de Excel no hay un control y un orden tan absoluto como podría darse con un sistema de información, pues la búsqueda y registro de los documentos sería más sencilla, sin pasar por tantos trámites innecesarios, además de que no se correría el riesgo de que haya una pérdida de la información.

*El registro y organización de acciones de tutela y peticiones en la Secretaría de Educación de Antioquia.*

Se conversó con Maida Dionis Bedoya Leal, Profesional Universitaria de la División Jurídica de la Secretaría de Educación de Antioquia. Su función es asignar las acciones de tutela y las solicitudes de los órganos de control que alleguen a la dependencia.

4. Dependencia adscrita a la Gobernación de Antioquia.

5. Sistema de información para la gestión documental de la Gobernación de Antioquia.

Con respecto a las acciones de tutela, estas generalmente llegan a su bandeja de Mercurio y posteriormente, se encarga de asignarlas a los respectivos funcionarios para su respuesta.

Con respecto a los documentos en general, peticiones, solicitudes de información, requerimientos de otras dependencias, entre otros, estas llegan a la bandeja de Mercurio del director/a jurídico/a, quien los asigna a los respectivos funcionarios por medio del auxiliar administrativo/a. De igual modo, las acciones de tutela pueden llegar por medio físico a la Dirección de Gestión Documental de la Gobernación, que luego radica el documento y posteriormente lo remite a la entidad por medio del mensajero.

En la base de datos Mercurio hay dos herramientas: la bandeja de destinatarios en la que llegan los exhortos, peticiones y demás solicitudes de la comunidad, y la bandeja de workloft en donde llegan las PQRS, las acciones de tutela y las solicitudes de los órganos de control.

Después de asignarse la petición o tutela, el funcionario que la recibe se encarga de proyectar la respuesta y la remite al director jurídico para su firma. Tal respuesta firmada se envía por Mercurio para la firma digital y radicación y posteriormente, se envía por correo electrónico al juzgado cuando este se encuentre por fuera de la ciudad. Después de enviarse al juzgado por correo electrónico, se imprime tal respuesta y se archiva. Si el juzgado queda en la ciudad de Medellín, se proyecta la respuesta, se envía al mercurio para su firma digital y radicación y se envía físico.

El archivo se maneja de forma física dentro de la entidad. Todas las peticiones, acciones de tutela, fallos y respuestas se imprimen y archivan en el centro de documentos de la dependencia, siguiendo los protocolos establecidos en la ley.

De acuerdo con la funcionaria, es más fácil adecuarse a lo que ya existe; es más un tema de manejo, orden y cuidado, por lo que no considera tan necesario un sistema de información para peticiones y tutelas.

No obstante, la funcionaria apreció las distintas ventajas y desventajas del aplicativo Mercurio. Entre las desventajas se observa que en ocasiones el sistema se demora para radicar, lo que muchas veces implica una pérdida de tiempo y que en otras se deba mandar el documento físico al juzgado. Entre las ventajas se encuentra que sirve para rastrear información, pues tiene capacidad de almacenar todos los documentos dispuestos en las bandejas de entrada y salida.

*El registro y organización de acciones de tutela y peticiones en la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia.*

Se conversó con Patricia Castaño y Alfonso Alba, funcionarios de la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia, quienes explicaron que la entidad maneja actualmente el sistema SIAT, Sistema de Información de Atención de Tutelas de la Secretaría de Salud. Este sistema fue creado en el año 2008 aproximadamente, es de uso exclusivo de la dependencia y se creó con el fin de registrar y archivar la cantidad incalculable de tutelas que llegan a la dependencia. De acuerdo con los funcionarios, los costos para la implementación de este tipo de sistemas ascienden a CUATROCIENTOS Y SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M/L (\$400.000.000-\$600.000.000) aproximadamente.

Con base en esto, se planteó estructurar toda esa información en una base de datos que permitiera facilitar su organización, acceso y archivo en una base única de datos, distinta a Mercurio. Se ingresan a este sistema datos tales como los autos proferidos por los juzgados, solicitudes de las IPS, las fechas en las que se realizó el traslado y se profirió el fallo de tutela, los hechos, derechos vulnerados y los datos de los accionantes y el juzgado.

Las peticiones se manejan por el sistema Mercurio, al igual que las notificaciones de las acciones de tutela.

**Tabla 1.** Resumen de los resultados obtenidos.

<b>Trámite de las peticiones y acciones de tutela.</b>			
<b>Variable</b>	DAPARD	Secretaría de Educación de Antioquia	Secretaría Seccional de Salud de Antioquia
<b>Metodología que aplican en el trámite</b>	Prevalentemente acuden a un sistema manual para el trámite de peticiones y tutelas. El sistema Mercurio lo utilizan más que todo para la firma del documento, aunque en ocasiones pueden recibir peticiones y tutelas a través de él.	Prevalentemente utilizan el aplicativo Mercurio para el trámite de peticiones y tutelas.	Para el trámite de acciones de tutela utilizan el sistema SIAT. Para el trámite de peticiones utilizan el sistema Mercurio.
<b>Ventajas y desventajas de la metodología que implementan</b>	<p>Ventajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Claridad en las funciones y protocolos establecidos para cada uno de los servidores públicos.</li> <li>Mayor seguridad y confianza en el uso de los medios físicos para el trámite de peticiones y tutelas.</li> </ol> <p>Desventajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Poca agilidad en el trámite de peticiones y tutelas.</li> <li>Dificultades en el orden y rastreo de información.</li> <li>Dificultades en el manejo del aplicativo Mercurio (instrumento poco eficiente).</li> </ol>	<p>Ventajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Claridad en las funciones y protocolos establecidos para cada uno de los servidores públicos.</li> <li>Con el uso del aplicativo Mercurio es más fácil rastrear la información.</li> </ol> <p>Desventajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Dificultades en el manejo del aplicativo Mercurio que obstaculiza el trámite de las peticiones y tutelas (es un instrumento poco eficiente).</li> <li>Dificultades en el rastreo y registro de información de las tutelas que allegan a la entidad de forma física.</li> </ol>	<p>Ventajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mayor agilidad y orden en los trámites de tutela gracias a la aplicación del SIAT y Mercurio.</li> <li>Se prioriza la atención en el trámite de las tutelas.</li> <li>Con ambos sistemas es más fácil rastrear la información.</li> </ol> <p>Desventajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Dificultades en el manejo del aplicativo Mercurio para el trámite de peticiones (poca eficiencia del instrumento).</li> <li>Riesgo de que se dé un uso indebido del SIAT.</li> </ol>
<b>Uso de medios electrónicos</b>	Aplicación del sistema Mercurio y tablas de Excel.	Aplicación del sistema Mercurio.	Aplicación SIAT y sistema Mercurio.
<b>Aplicación de la normatividad que regula el uso de los medios electrónicos en la Administración Pública</b>	Aplicación del decreto 2150 de 1995, ley 1341 de 2009 y decreto 019 de 2012.	Aplicación del decreto 2150 de 1995, ley 1341 de 2009 y decreto 019 de 2012.	Aplicación del decreto 2150 de 1995, ley 1341 de 2009 y decreto 019 de 2012

Con base en el trabajo de campo realizado puede observarse una amplia aplicación de los medios electrónicos y de la normatividad que la regula en el trámite de peticiones y acciones de tutela. Se obtuvo como hallazgo que las distintas dependencias, pese a estar adscritas a una única entidad (Gobernación de Antioquia), emplean diversos mecanismos y metodologías para el trámite de peticiones y acciones de tutela. Se determinó también que, aunque las entidades no aplican un mismo trámite para las peticiones y acciones de tutela, se destaca la importancia que le atribuyen a este para la garantía y protección de los derechos de las personas en ejercicio de la función administrativa. A continuación, se procederá a ahondar con mayor detalle en los datos y hallazgos obtenidos, así como a evaluar de qué manera se podría mejorar el ejercicio de la función administrativa en la atención de peticiones y acciones de tutela.

## **¿Cómo mejorar el ejercicio de la función administrativa en la atención de peticiones y acciones de tutela?**

### **Admisibilidad de los medios electrónicos en el ejercicio de la función administrativa.**

Puede observarse a partir del trabajo de campo realizado que las entidades estatales manejan de manera distinta la recepción, organización, y archivo de peticiones y tutelas, corroborándose de esta manera una de las hipótesis inicialmente planteadas al inicio del trabajo de investigación. Este hallazgo podrá constituir un punto de partida para futuras investigaciones que quieran conocer cómo se realiza el trámite de peticiones y acciones de tutela en otras dependencias y entidades estatales y si habrá necesidad o no de que estas unifiquen el trámite de peticiones y acciones de tutelas para todas sus dependencias adscritas.

Por medio de la aplicación de la técnica de entrevistas semi estructuradas, pudieron detectarse las ventajas y desventajas de los distintos modelos que las dependencias utilizan. Con respecto a las fallas y desventajas identificadas en las metodologías que implementan, pudo concluirse que estas pueden subsanarse fácilmente por medio de distintas alternativas. Entre ellas, puede proponerse la implementación de un sistema de información exclusivo para el trámite de peticiones y acciones de tutela, teniendo en cuenta el sistema SIAT que aplica hoy en día la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia, las grandes ventajas que su implementación ha traído para la dependencia y las apreciaciones dadas por algunos entrevistados. Estos últimos reconocieron la necesidad de unificar y organizar los procesos por medio de los cuales se tramitan las peticiones y acciones de tutela, así como la importancia del uso de los medios electrónicos, y la pertinencia de la propuesta planteada para lograr tales objetivos.

Como se logra constatar a lo largo del trabajo de investigación, el correcto trámite de las peticiones y acciones de tutela dentro de las entidades estatales es un tema de suma importancia que las entidades estatales deben evaluar constante y detalladamente en virtud de las implicaciones de distinta índole que conlleva el mismo. De igual modo, el presente trabajo de investigación rescata el papel que ha desempeñado el uso de los medios electrónicos (entre ellos los sistemas de información), en el ejercicio de la función administrativa.

El uso de los medios electrónicos en la Administración Pública, pese a tener ventajas y desventajas, ha sido crucial y ha logrado generar un impacto dentro de la misma. Este impacto ha sido regulado por el legislador a través de distintos mecanismos con

el fin de que el uso de medios electrónicos se haga de conformidad con los principios fundantes del Estado Social de Derecho, pretendiendo así mitigar las desventajas que presenta su uso. Como bien se recalcó a lo largo del trabajo de investigación, el uso de los medios electrónicos debe siempre hacerse para proteger y velar por los derechos de las personas.

En consecuencia, se recalca la pertinencia de la pregunta que constituyó el punto de partida de la investigación, referida a la idoneidad de la implementación de sistemas de información en el trámite de peticiones y acciones de tutela en las entidades públicas.

La solución propuesta, consistente en la implementación de sistemas de información para el trámite de peticiones y acciones de tutela, parece ser una solución acertada e incluso necesaria. No obstante, cabe advertir que esta propuesta, si bien no constituye una solución única y exclusiva que logre erradicar completamente el problema frente al mal trámite de peticiones y acciones de tutela en las entidades públicas, teniendo en cuenta los muchos otros factores que inciden en la problemática y los distintos componentes y complejidades que implica el uso de los medios electrónicos y de las figuras jurídicas del derecho de petición y la acción de tutela, sí podría contribuir a su mejoramiento. Este mejoramiento contribuye al correcto ejercicio de la función administrativa y a la garantía y protección de los derechos de las personas.

Es posible concluir entonces que es idónea la implementación de un sistema de información de peticiones y tutelas dentro de las entidades públicas, pues permite acortar trámites innecesarios y facilitar la recepción, respuesta y archivo de estos instrumentos, disminuyendo de forma significativa los posibles márgenes de error y previniendo la aplicación de sanciones penales y disciplinarias. El impacto que podría generar su implementación es prevalentemente positivo y las fallas o desventajas que podría acarrear ese impacto (como, por ejemplo, el indebido uso de los medios electrónicos, los recursos disponibles para su aplicación, el proceso de contratación, selección e implementación del sistema y la capacidad y adaptabilidad de los funcionarios para el manejo de este), son fácilmente tratables.

Además, de conformidad con la ley 594 de 2000, ley general de archivos, en su artículo 19, es posible que las entidades públicas puedan incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de los archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, cumpliendo con los principios generales de la función archivística. Por consiguiente, las entidades podrán implementar un sistema de información de peticiones y tutelas que permita organizar estos instrumentos incorporando las respectivas tablas de retención documental y el inventario designado para ello, y que, a su vez, pueda articularse con el archivo físico de estos instrumentos, para que haya una mayor organización en su registro y pueda realizarse una búsqueda más simple de los mismos en caso de que se requiera.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, se propone la implementación de un sistema de información para el trámite de peticiones y acciones de tutela, que siga un modelo o pautas similares a los que aplican los sistemas SPOA, Sistema Oral Penal Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación, y eKOGUI, Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Si bien estas plataformas no están enfocadas específicamente

en el trámite de peticiones y acciones de tutela que allegan a estas entidades, sí han configurado herramientas exitosas para el registro y gestión de la información de la actividad litigiosa de las entidades estatales del orden nacional (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2016), así como de las actuaciones e investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación (Fiscalía General de la Nación, 2011).

Estos sistemas utilizan distintos módulos, clasificados en varios niveles, con el propósito de catalogar y así relacionar de manera ordenada toda la información que diariamente llega a las entidades. En este orden de ideas, el modelo que debe seguir el sistema de información para el trámite de peticiones y acciones de tutela propuesto es el siguiente:

1. Primer nivel: Radicación e ingreso de las peticiones y acciones de tutela. Dicho nivel comprende el registro de cada petición y acción de tutela que allega a la entidad por medio de los distintos canales que dispone para tal efecto (ventanilla presencial, correo electrónico, correo certificado, redes sociales, ventanillas electrónicas de PQRS, entre otras). Estará conformado por el módulo de registro e ingreso de peticiones y el módulo de registro e ingreso de acciones de tutela.
2. Segundo nivel: Asignación y repartición de las peticiones o acciones de tutela. Dicho nivel comprende la asignación y repartición de la petición o acción de tutela ingresada al sistema al servidor público que haya sido designado para su respuesta y trámite. El sistema registrará el servidor público al que le fue asignada la petición o acción de tutela y contabilizará los términos para darle respuesta y trámite. Este nivel estará conformado por el módulo de asignación de peticiones y el módulo de asignación de acciones de tutela.
3. Tercer nivel: Envío de la respuesta al destinatario correspondiente. En dicho nivel, el sistema registrará la fecha en que fue enviada la respuesta, así como el radicado de salida y el medio por el cual fue remitida. Estará conformado por el módulo de salida y envío de peticiones y el módulo de salida y envío de acciones de tutela.
4. Cuarto nivel: Archivo de la petición o acción de tutela ingresada y la respuesta enviada. Dicho nivel incorporará las respectivas tablas de retención documental y el inventario designado para ello, además, estará articulado al archivo físico de la entidad.
5. Quinto nivel: Seguimiento a las acciones de tutela. En dicho nivel se realiza el registro del fallo y demás actuaciones proferidas por el juez en primera y segunda instancia, y un seguimiento y rastreo del cumplimiento de las órdenes impuestas en el fallo de tutela.

Cabe anotar que el modelo aquí presentado constituye una mera propuesta metodológica que podrá ser estudiada y desarrollada en mayor medida con la ayuda de expertos técnicos y especialistas para tales efectos. En este sentido, se exponen unas pautas mínimas que debe comprender el sistema de información propuesto, desarrolladas en base a los sistemas eKOGUI y SPOA.

### **Admisibilidad de la implementación de sistemas de información para el registro de otros medios de control.**

De conformidad con el principio de legalidad, contemplado en el artículo 6 de la Constitución, toda actuación que realiza la Administración Pública debe contar con habilitación normativa previa. Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador establece los medios de control a través de los cuáles toda persona puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para que esta, en ejercicio de sus facultades previstas en la ley, realice un control de las actuaciones de la Administración cuando se observa que se desvirtúa el principio de legalidad. En este orden de ideas, el legislador crea los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, repetición, nulidad electoral, pérdida de investidura, indemnización del daño causado a un grupo y la acción de cumplimiento de normas con fuerza de ley y actos administrativos, entre otros.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las entidades estatales podrán estar involucradas en los distintos procesos contencioso administrativos (hecho que logra constatarse por la alta congestión que presenta la jurisdicción contencioso administrativa hoy en día), puede concluirse que la implementación de sistemas de información en las entidades estatales para el registro de estos medios de control sería también una solución factible que permitiría mejorar el ejercicio de la función administrativa. Un mayor orden en el registro de los distintos procesos contencioso administrativos, permitirá a la Administración responder de una manera más eficaz, garantizando el cumplimiento de los derechos de las personas y, a su vez, ejerciendo su derecho de defensa.

### **Conclusiones**

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible concluir que el uso de los medios electrónicos ha desempeñado un papel fundamental en el ejercicio de la función administrativa, por lo que ha sido necesaria su regulación en aras de garantizar su correcto uso y aprovechamiento. De igual modo, se recalca la importancia de un correcto trámite de las peticiones y acciones de tutela en las entidades estatales, teniendo en cuenta las implicaciones de distinta índole que conllevan.

Uno de los grandes problemas que enfrentan las entidades estatales es precisamente el mal trámite de peticiones y acciones tuteladas, por lo tanto, una solución que podría contribuir a su mejoramiento es la implementación de un sistema de información para tales efectos, conforme al marco legal vigente. Se resalta su idoneidad pues las entidades estatales utilizan distintos canales y metodologías que presentan múltiples desventajas y fallas, por lo que la implementación de un sistema de información exclusivo para el trámite de peticiones y acciones de tutela permitirá acortar gestiones innecesarias y organizar en mayor medida la recepción, respuesta y archivo de estos instrumentos. A su vez, las posibles fallas que pueden derivarse de su implementación y aplicación (por ejemplo, dificultades en su uso, los recursos disponibles para su implementación, el proceso de contratación, entre otros) son fácilmente tratables.

Constituye de esta manera, en un instrumento idóneo que contribuirá a garantizar y proteger los derechos fundamentales de los administrados y al correcto y eficaz ejercicio de la función administrativa. Como caso ejemplar, que puede constituir un antecedente, se destaca el sistema SIAT implementado por la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia para el trámite de las acciones de tutela que allegan a la entidad.

En este sentido, se propone que tal sistema de información siga unas pautas basadas en el modelo implementado en los sistemas SPOA y eKOGUI. Estos sistemas de información han constituido herramientas útiles y eficientes en la recepción y organización de la información que diariamente ingresa a la Fiscalía General de la Nación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, contribuyendo al cumplimiento de sus actividades misionales.

A su vez, es admisible concluir la pertinencia e idoneidad de la implementación de sistemas de información para el trámite de los distintos medios de control, considerando que las entidades estatales están involucradas en numerosos procesos contencioso administrativos. Constituye una solución factible que permitirá mejorar el ejercicio de la función administrativa, garantizar la protección de los derechos de los administrados y ejercer el derecho de defensa.

## **Referencias**

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2016). *Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano - eKOGUI*. Recuperado de: <https://ekogui.defensajuridica.gov.co/Pages/como-funciona.aspx>

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991) Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 367 de 2014. (M.P. Mauricio González Cuervo; junio 11 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-951 de 2014. (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; diciembre 4 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-001 de 1992. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo; abril 3 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-023 de 1999. (M.P. Antonio Barrera Carbonell; enero 22 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992. (M.P. Ciro Angarita Barón; junio 5 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-458 de 2003. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; junio 5 de 2003).

Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Enero 10 de 1984. DO. No. 36.439.

Decreto 019 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Enero 10 de 2012. DO. No. 48.308.

Decreto 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diciembre 5 de 1995. DO. No. 42.137.

- Decreto 2591 del 91. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Noviembre 19 de 1991. DO. No. 40.165.
- Decreto departamental 2020070002567 de 2020. Por el cual se determina la estructura administrativa de la administración departamental, se definen las funciones de sus organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones. Noviembre 5 de 2020.
- Duménigo, D. (2012). *Sistemas de Información, Aplicación en Empresas*. [en línea]. Recuperado de <http://www.eumed.net/ce/2012/ddb.pdf>
- Esguerra Portocarrero, J.C. (2004). *La protección constitucional del ciudadano*. Colombia: Legis Editores S.A.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. Recuperado de: <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-44-Derecho-Administrativo.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2011). *Manual de Usuario Sistema Penal Oral Acusatorio SPOA*. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/policiajudicial/DOCPJFISCALIA/Manual%20de%20Usuario%20SPOA.pdf>
- Galeano Marín, M.E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Galeano Marín, M.E. (2007). *Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*. Medellín, Colombia: La Carreta Editores.
- Gordillo, A.A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y otras selectas: teoría general del derecho administrativo*. Recuperado de: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/tomo8.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf)
- Herrera Robles, A. (2012). *Aspectos generales del Derecho Administrativo colombiano*. Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad del Norte.
- Lemaitre Ripoll, J. (2016). El origen de la Constitución de 1991: la reforma institucional como respuesta a "la presente crisis". En H.Alviar, J.Lemaitre y B. Perafán, *Constitución y democracia en movimiento* (pp. 3-25). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones. Julio 30 de 2009. D.O. No. 47.426
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO. No. 47.956.
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. DO. No. 49.084.

- Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Junio 30 de 2015. DO. No. 49.559.
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios, y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1998. DO. No. 43.464.
- Ley 527 de 1999. Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. Agosto 18 de 1999. DO. No. 43.673.
- Ley 527 de 1999. Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. Agosto 18 de 1999. DO. No. 43.673.
- Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones. Julio 14 de 2000. DO. No. 44.093.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 13 de 2002. DO. No. 44.708.
- López Daza, G. A., Serrano Ramos, L. V., Nuñez Benavides, L. M., & Rincón, C. C. (2011). El incidente de desacato en las sentencias de tutela de los Jueces de Bogotá, Medellín, Cali y Neiva (2007-2008). *Temas Socio-Jurídicos*, 28(58). Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/view/1339>
- Marín Cortés, F.G. (2016). *Derecho de petición y procedimiento administrativo*. Bogotá, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R Ltda.
- Montoyo, A. & Marco, M. (2012). Tema 2: Sistemas de Información. [en línea]. Recuperado de [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/18830/6/Tema\\_2\\_-\\_Sistemas\\_de\\_Informacion.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/18830/6/Tema_2_-_Sistemas_de_Informacion.pdf)
- Quinche Ramírez, M.F. (2017). *La acción de tutela: El amparo en Colombia*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Rincón Cárdenas, E. y Vergara, C. (2017). *Administración pública electrónica: hacia el procedimiento administrativo electrónico*. dx.doi.org/10.12804/tj9789587388275
- Rivera Rugeles, J.C. (2012). *Control judicial y modulación de fallos de tutela*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Billalba, H., Acevedo, S. (...) Estevez, E. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea]. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>

- Sánchez Figueroa, J.C. (2009). *La Administración Pública en la sociedad de la información: antecedentes de la adopción de las iniciativas de gobierno electrónico por los ciudadanos*. (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.
- Sánchez Zapata, D.C. y Vergara Mesa, H.D. (2018). Procedimiento administrativo y posacuerdo: el principio de participación en la formación de las decisiones administrativas. *Opinión Jurídica*, 17 (35), 185-208. <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a8>.
- Santofimio Gamboa, J.O. (2011). *Procedimientos administrativos y tecnología*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Suárez Tamayo, D. (2010). *Huída o vigencia del Derecho Administrativo: El caso de los servicios públicos domiciliarios: Transformaciones-Tendencias del Derecho Administrativo*. Recuperado de: [http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/10057/1/SuarezDavid\\_2017\\_HuidaVigenciaDerechoAdministrativo.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/10057/1/SuarezDavid_2017_HuidaVigenciaDerechoAdministrativo.pdf)
- Valero Torrijos, J. (1998). Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías. *Revista Jurídica de la región de Murcia.*, 25, 13-35. Recuperado de: [http://www.fundacionmarianoruizfunes.com/ver\\_articulo.php?articulo=97](http://www.fundacionmarianoruizfunes.com/ver_articulo.php?articulo=97)
- Vidal Perdomo, J. y Gómez Betancur C. (2016). *Derecho Administrativo*. Colombia: Legis Editores S.A.
- Villa Rosas, G. (2007). Análisis de la incidencia de la acción de tutela en la congestión judicial de los tribunales y juzgados de la jurisdicción ordinaria entre 1997 y 2003. En M.J. Espinosa y E. Montealegre. (Eds.), *Teoría constitucional y políticas públicas bases críticas para una discusión*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.