

LA ACCIÓN POPULAR DESDE EL ENFOQUE DE LA SOSTENIBILIDAD PROCESAL. ANÁLISIS DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

*Omar Diego Emanuel Rivera Morenom, Nelson Esteban Jiménez Lozada,
Sebastián Pinzón y Elkin Fabel Gonzales Albarracin*

Tutores: *Rafael Ricardo Hernandez Barrera
Maria Alexandra Villegas Ibañez, Maira Alejandra Diazcastro
y Emerson Harveycepeda Rodriguez*
Gobernación de Boyacá

Resumen

Las acciones constitucionales, entre ellas, la acción popular, han contribuido a cerrar brechas en la falta de garantía de los derechos, y, a su turno, las decisiones judiciales proferidas en el marco de dichas acciones han buscado transformar la realidad de los derechos colectivos con diferentes tipos de órdenes. Sin embargo, estas mismas órdenes judiciales podrían no estar soportadas en una adecuada justificación probatoria u omiten aspectos técnicos y, en consecuencia, ser inadecuadas para corregir la transgresión de los derechos que pretenden proteger o, incluso, poner en riesgo procedimientos legales que no es posible inadvertir, verbigracia, aquellos de naturaleza contractual, presupuestal y/o de planeación; conllevando ello a que algunas órdenes judiciales entrañen en sí mismas obstáculos para su cumplimiento y que transcurridos varios años surja la imposibilidad de acatarlas cabalmente, suscitándose de este modo que en escenarios de verificación se busque modificar sus efectos o dictar órdenes complementarias. Es así que en la presente ponencia argumentamos que la sostenibilidad procesal puede consolidarse como una solución a la problemática enunciada, toda vez que aquella supone una garantía de eficiencia, eficacia y equidad de las órdenes judiciales, a través de la

coherencia entre el análisis probatorio, el diseño de la orden judicial y el reconocimiento de procedimientos legales que deben adelantar los entes territoriales para el cumplimiento de sus funciones y competencias. En este sentido, se analiza el vínculo entre los supuestos fácticos, la justificación judicial probatoria y las decisiones judiciales de las acciones populares proferidas en contra del departamento de Boyacá, destacando los obstáculos para su cumplimiento. Con base en el análisis de tales providencias se halló que un número significativo de órdenes judiciales que no se circunscriben al concepto de sostenibilidad procesal, existiendo una valoración probatoria judicial separada de la justificación técnica de la orden, los plazos de cumplimiento de la misma y del reconocimiento de procedimientos legales administrativos necesarios para garantizar los derechos en materia colectiva.

Palabras clave: sostenibilidad procesal, acciones populares, cumplimiento y justificación judicial probatoria.

Abstract

Constitutional actions, including popular action, have long contributed to bridging gaps in guaranteeing rights. Also, the judicial decisions issued within these actions have sought to transform the reality of collective rights through different types of orders. However, these same judicial orders may not be adequately supported by probative justification or may overlook technical aspects. This context undermines some legal procedures, such as those of a contractual, budgetary, and/or planning nature. So, some judicial orders may present obstacles to their compliance. After several years, it may become impossible to fully comply with them. This paper argues that procedural sustainability can be a solution to the mentioned problem. Sustainability in procedural law guarantees the efficiency, effectiveness, and equity of judicial orders through coherence between probative analysis, the design of the judicial order, and the recognition of legal procedures that territorial entities must undertake to fulfill their functions and competencies. In this sense, this link is analyzed in Boyacá Court Cases. Drawing on these popular actions, we found that a significant number of judicial orders do not adhere to the concept of procedural sustainability. There is a separation between the probative assessment and the technical justification of the order, the deadlines for compliance, and the recognition of necessary administrative legal procedures.

Keywords: sustainability in procedural law, popular actions, compliance, proof reasoning.

Introducción

El cumplimiento de las sentencias judiciales es una debilidad significativa del poder judicial. Las críticas al cumplimiento se enfocan en las omisiones de las entidades responsables de implementar las sentencias¹. Las sentencias que deciden acciones populares hacen parte del conjunto de providencias con obstáculos en el cumplimiento. En consecuencia, al tenor del artículo 5 de la Ley 472 de 1998, los principios que rigen la acción popular están en riesgo, entre estos, la prevalencia del derecho sustancial y la eficacia. Aunque existe esta conciencia sobre la dificultad de implementar las sentencias, el problema persiste, lo que sugiere la necesidad de realizar otros diagnósticos. Un enfoque alternativo para mejorar el cumplimiento de las decisiones judiciales parte de la justificación y el diseño de la orden judicial. Handler explica que el éxito de la implementación de la decisión judicial depende de la estimación de los costos y beneficios de la orden judicial, la existencia de plazos prudenciales de cumplimiento, y la consideración de la complejidad burocrática y técnica².

En este sentido, es valiosa la justificación de las medidas a adoptar o la comprobación de la premisa fáctica y normativa que origina la orden judicial. La introducción del concepto sostenibilidad procesal subraya este enfoque. Ervo plantea que la sostenibilidad no solo es combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente³. En su investigación considera que la sostenibilidad procesal también se refiere a la existencia de un “contenido sostenible”. El contenido sostenible se refiere a argumentos judiciales basados en pruebas, en la equidad y en la calidad de la decisión. Este concepto apunta en gran medida a lograr que un procedimiento sea justo y sea percibido como tal. Finalidad que se logra cuando la interacción y la comunicación dentro del proceso ha sido exitosa. En el presente estudio, exploramos y delimitamos este concepto en dos premisas: a) el razonamiento judicial probatorio y su influencia en las decisiones judiciales y b) el reconocimiento de los procedimientos legales que la administración pública debe acatar de conformidad con sus competencias. Es importante destacar, que el juez, debe asegurarse de que su orden no vulnere los principios de planeación, de contratación y de legalidad de la administración.

¹ Ej. RODRÍGUEZ GARAVITO, C y RODRÍGUEZ FRANCO D. (2010). *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá. DEJUSTICIA

² HANDLER, J. A *Theory of Law Reform and Social Change*. United States of America. Academic Press

³ ERVO, L. (2021) Sustainability in East-Nordic Procedural Law. In: Eleonor Kristoffersson & Mais Qandeel (ed.), *Law and Sustainable Development: SWEDISH PERSPECTIVES* (pp. 215-234). Iustus förlag

En este orden de ideas, se plantea nuestro problema jurídico a resolver de la siguiente forma: ¿La relación jurídica entre la justificación probatoria, el conocimiento sobre los procedimientos administrativos de las entidades territoriales y el diseño de la decisión garantiza la sostenibilidad de la orden judicial proferida dentro del trámite de la acción popular? Para desarrollar este problema se plantean tres ejes de explicación. En primer término, el artículo explica cómo la relación entre el análisis judicial probatorio y el diseño de las órdenes judiciales proferidas en las acciones populares importa para garantizar la sostenibilidad del proceso. En segundo lugar, se identifican los supuestos fácticos, el análisis probatorio y las órdenes judiciales dentro de las acciones populares dictadas en contra del departamento de Boyacá y que presentan obstáculos en su cumplimiento. Finalmente, se analizan los principales obstáculos y las oportunidades que surgen de sujetar las decisiones judiciales al concepto y alcance de la sostenibilidad procesal.

1. La sostenibilidad procesal: la relación entre justificación judicial probatoria y el diseño de las órdenes judiciales

Es de relieve esbozar que la sostenibilidad procesal, conforme con lo dispuesto por Souza, Alves y Ferrer, consiste en: *“...la preocupación que debe existir para que el Derecho Procesal se conciba de forma sostenible, es decir, asegurando que las generaciones futuras no se vean inviabilizadas por los impactos negativos de las actuaciones jurisdiccionales, ni vean limitada, reducida o incluso negada por completo su posibilidad de obtener una tutela jurisdiccional efectiva y coherente”*⁴.

Desde tal perspectiva, la sostenibilidad procesal comporta la capacidad de un sistema judicial para garantizar el acceso a la administración de justicia, la eficacia y la equidad en la resolución de conflictos jurídicos, advirtiendo factores que permitan el cumplimiento y materialización de las decisiones que toman los administradores de justicia, bajo parámetros de viabilidad y practicidad, respetando las *“...diversas dimensiones de la sostenibilidad, como la ambiental, social, económica, tecnológica, ética y jurídico-política”*⁵. Se trata de una garantía capaz de circunscribirse al establecimiento de términos razonables y de tener presente la capacidad y la disponibilidad de recursos de índole humano, técnico, mate-

⁴ SOUZA, M. C. A.; ALVES, D. S.; FERRER, G. R. Buscando la sostenibilidad procesal: consideraciones desde la perspectiva del derecho procesal brasileño. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 13-36, sep/dic. 2022. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2385>. Acceso: 22 de julio de 2023.

⁵ Ibídem.

rial, jurídico, financiero y/o tecnológico, principalmente, en cabeza de aquellos sujetos litigiosos llamados a responder por el cumplimiento de lo judicialmente determinado⁶; en esencia, con miras a que los actores procesales involucrados en el proceso no limitados ni cercenados sus derechos.

En el marco de las acciones populares, la sostenibilidad procesal supone que al interior del sistema judicial el administrador de justicia no pierda de vista otros procedimientos y factores que insoslayablemente impactan las decisiones, el cumplimiento de las mismas y, esencialmente, la salvaguarda de los derechos colectivos; verbigracia, los trámites contractuales, presupuestales, de planeación, técnicos y/o financieros a los que se debe someter la administración pública en sus diferentes niveles.

La sostenibilidad, entonces, se garantiza al interior de dicha tipología de procesos cuando el operador judicial justifica probatoriamente la alternativa por él seleccionada para proteger los derechos colectivos, buscando el respeto hacia otras dimensiones que se impactan con la decisión y hacia los procedimientos administrativos vigentes al interior de cada entidad, los cuales resultan necesarios para ejecutar las decisiones judiciales y asegurar que su orden no vulnere los principios presupuestales, de contratación, de planeación y de legalidad de los entes territoriales.

En tal contexto es indispensable que se realice un análisis de los recursos con que cuenta el Estado, las diferentes necesidades que debe atender, los trámites para la formulación adecuada de los proyectos y la realización de los estudios técnicos requeridos para el cumplimiento de las órdenes, los términos establecidos con el fin de adelantar el proceso de contratación para la construcción de obras y la interventoría respectiva, así como los plazos que conlleva la ejecución de los proyectos y otros asuntos que entrañan relevancia mayúscula para el cumplimiento práctico, viable y efectivo de las órdenes judiciales que pretenden prohiar los derechos colectivos. Considerar todo ello, en efecto, permite un diseño diáfano y adecuado de la orden judicial, facilitando de esta manera y sin mayores contratiempos su cumplimiento por parte de la entidad territorial.

⁶ Plan Sectorial de Desarrollo 2023-2026, Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial. “Hacia una justicia incluyente, digital y confiable”, en el cual expresa que: “uno de sus mayores objetivos, es seguir avanzando en una mayor y más efectiva cobertura, con decisiones judiciales de mejor calidad, sin atraso ni congestión, siendo este uno de los propósitos centrales de la Rama Judicial en los siguientes cuatro años”. Para esto, el Plan Sectorial busca priorizar recursos y esfuerzos para ampliar el acceso efectivo, pronto y equitativo al servicio de justicia, incrementando igualmente el conocimiento y nuevas perspectivas de análisis de la norma, la ley y la Constitución por parte de sus funcionarios.

Así, con miras a garantizar la sostenibilidad procesal en las acciones populares es necesario que preceda una relación entre la justificación judicial probatoria elaborada por el administrador de justicia y el diseño adecuado de las órdenes judiciales. Sobre el punto es posible establecer dos elementos que se encuentran concatenados y que se desarrollarán a continuación. El primero, consistente en la justificación judicial en materia probatoria y su influencia en las decisiones judiciales. Y, el segundo, concerniente al diseño y estructura que han de conservar dichas órdenes para garantizar la sostenibilidad del proceso, en atención a los procedimientos legales que la administración pública debe acatar de conformidad con sus competencias.

Con respecto al primer elemento, es menester señalar que la justificación judicial en materia probatoria supone la valoración efectuada por parte del juez sobre las pruebas aportadas por los sujetos litigiosos, esto es, los datos e información de procedencia externa que pretenden generar credibilidad y verosimilitud respecto de las circunstancias fácticas que se alegan. Con fundamento en los derroteros del derecho probatorio, el operador judicial tiene en su cabeza el deber de fundamentar su conclusión o decisión en un ejercicio deliberado que le permita exteriorizar su razonamiento articulado de los supuestos fácticos, la fundamentación jurídica y la acreditación de las pretensiones a partir de los elementos de prueba. Al respecto, Guette sostiene que para la toma de una decisión judicial es de relieve que se evalúe: “(i) si la disposición elegida como fundamento de los argumentos es la adecuada; (ii) si la disposición elegida debe ser interpretada; (ii) si la interpretación suministrada a la disposición invocada en los fundamentos de derecho (jurídicos y probatorios) es la adecuada; (iii) si la regla de derecho derivada (norma) se justifica de manera adecuada; (iv) si los argumentos utilizados para fijar la norma son los adecuados; (v) si las pruebas permiten acreditar las pretensiones invocadas”⁷.

De allí que la decisión judicial no pueda fundarse en un acto de mera fe, o incluso en un acto de empatía respecto de quien se considera afectado en un derecho. Tampoco resulta jurídicamente adecuado surtir el proceso de elección judicial inadvirtiéndolo la perspectiva de criterios objetivos. Pues si bien es cierto, existe el principio de autonomía de valoración de la prueba, la Corte Constitucional ha sido enfática en diferentes oportunidades al sostener que: *“En la valoración probatoria efectuada por una autoridad judicial, prima la autonomía e independencia del juez que la realiza. Lo que se rechaza de la misma es el posible exceso en que se pueda llegar a incurrir,*

⁷ GÜETTE HERNÁNDEZ, David Modesto. El sentido del fallo contemplado en el artículo 373.5 del Código general del Proceso: lo inane de la figura. En: Revista de Derecho Privado [en línea]. 11, diciembre, 2018. no. 36 [consultado el 23, julio, 2023], pp. 259-279. Disponible en Internet: <<https://doi.org/10.18601/01234366.n36.09>>. ISSN 2346-2442.

*por un ejercicio arbitrario de esa discrecionalidad. Esto es lógico, puesto que, como director del proceso, el juez de la causa es el que está llamado a determinar la utilidad, pertinencia y procedencia del material probatorio, a través de criterios objetivos y razonables, de manera que pueda formar su convencimiento y sustentar la decisión final, utilizando las reglas de la sana crítica*⁸.

Así, el diseño de las órdenes implica que a partir de las pruebas se establezcan argumentos sólidos que permitan evaluar una solución en cada caso. De acuerdo a Lifante⁹, este momento se refiere al tercer ámbito de la argumentación judicial que se denomina la determinación de las medidas a adoptar. Este ámbito está compuesto por dos premisas. La primera, la insuficiencia de la premisa normativa y la premisa fáctica establecida probatoriamente. La segunda, la necesidad de realizar una evaluación con base en los fines y principios del ordenamiento jurídico. En otras palabras, la orden que consiga maximizar el fin y el principio o que afecte en menor medida otros fines y principios protegidos por el sistema jurídico.

Respecto del segundo elemento de la sostenibilidad procesal, es preciso indicar que una de las partes que participa en esta clase de procesos y sobre la cual recae la obligatoriedad de la aplicación de la decisión judicial es el ente territorial, que debe actuar bajo los principios de legalidad y planeación de los procedimientos administrativos de su competencia. En este sentido, el ente se encuentra sujeto a lo dispuesto por el decreto 1499 de 2017¹⁰ que en su artículo 2.2.22.3.2 establece el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG); modelo de obligatorio cumplimiento que estipula un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan al plan de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio, planteando una serie de políticas, procesos y procedimientos distribuidos en siete dimensiones y diecinueve políticas.

En consecuencia, cada entidad toma medidas para apropiar dichos lineamientos y dirigir su estructura organizacional hacia una serie de procesos y procedimientos que atienden a la planeación desde todas las dependencias con observancia de normatividad, presupuesto y documentos de política, que final-

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-132 de 2002, expediente T-451197. Ponente Dr Álvaro TAFUR GALVIS

⁹ Lifante Vida, Isabel. Tres ámbitos de la Argumentación Judicial. *Aequitas*. 2013, 2: 13-45

¹⁰ Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. Presidencia de la República.

mente se traducen en el Plan de Desarrollo programado para un período de cuatro años, materializado posteriormente en los planes de acción anuales en cuyo contenido se distribuyen las metas e indicadores que de acuerdo a múltiples variables, entre ellas, las presupuestales que son programadas año tras año respetando el principio de anualidad del presupuesto de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y 14 del Decreto 111 de 1996¹¹.

Entonces, ha de tenerse como un elemento la valoración dentro de la justificación probatoria y como un ítem en la estructura de la orden judicial por parte del operador los lineamientos del MIPG, así como las medidas que los entes territoriales tomen en desarrollo de sus normativas, y con ello, los diferentes obstáculos para el cumplimiento de las sentencias producto de Acciones Populares, puesto que han de tenerse en cuenta factores tales como: a) principio de planeación; b) principio de anualidad del presupuesto; c) normas de contratación; d) aspectos técnicos; e) presupuesto; f) plazos de ejecución; y g) indicadores de gestión. Así, las providencias judiciales responderían a términos y acciones más acordes a la dirección estratégica de la entidad, lo cual no constituiría un obstáculo o conflicto entre la administración de justicia y la entidad en contra de la cual se formuló la acción popular o que tiene a su cargo el cumplimiento de la orden, sino por lo contrario un trabajo articulado y armónico que lograría garantizar un actuar efectivo de la administración y la salvaguarda de los derechos colectivos invocados en cada acción, siendo ello totalmente congruente con los postulados de aplicación del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial vigente.¹²

2. Características de las órdenes judiciales en las acciones populares contra el departamento de Boyacá

A continuación, se identificarán los supuestos fácticos que dieron origen a las acciones populares presentadas contra el departamento de Boyacá y las pruebas que sustentaron las órdenes judiciales emitidas por los diferentes despachos judiciales. Sobre este respecto, lo observado en las sentencias nos permitió identificar cuatro características de las decisiones judiciales que han

¹¹ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

¹² El Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2023 – 2026 plantea como misión *“Garantizar la efectividad de los derechos y libertades ciudadanas y lograr la convivencia pacífica de los colombianos, a través de una administración de justicia orientada al ciudadano, pronta, cumplida, eficiente, eficaz, moderna, independiente y transparente, como uno de los pilares fundamentales del Estado Social, Participativo y Democrático de Derecho”*

tenido dificultades en su cumplimiento: a) Situaciones fácticas problemáticas que exigen altos compromisos presupuestales y soluciones técnicas complejas; b) órdenes judiciales sin adecuada justificación probatoria que desconocen las cuestiones técnicas, ambientales y presupuestales de las posibles situaciones fácticas que podrían afectar los derechos colectivos; c) plazos cortos para el cumplimiento de los fallos; d) problemáticas estructurales de difícil solución.

Así, el departamento se ha enfrentado a arduos problemas que impiden el cumplimiento efectivo y oportuno de las decisiones proferidas por los administradores de justicia. Al respecto, se identificaron diversos supuestos fácticos que motivaron tanto la acción y el diseño del fallo judicial, entre los cuales se encuentran: a) la ausencia de un plan de manejo de residuos sólidos; b) la necesidad de construir o adecuar plantas de sacrificio animal para mejorar las condiciones sanitarias y ambientales; c) los problemas de calidad en el suministro de agua potable; d) la inexistencia de plantas de tratamiento de aguas residuales PTAR; e) vías deterioradas que requieren mantenimiento, rehabilitación, pavimentación; f) obras de alcantarillado para el manejo de aguas lluvias y residuales; g) riesgos ambientales como deslizamientos y derrumbes; h) inconvenientes con títulos mineros otorgados en materia ambiental en territorios sensibles.

Las situaciones fácticas mencionadas con antelación y el cumplimiento de las órdenes se enfrentan a obstáculos de naturaleza presupuestal y técnica; a la complejidad y a la falta de claridad del fallo atendiendo los cortos plazos otorgados para la efectivización de las órdenes; al planteamiento de realización de obras o actividades contrarias a los criterios técnicos y científicos del asunto en específico; a la necesidad de articular las actuaciones de entidades territoriales que no cuentan con la capacidad presupuestal para el cumplimiento de las mismos, como los municipios de categoría menor; a los fallos contrarios a las realidades presupuestales, contractuales y administrativas de las entidades territoriales.

2.1 Los plazos de cumplimiento de las sentencias proferidas en contra del departamento de Boyacá

En esta sección se identificaron y analizaron los plazos de cumplimiento para garantizar las medidas ordenadas bajo la premisa de que es esencial que el juez proporcione una explicación clara y detallada frente a la determinación de los plazos, considerando aspectos como la complejidad del caso o la capacidad presupuestal para acatar las órdenes requeridas en cabeza de los entes territoriales y los demás sujetos vinculados que confluyen a garantizar el derecho colectivo. De esta manera, sería posible asegurar que las medidas sean efectivas

y que se respeten los principios de legalidad y planeación en la gestión de las acciones populares interpuestas en contra del departamento de Boyacá.

En estos términos, una vez revisadas y analizadas las providencias judiciales se encontraron algunas cuyo contenido planteaba un plazo de dos meses para el cumplimiento de las órdenes, coligiéndose, a todas luces, que se trata de un término poco realista e irrisorio para llevar a cabo las acciones establecidas, los procedimientos y los trámites que buscan salvaguardar los derechos colectivos alegados por el extremo actor. En tales casos sería adecuado que las entidades responsables pudieren contar con una ampliación del término para planificar y coordinar las acciones a tomar, así como para verificar y asegurar los recursos y la participación de las entidades involucradas, e incluso analizar el factor presupuestal, la contratación de estudios, el desarrollo de los mismos, la contratación de la obra, de la interventoría, así como la ejecución de la obra en aquellos casos que lo amerite.

En otros casos se encontró que el despacho judicial concedió el término de seis meses para el cumplimiento sin expresar justificación sobre este respecto o, incluso, sin evaluar las condiciones para dicho plazo, acarreando ello la posibilidad de menoscabar el principio de planeación y la capacidad no solo de las entidades territoriales demandadas sino de las entidades vinculadas al proceso para cumplir cabalmente en modo, tiempo y lugar lo ordenado por los operadores judiciales.

Ahora bien, es dable señalar que un término de seis meses podría llegar a ser adecuado para resolver ciertas dificultades, empero, no resulta suficiente para abordar y solucionar de fondo las problemáticas que plantea una acción popular. Ha de evaluarse la complejidad de cada caso y asegurarse de que el tiempo sea suficiente para una implementación efectiva y viable de las órdenes, máxime cuando en materia contractual un plazo de seis meses únicamente podría comprender la realización de estudios técnicos en el marco de un contrato de obra.

En otras providencias se otorgó el plazo de doce mensualidades para el cumplimiento respectivo; y en principio podría considerarse que se trata de un término más razonable para llevar a cabo los procesos administrativos y operativos y de este modo implementar las medidas y acatar lo decidido. Sin embargo, en algunos casos complejos podría ser necesario evaluar si este tiempo resulta suficiente y si es posible buscar el replanteamiento del mismo, dada la disponibilidad de recursos, la urgencia de la situación y otros factores relevantes.

Con todo, merece la pena anotar que en virtud de los plazos y términos tan reducidos que otorgan los despachos judiciales para cumplir las órdenes dictadas dentro de las acciones populares, en la práctica los entes territoriales

tardan varios años, incluso décadas, para poder efectuar su cumplimiento, lo que denota ostensiblemente que el operador judicial desconoce la realidad de los procedimientos de la administración pública y otras dimensiones que en materia de sostenibilidad procesal comportan relevancia mayúscula para el goce efectivo de los derechos colectivos, esto es, en materia económica, ambiental, financiera, tecnológica, presupuestal y/o política.

3. La articulación entre el análisis probatorio y el diseño de la orden judicial

Las sentencias estudiadas demuestran la importancia de fortalecer la justificación probatoria por parte de los jueces al emitir sentencias de acciones populares, para garantizar la coherencia y solidez de las decisiones judiciales. Es fundamental que los jueces consideren la totalidad de las pruebas presentadas en el proceso y proporcionen una justificación clara y detallada de sus decisiones, con el fin de proteger adecuadamente los derechos colectivos y asegurar un proceso más justo y equitativo para todas las partes involucradas.

Asimismo, es necesario promover una mayor capacitación y sensibilización entre los jueces con respecto a la importancia del análisis probatorio y su relevancia en el diseño de las órdenes judiciales de cara a la verdadera realidad que atraviesan los entes territoriales. Ello permitirá mejorar la calidad de las decisiones judiciales y contribuirá a una administración de justicia más efectiva y confiable, pues la falta de análisis probatorio y justificación en el diseño de las órdenes judiciales ocasiona numerosas dificultades en el cumplimiento por parte de la administración pública del departamento de Boyacá. En algunos casos, los plazos establecidos para el cumplimiento de las órdenes han resultado insuficientes y minúsculos, afectándose así la eficacia de las medidas ordenadas y poniendo en riesgo la satisfacción de los derechos colectivos.

La sostenibilidad procesal desde la perspectiva de cómo el juez articuló las pruebas con la decisión frente a un tipo de medida radica en la importancia de establecer una relación coherente y fundamentada entre las pruebas presentadas y la medida que se ordena. Cuando el juez realiza un análisis probatorio acucioso y fundamentado con rigor, se asegura de que la decisión tomada esté respaldada por evidencia sólida y ajustada a la realidad de la situación. La articulación adecuada de las pruebas con la decisión judicial permite que la medida ordenada sea pertinente y efectiva en la protección de los derechos colectivos.

Al considerar de manera adecuada las pruebas presentadas, el juez puede tomar una decisión que se ajuste a las necesidades específicas del caso, evitando medidas genéricas o que no respondan adecuadamente a la problemática planteada. Además, una valoración probatoria coherente y fundamentada soslaya

que se dicten órdenes de difícil cumplimiento o que generen conflictos con la administración pública. Al tener en cuenta las capacidades institucionales y la viabilidad técnica y financiera, el juez puede diseñar una medida que sea factible de cumplir por parte de la entidad territorial y que no ponga en riesgo su estabilidad y funcionamiento.

La sostenibilidad procesal se logra cuando el juez demuestra una comprensión detallada de las pruebas presentadas y su relación con la medida a tomar, garantizando así que la decisión judicial es sólida y justificada. De esta manera, se evitan pronunciamientos que carezcan de fundamento o que generen conflictos innecesarios y se asegura la efectividad y viabilidad de las medidas ordenadas en el contexto de las acciones populares. La coherencia entre valoración probatoria y diseño de la orden implica que el juez realice un análisis exhaustivo de las pruebas presentadas para tomar decisiones fundamentadas y justificadas. Así, estos resultados son importantes para el concepto la sostenibilidad procesal porque destacan la relevancia de la coherencia probatoria con los órdenes judiciales.

Cuando el juez realiza un análisis riguroso y justificado al diseñar una orden judicial en una acción popular, protege los derechos e intereses colectivos. Así, su propósito no se centra en restaurar derechos subjetivos o indemnizar perjuicios, a menos que se haya causado daño a un derecho o interés colectivo a favor de una entidad pública no culpable. Por lo tanto, la presentación de pruebas en la acción popular es fundamental para demostrar la afectación de estos derechos colectivos y respaldar la necesidad de medidas judiciales para su protección y restablecimiento¹³.

En suma, podría realizarse una evaluación del impacto económico de las órdenes judiciales en el presupuesto del Departamento. Esto implicaría analizar cómo afectaría la ejecución de otras políticas y proyectos, y si existe la disponibilidad de recursos suficientes para cumplir con las órdenes. Asimismo, respecto de la evaluación de alternativas se podría considerar el examen o posibilidad de proferir otras órdenes judiciales, lo cual permitiría identificar soluciones más eficientes y menos disruptivas para la administración pública que puedan garantizar la protección de los derechos colectivos sin afectar gravemente otros aspectos de la gestión estatal.

De esta suerte, frente al análisis de factibilidad técnica, se podría realizar uno que detalle la viabilidad técnica de la medida y la disponibilidad de recursos

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (i) sentencia del 18 de mayo de 2000, Radicación: 251350 CE-SEC3-EXP2000-NAP038. AP-038; y (ii) sentencia citada del 21 de febrero de 2007, Radicación: 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP)

para su cumplimiento, empero, tal ejercicio podría generar conflictos en la planificación estratégica y presupuestal de la administración estatal, afectando de este modo la sostenibilidad procesal. Para subsanar esta situación, el juez podría requerir asesoramiento técnico especializado, consultando a expertos y profesionales en el campo para examinar a profundidad la factibilidad técnica de las órdenes judiciales previo a su emisión. Además, se podría promover una mayor comunicación y coordinación entre el juez y las entidades involucradas para obtener información técnica, detallada y expresada en un lenguaje claro y comprensible que respalde la toma de decisiones, sin la rigurosidad de los términos y etapas procesales. De esta manera, se aseguraría que las órdenes sean realistas y alcanzables en términos técnicos y operativos, robusteciendo la sostenibilidad procesal en las acciones populares adelantadas contra las entidades públicas y asegurando que las acciones ordenadas sean viables desde el punto de vista técnico sin generar mayor dificultad en su materialización.

De este modo, resulta pertinente señalar que la sostenibilidad procesal responde también a la capacidad de mantener y garantizar la efectividad de las medidas y decisiones judiciales a lo largo del tiempo. Tanto los datos como la jurisprudencia enfatizan que las órdenes judiciales deben ser proporcionales y justas, es decir, que se ajusten a la situación que motiva la acción popular y no impongan cargas excesivas a la entidad territorial. De esta suerte, en el contexto de las acciones populares contra la administración del departamento de Boyacá, la sostenibilidad procesal se ve afectada cuando las órdenes judiciales no son adecuadamente analizadas y justificadas, acarreando como se ha evidenciado diversas dificultades en su cumplimiento y conflictos en materia financiera, presupuestal y/o de planeación al interior de la entidad territorial.

3.1 Desconocimiento de los procedimientos administrativos y financieros en las órdenes judiciales

Dentro del análisis del alcance de las providencias emitidas en acciones populares contra entidades territoriales, surge un problema común relacionado con el desconocimiento por parte de los jueces con respecto a los procedimientos administrativos y financieros, los cuales evaluamos desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). En las sentencias estudiadas los jueces ordenaron acciones que no reconocieron los procedimientos de planeación estratégica de las entidades. Estas órdenes judiciales, aunque se encontraran orientadas a salvaguardar o prohijar derechos colectivos, afectan programas y proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo y en el Plan de Acción, al tener que redirigir recursos inicialmente destinados a la protección de otros derechos que pueden estar en igual o mayor riesgo. Asimismo, implica inadvertir

los procedimientos previamente establecidos en la normatividad contractual y presupuestal.

Es con lo precedente que el concepto de sostenibilidad procesal destaca la relevancia del MIPG como una herramienta fundamental para garantizar la eficiencia, eficacia y coherencia en la toma de decisiones judiciales y el diseño de órdenes judiciales en acciones populares contra el departamento de Boyacá. El MIPG proporciona un marco de referencia integral que guía la gestión pública de las entidades territoriales, asegurando que se planifiquen, ejecuten, sigan y evalúen las acciones de manera coherente con los planes de desarrollo, las políticas públicas y el presupuesto económico. Así, el juez puede verificar la factibilidad técnica y financiera de las órdenes que imparte.

A la luz del estudio de las sentencias judiciales se encontró que el MIPG es una herramienta fundamental para garantizar la eficiencia y coherencia en la toma de decisiones judiciales en acciones populares contra el departamento de Boyacá. El MIPG permite al juez verificar la factibilidad técnica y financiera de las órdenes judiciales, evitando así obstáculos en el cumplimiento y asegurando la sostenibilidad de la administración pública. Para garantizar este enfoque el juez debe realizar un análisis exhaustivo de las pruebas y evidencias presentadas en cada caso, asegurándose de que las órdenes judiciales sean coherentes con el marco de referencia proporcionado por el MIPG.

En conjunto, estos elementos contribuyen a fortalecer la coherencia entre la valoración probatoria realizada por el juez y el diseño de las órdenes judiciales en el marco de la sostenibilidad procesal. Al tener en cuenta la planificación estratégica, la coordinación interinstitucional y la factibilidad técnica y financiera, se logra que las órdenes judiciales sean más acordes a la realidad y a las capacidades de la administración estatal. Esto redundará en una mayor viabilidad de cumplimiento, evitando conflictos y obstáculos que puedan poner en riesgo la sostenibilidad procesal y la efectividad del derecho colectivo.

De otro lado, basándonos en los datos presentados en el estudio, la sostenibilidad procesal se debilita por tres razones. En primer lugar, los datos indican que algunas órdenes judiciales emitidas por los jueces pueden generar conflictos en la planificación estratégica y presupuestada de la administración estatal. Estas órdenes pueden requerir la reasignación rápida de recursos o la realización de acciones que no estaban previstas en los planes de desarrollo y planes de acción anuales.

En segundo término, las sentencias estudiadas muestran que en algunas ocasiones las órdenes judiciales pueden entrar en conflicto con otros programas o proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo y en el Plan de Acción Anual. Esto puede generar una falta de coherencia interna en la gestión de la entidad, ya que

se ven obligados a priorizar unas acciones sobre otras y a reasignar recursos de manera abrupta.

Y, en tercer término, en algunos casos no se realiza una adecuada evaluación y seguimiento de las órdenes judiciales y su cumplimiento, debilitándose la sostenibilidad procesal porque no se cuenta con una retroalimentación adecuada sobre el impacto de las acciones ordenadas y su eficacia en la protección de los derechos colectivos.

Con ocasión de lo precedente, se evidenció que la coordinación entre entidades puede fortalecer el cumplimiento de las órdenes judiciales. Asimismo, se demostró que en algunos casos puede ser un desafío lograr esta coordinación efectiva, pues al involucrar múltiples entidades, la coordinación de esfuerzos y recursos podría ser compleja y requerir un esfuerzo adicional para asegurar que todas las partes trabajen de manera conjunta para cumplir con la orden judicial. Esta dificultad en la coordinación puede debilitar la sostenibilidad procesal, ya que, si las entidades no pueden trabajar articuladamente, el cumplimiento efectivo de la orden podría verse comprometido. En este tipo de casos las diferencias en las agendas y prioridades de las entidades pueden dificultar la colaboración armónica, lo que debilita la sostenibilidad procesal debido a la insuficiencia de la orden judicial de articular acciones conjuntas.

Con todo, y en aras de fortalecer el concepto de sostenibilidad procesal se podrían considerar los siguientes argumentos para el futuro. Primero, es necesario realizar un análisis más exhaustivo de los costos y beneficios de las órdenes judiciales emitidas en el contexto de las acciones populares. Esto permitiría evaluar si el cumplimiento de ciertas órdenes es viable y sostenible en términos económicos y si los beneficios superan los costos asociados. Además, se podrían considerar alternativas de solución que tendrán un menor impacto en el presupuesto y los recursos de la entidad. Segundo, se podría involucrar a la ciudadanía en el diseño y seguimiento de las órdenes judiciales para fortalecer su implementación y asegurar que las decisiones judiciales reflejen las necesidades reales de la población. La participación ciudadana puede contribuir a la identificación de soluciones más efectivas y sostenibles, y generar mayor legitimidad en las acciones tomadas por la entidad estatal.

Tercero, una evaluación de impacto robusta. Esta evaluación permitiría aprender de la experiencia y ajustar futuras decisiones judiciales en función de los resultados obtenidos. Los Comités de Seguimiento o verificación de las Acciones Populares desempeñan un rol crucial en la evaluación de impacto. Estos comités permiten monitorear el cumplimiento de las órdenes judiciales y evaluar sus resultados en términos de eficacia y sostenibilidad, aprendiendo de la experiencia para futuras decisiones judiciales.

Cuarto, fomentar una coordinación reforzada entre las diferentes entidades involucradas en el cumplimiento de las órdenes judiciales, con el fin de optimizar los recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos. La colaboración efectiva entre entidades puede facilitar la implementación de las acciones ordenadas y asegurar una respuesta integral y coordinada.

Aportes

Del análisis realizado en esta ponencia nos permitimos sugerir lo que sigue, a saber:

1. Es necesario que los despachos judiciales en todos los niveles, desde juzgados hasta altas cortes, sean capacitados en debida forma sobre las acciones populares y en especial sobre la forma en que deben diseñar las órdenes judiciales que van a ser dictadas, con la finalidad de que guarden congruencia con los procedimientos que rigen la gestión de las entidades públicas.
2. Se adelante una reforma a la Ley 472 de 1998 con miras a que: a) se modifique y amplíe el plazo para contestar la demanda; b) se incluya la inspección judicial de manera obligatoria en los casos en que las pretensiones estén encaminadas a la realización de obras públicas; c) se establezca que los jueces deben respetar los procedimientos que rigen al sector público, en especial, los principios de planeación, presupuestales y contractuales; d) se incluya la posibilidad de modular las sentencias que han tenido dificultades en su cumplimiento.
3. Se propone establecer plazos realistas y factibles para el cumplimiento de las órdenes judiciales, considerando el análisis probatorio y la complejidad de las acciones a realizar, con base en la información recopilada previamente. Asimismo, se sugiere que los jueces justifiquen los plazos establecidos en las sentencias, explicando cómo las pruebas y evidencias presentadas respaldan la viabilidad y efectividad de aquellos, garantizando así la sostenibilidad procesal y el adecuado cumplimiento de las órdenes.

Conclusiones

Del análisis de una muestra de 13 sentencias emitidas en contra del Departamento de Boyacá se concluyó que existen factores que impiden el cumplimiento de las decisiones judiciales como son: factores temporales, científicos, técnicos, ambientales y sobre todo presupuestales.

Se observa la necesidad de implementar nuevos criterios de justificación probatoria por parte de los jueces, basados en herramientas útiles de análisis, como por ejemplo el MIPG, los peritajes técnico-científicos y los informes de gestión aportados por las diferentes entidades.

La necesidad de la conformación de mesas de trabajo conjuntas, compuestas por todas las partes del proceso, que aborden la problemática desde la cooperación entre la administración, el juez y los accionantes para la construcción de decisiones judiciales que armonicen la problemática con la solución, evitando generar una mayor brecha.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) desempeña un papel crucial en la sostenibilidad procesal para el cumplimiento de las decisiones de las acciones populares. Los datos mostraron que cuando el juez tiene en cuenta el MIPG y los procedimientos administrativos en su análisis y diseño de las órdenes, se favorece la armonía entre la justicia y la administración pública. Al interiorizar el MIPG, las entidades estatales pueden responder con mayor eficiencia y cumplir con las órdenes judiciales sin afectar indebidamente el patrimonio público y la planeación estratégica.

La evaluación de impacto de las órdenes judiciales es esencial para mejorar la eficacia y sostenibilidad del proceso. De la decisión de la acción popular. Realizar una evaluación detallada de los resultados obtenidos después de cumplir con las órdenes permite aprender de las experiencias pasadas y ajustar enfoques futuros. Esto ayudaría a identificar posibles mejoras y enfoques más efectivos para proteger los derechos colectivos sin afectar negativamente la gestión pública y el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

En esa medida, la orden judicial proferida dentro de las acciones populares debe estar plenamente justificada en materia probatoria, analizar si existen otras posibilidades que sean eficaces y eficientes para poder garantizar el goce de los derechos colectivos, sin que el diseño de la orden judicial pueda conllevar a que se desconozcan los procedimientos administrativos vigentes al interior de cada entidad que son necesarios para ejecutar las decisiones judiciales y asegurar que su orden no vulnere los principios de presupuestales, de contratación, de planeación y de legalidad de los entes territoriales.

Bibliografía

- Consejo Superior de la Judicatura, Plan de Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, “Hacia una justicia incluyente, digital y confiable” www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/5113559/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+Rama+Judicial+2023-2026.pdf/4f58367d-864c-490e-b4b2-69542ff0295e.
- ERVO, L. (2021) Sustainability in East-Nordic Procedural Law. In: Eleonor Kristoffersson & Mais Qandeel (ed.), Law and Sustainable Development: SWEDISH PERSPECTIVES (pp. 215-234). Iustus förlag.
- GÜETTE HERNÁNDEZ, David Modesto. El sentido del fallo contemplado en el artículo 373.5 del Código general del Proceso: lo inane de la figura. En:

Revista de Derecho Privado [en línea]. 11, diciembre, 2018. no. 36 [consultado el 23, julio, 2023], p. 259-279. Disponible en Internet: <<https://doi.org/10.18601/01234366.n36.09>>. HANDLER, J. *A Theory of Law Reform and Social Change*. United States of America. Academic Press

LIFANTE VIDAL, Isabel. Tres ámbitos de la Argumentación Judicial. En: *Aequitas*. 2013, 2: 13-45

PEREZ PORTILLO, Soraya; OTERO SUÁREZ, Ivan y GONZÁLES REY, Sergio. *la acción popular análisis evolutivo de algunas tematicas en los 20 años de vigencia de la ley 472 de 1998*. 2a ed. Bogotá: Externado de Colombia, 2021. 344 p.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C y RODRÍGUEZ FRANCO D. (2010). *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá. DEJUSTICIA.

SOUZA, M. C. A.; ALVES, D. S.; FERRER, G. R. Buscando la sostenibilidad procesal: consideraciones desde la perspectiva del derecho procesal brasileño. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 13-36, sep/dic. 2022. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2385>. Acceso: 22 de julio de 2023.

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (i) sentencia del 18 de mayo de 2000, Radicación: 251350 CE-SEC3-EXP2000-NAP038. AP-038; y (ii) sentencia citada del 21 de febrero de 2007, Radicación: 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP).

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-132 de 2002, expediente T-451197. Ponente: Álvaro TAFUR GALVIS.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia, sentencia SU-129 de 2021, expediente T 7.976759. Ponente: José Enrique IBÁÑEZ NAJAR.

Sentencias contra el Departamento de Boyacá

Sentencia con radicado 15001233300020170002480. Accionante: Luis Alejandro Quiroga Zabala. Accionados: Municipio de Tunja – Departamento de Boyacá.

Sentencia con radicado 2003-02013. Accionados: Departamento de Boyacá, los Municipios de Toca y Siachoque, Corpoboyacá.

Sentencia con radicado 2011-00217. Accionante: Lino García Ruiz y otros. Accionados: Municipio de Siachoque, Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y Departamento de Boyacá.

- Sentencia con radicado 2010-01363. Accionados: Departamento de Boyacá, los Municipios de Toca y Siachoque y Corpoboyacá.
- Sentencia con radicado 2011-00027. Accionante: Personería de Santa María. Accionados: Departamento de Boyacá y EMGESA y municipio de Santa María.
- Sentencia con radicado 2011-00071. Accionante: Mauricio Humberto Roa Bernal. Accionados: Municipio Garagoa, Corpochivor, Departamento de Boyacá.
- Sentencia con radicado 2011-00217. Accionante: Lino García Ruiz, Lucrecia Acuña y otros. Accionados: Municipio de Siachoque, Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y Departamento de Boyacá.
- Sentencia con radicado 15759333300120160005900. Accionados: Departamento de Boyacá y Municipio de Sogamoso.
- Sentencia con radicado 15001233300020170019201. Accionante: Personería municipal de Paz de Río. Accionados: Departamento de Boyacá, Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros.
- Sentencia con radicado 150012333000201700024800. Accionante: Tránsito Rojas Cristancho. Accionados: Corpoboyacá, Empoduitama, Municipio de Duitama y Departamento de Boyacá.
- Sentencia con radicado 2008-038. Accionante: Beyer Ernesto Gordillo Alfonso. Accionados: Departamento de Boyacá, Municipio De Páez e INVIAS.
- Sentencia con radicado 15001-33-33-006-2018-000107-00. Accionante: Jair Edilson Bohórquez Parra. Accionados: Instituto Nacional de Vías (Invías), Departamento de Boyacá y Municipio de San Eduardo.