

TRANSFORMACIONES SOCIALES A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN COLOMBIA: ACCIONES POPULARES Y GESTIÓN PREVENTIVA DE RIESGOS COLECTIVOS.¹

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad analizar la gestión de las transformaciones sociales en Colombia a partir de la protección efectiva de los derechos colectivos mediante la interposición de las acciones populares. Este análisis se desarrollará a través de tres capítulos, el primero de ellos denominado “Derechos Colectivos y Transformaciones Sociales: Una Lectura Contemporánea de la Acción Popular como Mecanismos de Protección en Colombia.”, el cual, contextualiza la evolución de los conflictos colectivos en la modernidad y su complejidad en el escenario contemporáneo colombiano. El segundo denominado “El Rol de las Acciones Populares en la Transformación Social en Colombia: Omisiones Estatales y Riesgos Colectivos.”, analiza a partir de la jurisprudencia la forma en la que las acciones populares han transformado a la sociedad y la identificación de omisiones estatales en el cumplimiento de órdenes judiciales. Finalmente, el tercer capítulo denominado “Gobernanza Local y Prevención de Riesgos Colectivos en Colombia.”, propone un Sistema de Gobernanza Local, mediante el cual se anticipen nuevos conflictos sociales orientado el fortalecimiento de la participación ciudadana y la corresponsabilidad estatal.

Palabras clave: Protección. Transformación social. Derechos colectivos. Acciones populares.

¹ Diana Camila Caro Martínez. Profesional Especializado de la Universidad Santo Tomás Sede Principal Bogotá. Abogada, Especialista en Derecho Administrativo. camilacar19.02.00@gmail.com. Transformaciones Sociales a través de la Protección de los Derechos Colectivos en Colombia: Acciones Populares y Gestión Preventiva de Riesgos Colectivos.

Abstract

This article aims to analyze the management of social transformations in Colombia through the effective protection of collective rights by means of the filing of popular actions. This analysis is developed through three chapters. The first, entitled “*Collective Rights and Social Transformations: A Contemporary Reading of Popular Actions as Protection Mechanisms in Colombia,*” contextualizes the evolution of collective conflicts in modernity and their complexity within the contemporary Colombian context. The second chapter, entitled “*The Role of Popular Actions in Social Transformation in Colombia: State Omissions and Collective Risks,*” examines, through jurisprudential analysis, the ways in which popular actions have contributed to social transformation and identifies state omissions in the enforcement of judicial decisions. Finally, the third chapter, entitled “*Local Governance and Prevention of Collective Risks in Colombia,*” proposes a Local Governance System aimed at anticipating emerging social conflicts and strengthening citizen participation and shared state responsibility.

Keywords: Protection. Social Transformation. Collective Rights. Popular Actions.

Objetivos

Esta investigación tiene como objetivo general analizar la gestión de las transformaciones sociales mediante la protección de los derechos colectivos en el Estado colombiano, a través del ejercicio de las acciones populares, con el propósito de identificar su alcance como mecanismo judicial de protección, su incidencia en la garantía efectiva de los intereses colectivos y la formulación de un Sistema de Gobernanza Local orientado a fortalecer el goce efectivo de los derechos colectivos mediante la identificación, prevención y gestión temprana de riesgos.

Por su parte, el desarrollo de los objetivos específicos es: a) Contextualizar la evolución de los conflictos colectivos en la modernidad, a partir de las transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y urbanas derivadas del desarrollo de la vida en comunidad, identificando sus nuevas formas de manifestación y complejidad en el escenario contemporáneo colombiano. b) Analizar, a partir de jurisprudencia consolidada en Colombia, la forma en la que las acciones populares han transformado a la sociedad e identificar las omisiones estatales en la materialización del cumplimiento de las órdenes judiciales. c) Proponer un Sistema de Gobernanza Local, para la anticipación y gestión de nuevas conflictividades sociales en Colombia, desde un enfoque preventivo de protección de los intereses colectivos, orientado al fortalecimiento de la participación ciudadana, la corresponsabilidad estatal y la adaptación de las acciones populares a los desafíos contemporáneos derivados de las transformaciones sociales.

Introducción

La protección de los derechos colectivos en Colombia tiene un contexto histórico ligado a la evolución de las problemáticas sociales y, por ende, a la necesidad de crear mecanismos que permitan el goce adecuado de los intereses colectivos. Gracias a esta premisa se identifica la forma en la que pasamos de los derechos individuales a las problemáticas colectivas y cómo a través de la protección de estas, se transforma la realidad, generando cambios y mejoras que contribuyen al desarrollo de cualquier grupo de personas.

En este sentido, la presente investigación tiene como propósito analizar la gestión de las transformaciones sociales mediante la protección de los derechos colectivos en el Estado

Colombiano, a través del uso de las acciones populares. Este análisis se desarrollará conociendo la contextualización y judicialización del conflicto en Colombia, además de señalar la representación de la participación democrática de los ciudadanos a través del órgano judicial, logrando la materialización de la categoría de gobernanza colectiva y anticipación de los riesgos sociales. Seguido de ello, se pretende identificar algunas sentencias que desarrollan diversos temas de interés social, así como evaluar la efectividad en la implementación de los fallos, a partir del tiempo en que se materializa su cumplimiento y del impacto que estas decisiones generan en la protección de los derechos colectivos.

Metodológicamente, el estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo orientado a la comprensión del papel que desempeñan las decisiones judiciales en la solución de problemáticas que afectan a la comunidad, conforme a su nivel de cumplimiento. Además, este enfoque permitirá realizar un análisis integral del contenido bibliográfico, atendiendo no sólo a los aspectos normativos y jurisprudenciales, sino también al contexto social en el que surgen las controversias y a los efectos que producen las órdenes judiciales en la realidad social.

Una vez analizado el panorama anterior, es importante establecer un mecanismo innovador que permita de manera efectiva responder a los riesgos que vulneran los derechos e interés colectivo. Por consiguiente, como propuesta final, se socializa la creación del Sistema de Gobernanza Local, este Sistema es una propuesta jurídico-institucional orientada a fortalecer la capacidad del Estado y de la ciudadanía para anticipar y gestionar los nuevos conflictos sociales que emergen en el contexto de las transformaciones contemporáneas. En este sentido, el estudio trasciende el análisis tradicional de las acciones populares como mecanismos reactivos de protección judicial, para plantear un enfoque preventivo de los

intereses colectivos, basado en la participación ciudadana, la corresponsabilidad institucional y la adaptación de las herramientas jurídicas a los desafíos sociales, tecnológicos, urbanos y ambientales actuales.

Finalmente, en el proceso de actualización de herramientas tecnológicas, se deja constancia de que el proceso de redacción y corrección de estilo del presente documento contó con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial, utilizadas como asistencia técnica sin afectar el rigor analítico ni la responsabilidad autoral.

Metodología

La presente investigación se desarrollará bajo un enfoque cualitativo con alcance descriptivo y analítico, orientado al estudio de las acciones populares como mecanismo de protección de los derechos colectivos y su incidencia en las transformaciones sociales dentro del Estado colombiano. De acuerdo, con Hernández Sampieri y Mendoza (2018) el enfoque cualitativo permite comprender fenómenos sociales y jurídicos a partir de la interpretación y análisis de contexto, discursos y documentos, lo cual resulta pertinente para el impacto de las decisiones judiciales en la realidad social colombiana.

De igual forma, el tipo de investigación será jurídico–dogmático y socio-jurídico, el cual, para Witker (1995) logra estudiar los derechos desde una perspectiva interna del ordenamiento jurídico, analizando su estructura, interpretación y aplicación, lo que permitirá abordar el estudio de las acciones populares y su relación con la protección de los derechos colectivos.

Para el desarrollo de la presente investigación se emplea la técnica del análisis documental, la cual, para Arias (2012) consiste en una revisión y una interpretación de documentos con el fin de obtener información relevante para el estudio. En ese sentido, se realizará la revisión detallada de normas, jurisprudencia de las altas cortes y decisiones judiciales relacionadas con acciones populares que aborden problemáticas de interés colectivo. Asimismo, se realizará un análisis comparativo, teniendo en cuenta el derecho colectivo, la problemática social abordada, las órdenes impartidas por el juez, el tiempo de ejecución del fallo y el nivel de cumplimiento de las decisiones judiciales.

Marco teórico

- **Aproximaciones conceptuales**

Protección:

El concepto de protección es relevante debido a que abre el panorama en el que las normas responden a las problemáticas sociales. A partir de ello, la protección es la categoría principal y de esta surgen acciones orientadas a prevenir inconvenientes o mejorar la calidad de vida.

Asimismo, representa parte de la estructura de las normas, es decir, es el fundamento mediante el cual se materializan las diferentes acciones y el acceso a la justicia, por su parte, Cappelletti y Garth (1996) resaltan que: *“El acceso a la justicia puede ser considerado como el requisito fundamental —el más básico— de un sistema jurídico igualitario moderno que pretenda garantizar, y no solo proclamar, los derechos de todos.”* En consecuencia, dicha afirmación permite comprender que no basta con el reconocimiento formal de los derechos en el ordenamiento jurídico, sino que resulta indispensable la existencia de mecanismos reales, y accesibles que permitan a las personas proteger sus derechos y exigir su cumplimiento.

Frente a la materialización de la protección de los derechos, es necesario comprender que esta implica un deber fundamental de cuidado. En ese sentido, resulta pertinente retomar el modelo Garantista planteado por Ferrajoli (1992), el cuál sostiene que el deber en cabeza del Estado de propender por la limitación de su poder y por las garantías dirigidas a proteger el ejercicio de los derechos. Es así como se considera que los derechos no tienen su plenitud con su existencia. Por esta razón, es necesario que el Estado cree las herramientas para que los derechos sean efectivos.

Transformación social:

La transformación social puede entenderse como la manera en que el Derecho no solo establece parámetros de conducta, sino también representa el instrumento a través del cual se generan cambios en el entorno social. En este contexto, al analizar las situaciones de injusticia que diariamente enfrentan las personas en los entes territoriales, surgen diversos cuestionamientos: ¿cómo transformar la realidad en la que se vive?, ¿cómo dar solución a las problemáticas que afectan a la ciudadanía?, y ¿cómo mejorar la calidad y las condiciones de vida de la población? Ante esto, Subirats (2005) en su obra denominada *la Democracia, participación y transformación social*, analiza la forma en la que la democracia permite cambiar la realidad en la que vivimos y transformarla

En virtud de lo anterior, la democracia se debe analizar lejos de su concepción arraigada del ejercicio del voto. Desde esta perspectiva, se comprende como un escenario en el que los ciudadanos participan activamente en la transformación social de su entorno. Habermas (1987) sostiene que la sociedad se transforma cuando los individuos intervienen en escenarios de diálogo racional orientados al entendimiento mutuo, lo que refuerza la idea de una democracia sustentada en la deliberación y la participación. Así, el acceso a la justicia a través de las acciones populares se configura como un mecanismo que permite participar en

el proceso democrático de transformación, facilitando que los ciudadanos ejerzan y reclamen la protección de sus derechos. Por tanto, los conflictos colectivos y el reclamo de su protección y mejora no buscan dar soluciones a controversias individuales, sino salvaguardar intereses comunes y generar un impacto significativo en la sociedad.

En este sentido, es posible enunciar que la transformación social aborda diferentes perspectivas, en la medida que esta se evidencia en el acceso a la justicia y la capacidad de decisiones judiciales que cambian el entorno en el que viven las personas y mejoran el ejercicio de los derechos colectivos. De tal forma, se evidencia que la transformación social es una construcción integral y transversal que se analiza en el ejercicio de derechos colectivos orientado a construir equidad.

Derechos colectivos:

La concepción de derechos colectivos ha venido evolucionando desde hace algunas décadas a nivel mundial, Cruz (1998), al respecto, analiza la evolución conceptual a partir del siglo XVIII, en la cual se identifica la necesidad de darle la potestad al pueblo sobre la manifestación de inconformidades sobre sus gobiernos y así ha sido su evolución año tras año. Un ejemplo fue en 1776 con la Declaración de Independencia de Estados Unidos, la cual, aunque no conceptúa al derecho colectivo, sí consagra implícitamente la soberanía del pueblo como un derecho común. Cruz (1998) continúa su explicación recordando que, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se identifican en los pactos internacionales el derecho que tienen los pueblos para su libre determinación. De esta forma se visibiliza la inmersión que tienen los ciudadanos en la colectividad y cómo poco a poco se identifica la necesidad de reconocer una normativa aplicable para la protección grupal.

En el caso colombiano, los antecedentes normativos permiten evidenciar que la Constitución de 1886 no contemplaba un reconocimiento expreso de los derechos colectivos.

No obstante, a lo largo del siglo XX surgieron disposiciones dispersas que incorporaban nociones relacionadas con su protección. Un ejemplo de ello se encuentra en el Código Civil, el cual contemplaba acciones destinadas a proteger bienes de uso público y prevenir daños contingentes, reflejando así los primeros fundamentos de carácter preventivo y colectivo.

De igual forma, normas como la Ley 23 de 1973 y el Decreto 2811 de 1974 concibieron el medio ambiente como patrimonio común e impusieron una corresponsabilidad entre el Estado y los particulares para su protección, ampliando la comprensión de los intereses colectivos más allá de la esfera individual. Asimismo, la Ley 9 de 1989 reconoció el espacio público como un bien sujeto a protección colectiva. En consecuencia, se observa una evolución progresiva hacia el reconocimiento de la colectividad y su incorporación en el ordenamiento jurídico; sin embargo, para ese momento aún persistía una falta de consolidación normativa y de coherencia entre las distintas disposiciones existentes.

Bajo este sentido, el antecedente más relevante proviene directamente de la Constitución Política de 1991. Cepeda (2022) desarrolla el papel que tuvo la Constitución en la apertura de espacios democráticos en los que la población puede participar pacíficamente en la exigencia de sus derechos, se identifica como un hito histórico no solamente del documento final, también el proceso mediante el cual se dio origen, todo con la finalidad de superar el pasado violento que emana la historia colombiana. En tanto, es en la Constitución de 1991 en su artículo 88 en donde encontramos la fuente directa sobre la protección, reconocimiento de los intereses colectivos y del cual se deriva el desarrollo legal y jurisprudencia en Colombia.

Acción popular:

Como se mencionó anteriormente, la fuente normativa directa se encuentra consagrada en el art. 88 de la Constitución de 1991, gracias a este mandato constitucional se llevó a cabo el desarrollo legal de la Ley 472 de 1998, en esta ley se presentan dos mecanismos constitucionales, la acción popular y la acción de grupo.

Referente al uso del mecanismo constitucional de la acción de popular, la Ley 472 de 1998 señala un concepto concreto, particularmente, en su artículo segundo enlista el objeto de dichas acciones de la siguiente forma:

1. Medidas procesales.
2. Ejercidas para evitar un daño contingente, cesar el peligro o amenaza.
3. Aplicables cuando exista vulneración sobre derechos colectivos.
4. En la medida de lo posible, restituir las cosas a su estado anterior.

Sin embargo, no solo ha existido desarrollo legal al respecto, la jurisprudencia colombiana ha trascendido en el desarrollo conceptual de las acciones populares, una muestra es la Sentencia 25000-23-15-000-2002-02704-01 del Consejo de Estado, en la cual, enlista los elementos de la naturaleza jurídicas de este mecanismo, los cuales pueden resumirse así:

1. **Derecho de acción:** Permite acudir al juez para obtener protección efectiva de los derechos colectivos.
2. **Carácter principal (autónoma):** No depende de otras acciones; puede ejercerse directamente.
3. **Carácter preventivo:** Procede ante amenaza, para evitar un daño antes de que ocurra.
4. **Eventualmente restitutiva:** Puede ordenar restablecer las cosas a su estado anterior.

5. **Carácter actual (no pretérito):** Sólo procede si la vulneración o amenaza persiste en el tiempo, no se usa para hechos que ya ocurrieron.
6. **Amenaza o vulneración real:** Debe ser concreta, actual e inminente, no hipotética.
7. **Excepcionalmente indemnizatoria:** Puede generar indemnización, pero sólo en casos excepcionales.
8. **Carga de la prueba:** El demandante debe probar la vulneración, aunque el juez puede ayudar a recaudar pruebas si es necesario.

En este sentido, la acción popular no es un mecanismo tradicional orientado a la decisión sobre controversias entre las partes, este corresponde a una herramienta autónoma creada con una finalidad sustancialmente diferente: la protección de derechos e intereses colectivos. Por esto, su seguimiento se aparta del esquema procesal adversarial común en otras acciones, debido a que no se deciden exclusivamente vulneraciones individuales.

Esta acción es una de las muestras por la que se configura el Estado Social de Derecho en la constitución de 1991, debido a que el juez asume un rol activo y garantista frente a la vulneración. Por tanto, esta acción permite transformar debido a que trasciende a las realidades sociales de los afectados y promueven condiciones que aseguren el goce efectivo de los derechos colectivos. En consecuencia, no es un instrumento litigioso, se debe entender como una forma de intervención judicial preventiva, correctiva y estructural, que contribuye a la consolidación de una justicia orientada al interés general.

A pesar de ello, y como se demuestra en la presente investigación, aunque las acciones populares poseen un propósito intrínseco orientado a la transformación social y a la

protección efectiva de los derechos colectivos, en la práctica persisten importantes falencias relacionadas con el cumplimiento de las sentencias por parte de las entidades territoriales. Estas dificultades generan la reflexión sobre la creación de un sistema que intente responder de manera efectiva a los riesgos sociales, el cual, será objeto de análisis en la presente investigación.

CAPÍTULO I - DERECHOS COLECTIVOS Y TRANSFORMACIONES SOCIALES: UNA LECTURA CONTEMPORÁNEA DE LA ACCIÓN POPULAR COMO MECANISMOS DE PROTECCIÓN EN COLOMBIA.

- **Contexto de las problemáticas sociales**

En el desarrollo del presente capítulo se contextualiza sobre la evolución de los conflictos colectivos en la modernidad con motivo a las transformaciones sociales derivadas de la vida en comunidad de los seres humanos. En este mismo sentido, se identifican nuevas formas de manifestación y complejidad del conflicto en el escenario colombiano, las cuales han llevado al uso de mecanismos que protejan la vida en comunidad. Bajo este entendido, Sousa Santos (2010) afirma que los grupos poseen el derecho a la igualdad cuando, por cualquier conflicto se les inferioriza, de tal forma, en escenarios de diferencias creados por el entorno y evolucionando cada día más, el ejercicio del derecho a permitido proteger los intereses colectivos de la comunidad.

Bajo esta perspectiva, las infinitas interacciones en la comunidad han generado la necesidad de identificar y reconocer derechos que trascienden la esfera de lo individual, escalando a un ámbito de colectividad, bienestar y pensamiento en comunidad. Gracias a afirmaciones como estas, la normativa nacional e internacional se han tomado la tarea de reconocer legalmente derechos para la comunidad, denominándose “derechos colectivos”.

La aplicación de los derechos colectivos conlleva a una reflexión sociojurídica sobre las dinámicas sociales en los grupos y la forma en que la comunidad busca la prevalencia social, la transformación de los espacios y cómo estos resultan ser diferentes a la esfera de protección de los derechos individuales. A propósito de esta reflexión, López Calera (2001) plantea una reflexión sobre a qué grupos sociales se les aplica los derechos colectivos o si estos, representan su aplicación a cualquier colectivo.

En consonancia con lo anterior, las dinámicas sociales han generado diversas situaciones que poco a poco superan el ámbito individual y pasan al colectivo, por esta razón es pertinente pensar si es necesario delimitar el grupo del cual se predicen dichos derechos. De modo general, en la segmentación de la ciudad se identifican dentro de las interacciones sociológicas “grupos de personas” que tienen en común diversas actividades. Para el caso en concreto y la materia de estudio del presente artículo, se pueden identificar los grupos de personas que concurren a zonas estratégicas en el territorio.

Tal como afirma Tönnies (1947), los grupos en comunidad nacen de las voluntades que naturalmente se forma, así como también de vínculos afectivos y de tradición, en ese sentido, se identifica que dentro de las relaciones que se fortalecen en la comunidad, no solo abordan espacios de diálogo, también, se construye año tras año lazos de afectividad y tradición.

En este contexto es donde se han identificado los espacios de identidad colectiva, en los cuales se establecen normas, se ejercen derechos y se organiza una forma de convivencia propia. Parsons (1968) identifica el medio por el cual estos grupos se constituyen a lo que denomina *problemas sociales*, los grupos que coinciden en ubicaciones geográficas,

comparten valores e identidad, así como dificultad en el equilibrio por motivos de conflicto, necesidad o carencia, frente a estas problemáticas, el grupo reacciona.

Estas reacciones han generado que a través de los años se establezcan mecanismos para el ejercicio de los derechos en cuanto a la existencia de problemas sociales. Ante esta perspectiva, Ihering (1881) afirma que el derecho fue surgiendo gracias al dinamismo social diario, es así como en cada situación problemática se requiere una herramienta de control ante las injusticias, a lo que él mismo denomina en su obra maestra *“la lucha por el derecho”*.

Teniendo en cuenta esta evolución y como lo exploran Cappelletti y Garth (1996), las normas constantemente han estado guiadas por la urgencia de garantizar el goce de los derechos en escenarios donde participan problemáticas sociales. Esta evolución, con los años, ha visto el nacimiento de mecanismos de protección de derechos, adaptándose así a nuevas realidades sociales y, para el caso concreto de estudio, representado en la evolución normativa de las acciones populares.

El mecanismo constitucional de la acción popular, en el contexto de la administración pública, además de ser un instrumento de protección de intereses y derechos colectivos, también, en el ejercicio de su función, representa la forma en la que el ciudadano interactúa con la transformación social de su territorio, especialmente cuando otros mecanismos no cumplen con la satisfacción de protección.

Al respecto, García Villega (2014), realiza un análisis interesante sobre la judicialización del conflicto, el cual consiste en la necesidad que tienen los ciudadanos al

acudir a sede judicial, toda vez que, la administración no brinda una solución eficaz a la problemática, además de ser débil en sus canales institucionales y para el caso en concreto el déficit en la ejecución de obras que beneficien al interés de la colectividad. Así, los ciudadanos se ven en la necesidad de recurrir al aparato judicial con el fin de tener una respuesta efectiva a sus situaciones, por tal motivo, el debate trasciende la vía administrativa para convertirse en judicial y transforma al juez en un actor principal en la intervención social del territorio.

En este mismo sentido, la reflexión hecha por Uprimy Yepes (2007) en su obra “La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidad”, analiza la forma en la que en el Estado colombiano se ha producido la judicialización de la política en el sentido en el que los jueces han empezado a tomar decisiones que desde un principio le corresponde su ejecución la administración pública. Desde el punto de partida, esta premisa trae consigo cualidades como lo son el control de abusos del poder político, protección de derechos, defensa de las minorías, entre otros. Sin embargo, el autor también describe riesgos como sobrecarga del sistema judicial, debilitamiento de la política democrática, politización de la justicia o dependencia excesiva de jueces en lugar de participación ciudadana. Uprimy (2007) describe esta situación como un fenómeno que fortalece la democracia, sin embargo, sustituye la ejecución por sí misma de las administraciones. Conforme a lo establecido por el jurista, se afirma que las acciones populares son un mecanismo de participación ciudadana encaminadas al acceso de la democracia y la transformación social, sin embargo, su uso durante años ha venido evidenciando la forma en la que la ejecución de obras sociales ha estado condicionada a las sentencias judiciales y no a la proyección de planes del ejecutor del gasto.

En el caso de pronunciamientos jurisprudenciales, la sentencia de unificación 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP) REV-SU, proferida por el Consejo de Estado, resalta el valor que tienen las acciones populares con objeto preventivo, lo cual implica la facultad judicial que se tiene para emitir sentencias conforme a la protección del interés colectivo. Allí en la práctica se identifica la forma en la que se articula el papel judicial, la manifestación ciudadana y el deber del administrador de acatar una orden judicial.

De esta forma, se establecen las acciones populares como un mecanismo de comunicación indirecto, mediante el cual sus decisiones judiciales transforman la gestión pública. Estos casos son evidentes en cuanto a las decisiones que se toman en casos como la mejora de mallas viales, mejora en alcantarillado y temas de espacio público en general, son debatidas en el sistema judicial teniendo en cuenta la falta de gestión por parte de la administración. En consecuencia, la acción popular trasciende su naturaleza jurídica y adquiere una práctica en la gestión administrativa, la cual consiste en unir los intereses de la ciudadanía y administración mediante el ejercicio judicial.

Desde otra perspectiva, este mecanismo puede entenderse como un instrumento de redireccionamiento institucional, en tanto las órdenes judiciales emitidas inciden directamente en el ciclo de gestión de las políticas públicas y en la operatividad administrativa de los gobiernos locales. En este sentido, las sentencias derivadas de las acciones populares no solo tienen como finalidad la protección de los intereses colectivos, sino que además imponen obligaciones concretas a las entidades públicas, orientadas a generar transformaciones efectivas en su actuación administrativa.

Del mismo modo, como lo señala Santofimio (2003), la jurisdicción contencioso-administrativa cumple una función orientadora de la actividad ejecutiva, en la medida en que el ejercicio judicial representa una manifestación concreta del Estado social de Derecho, al evaluar de manera permanente la garantía y protección efectiva de los derechos. En ese sentido, resulta importante destacar que la actividad judicial desarrollada en el marco de las acciones populares no sustituye la función administrativa; por el contrario, la encauza y orienta mediante las decisiones y órdenes contenidas en sus sentencias.

Bajo este enfoque, se identifica que la acción popular también se conoce como instrumento de gobernanza local debido a que une la interacción de la ciudadanía, órgano judicial y órgano ejecutivo. En cuanto al concepto de gobernanza Zurbriggen (2011), lo describe desde un paradigma en el cual se debe comprender que las decisiones sociales no vienen de un solo actor en ejercicio de su poder en sentido vertical, sino que se ha transformado a coordinaciones horizontales, en la cual predomina la influencia social, pública y privada, de esta forma se reconfiguran los roles de dirección, los cuales se orientan hacia articular las decisiones.

En este punto es necesario identificar el por qué las acciones populares encajan en el concepto moderno de gobernanza y se apartan del modelo clásico de gobierno. Para tal fin, el concepto de gobierno es definido por Bobbio (1985) representado como un solo órgano encargado de ejercer el respectivo control al poder político y determina el direccionamiento de la sociedad, en este sentido conceptual, el gobierno es un solo órgano encargado de materializar las decisiones estatales. Sin embargo, en la actualidad se evidencia una forma sofisticada de interacción entre diferentes sectores como lo es analizado en esta investigación, tales como la ciudadanía, la rama judicial y la rama ejecutiva.

En el mismo sentido, autores como Aguilar (2010) señalan la diferencia entre ambos conceptos, asumiendo que el gobierno representa un ejercicio tradicional de administración del poder, a diferencia de la gobernanza, en la cual, se caracteriza la toma de decisiones construidas mediante una forma de cooperación entre distintas instancias, tal y como se analiza en el ejercicio y cumplimiento de las órdenes judiciales. En relación con lo anterior, la acción popular ha representado dejar a un lado el modelo de administración pública clásico, para tener más presente la aplicación de la cooperación, administración en sentido horizontal y la incidencia ciudadana en el control público tal y como lo expone el autor.

Lo anterior permite afirmar que, las acciones populares son materializadas bajo la concepción moderna de gobernanza, teniendo en cuenta que son a procesos de coparticipación y corresponsabilidad como lo afirma Kooiman (2003), en el sentido que el hecho de gobernar no solo es una característica que se le pueda atribuir al órgano ejecutor del gasto, también, se ejecutan acciones y obras por parte de la administración, las cuales fueron ordenadas por la justicia, y a su vez, estas fueron solicitadas previamente por la ciudadanía.

Circunstancia que permite entender que, la acción popular adquiere una función fundamental como mecanismo de corrección de falencias de la administración y permite orientar el actuar de la administración. El ejercicio de este mecanismo permite identificar problemáticas en la planeación, ejecución y control de proyectos municipales, es por ello que este mecanismo opera como control funcional de la administración pública. Así, las sentencias de las acciones populares se entienden bajo la obligación de ejecutar obras públicas e implementar planes de acción, lo que evidencia su impacto en los procesos de transformación a nivel territorial.

En este sentido, las acciones populares pueden comprenderse como un instrumento indirecto de gestión pública que, sin sustituir las competencias propias de la administración municipal, orienta y redirecciona sus actuaciones hacia la satisfacción efectiva del interés general. De esta manera, las decisiones judiciales proferidas en su marco contribuyen a corregir falencias administrativas que afectan los derechos colectivos y fortalecen la materialización de los principios del Estado social de Derecho y de la gobernanza contemporánea.

CAPÍTULO II - EL ROL DE LAS ACCIONES POPULARES EN LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA: OMISIONES ESTATALES Y RIESGOS COLECTIVOS.

Una vez expuesto el contexto sobre la evolución del conflicto a partir de las transformaciones sociales derivadas de la vida en comunidad, este segundo capítulo se orienta al análisis de algunas sentencias de acciones populares, con el propósito de identificar la manera en que estas han generado transformaciones sociales. Asimismo, resulta pertinente analizar si, en el marco de la ejecución de las órdenes judiciales contenidas en dichos fallos, se evidencian omisiones estatales relacionadas con la garantía y protección efectiva de los derechos colectivos. En concordancia con lo anterior, Mauro Cappelletti y Bryant Garth (1996) sostienen que la efectividad de la justicia no depende únicamente del acceso formal a los tribunales, sino también de los resultados concretos que esta produce para los individuos.

Como se relata en el primer capítulo, las acciones populares representan una forma de gobernanza, en el cual, las decisiones están mediadas por el actuar de la ciudadanía, la rama judicial y la rama ejecutiva. Para tal fin, en los casi 30 años que cumple la Ley 472 de 1998, han existido expedientes que buscan la transformación social de su entorno, sin embargo, estos representan diferentes desafíos para su ejecución.

En el análisis investigativo se identificaron cuatro sentencias relacionadas con acciones populares que abordan problemáticas de distinta naturaleza jurídica y social. El estudio permitió evidenciar que el grado de efectividad en su ejecución ha sido diverso, encontrándose distintos escenarios de cumplimiento por parte de las entidades obligadas. En ese sentido, las decisiones analizadas pueden clasificarse en cualquiera de estas cuatro categorías: a) sentencias con cumplimiento oportuno, en las que las órdenes judiciales fueron acatadas dentro de los términos establecidos; b) sentencias con cumplimiento tardío, caracterizadas por demoras significativas en la ejecución de las medidas ordenadas; c) sentencias cuya materialización depende de un pacto de cumplimiento celebrado entre las partes, superando la imposición directa de una decisión judicial; y d) sentencias que, pese a encontrarse ejecutoriadas, continúan sin cumplimiento efectivo a la fecha.

Esta clasificación permite evidenciar las dificultades estructurales que persisten en torno a la eficacia de las acciones populares como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, así como las diferencias existentes entre la emisión formal de una decisión judicial y su cumplimiento material en la práctica.

Para iniciar, el Tribunal Administrativo del Cauca (2016) conoció del expediente 19001-33-31-007-2013-00222-01, relacionado con un albergue informal de caninos y felinos

ubicado en el municipio de La Pamba, en el cual se encontraban aproximadamente 180 animales en condiciones inadecuadas de salubridad, situación que vulneraba los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la salubridad pública. Frente a esta problemática, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo amparó los derechos colectivos invocados y ordenó la construcción de un “coso municipal” y de un centro de zoonosis, con el propósito de prevenir la propagación de enfermedades de origen animal y garantizar condiciones adecuadas para la atención de los animales. De igual manera, el Tribunal reiteró la protección jurídica especial de la que gozan los animales, reconociéndolos no como simples “cosas”, sino como “seres sintientes”. En consecuencia, amplió el ámbito de protección no solo respecto de las personas afectadas por las deficientes condiciones sanitarias del albergue, sino también en relación con el bienestar y la protección de los animales.

Ahora bien, en el desarrollo investigativo del presente artículo se evidenció que, para el año 2025, el periódico El Liberal (2025) publicó una noticia relacionada con la falta de funcionamiento del Centro de Atención Animal, el cual, pese a haber sido construido, presentaba una operatividad del 0 %. Frente a esta situación, la noticia indica que la Alcaldía municipal argumentó limitaciones presupuestales para la implementación y cumplimiento de la sentencia proferida en el año 2016. Por lo cual, este caso se encasilla en la categoría de: sentencias que, pese a encontrarse ejecutoriadas, continúan sin cumplimiento efectivo a la fecha.

Otro caso de protección de intereses colectivos fue el 52001-33-31-005-2010-00081-01(3795) del Tribunal Administrativo de Nariño (2011), en el cual, se abordó el derecho colectivo de la moralidad administrativa. La sentencia señala el desconocimiento de la moralidad administrativa por parte del Departamento de Nariño, con motivo a la omisión de

la creación de una planta de personal de la Secretaría de Educación, haciendo que se ejecuten funciones misionales de esta entidad, por medio de contratos de prestación de servicios. Por su parte, el Tribunal ordenó la gestión de diferentes actividades para la formación de la planta de personal.

Al respecto, mediante el Decreto No. 1409 del 18 de noviembre de 2011 se evidencia el cumplimiento de lo ordenado por el Despacho, toda vez que dicha disposición incorporó la nueva estructura organizacional de la Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Nariño, así como el manual específico de funciones de los empleos que integran la planta de personal de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Nariño. En consecuencia, se observa que el cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal se materializó en cuestión de meses.

Esta clase de decisiones y su implementación casi inmediata permiten visibilizar una verdadera transformación social, reflejada, para el caso concreto, en la modificación y fortalecimiento del funcionamiento administrativo de una entidad territorial como la Gobernación. La adopción de un manual específico de funciones no sólo materializa el cumplimiento de la sentencia judicial, sino que también contribuye al fortalecimiento del servicio público educativo, al garantizar una administración más eficiente, organizada y articulada con las necesidades institucionales y de la comunidad. De esta manera, se evidencia cómo las decisiones judiciales pueden generar impactos reales en la estructura y gestión de las entidades públicas, repercutiendo positivamente en la sociedad. En este mismo sentido, esta sentencia encaja en la categoría de: *sentencias con cumplimiento oportuno, en las que las órdenes judiciales fueron acatadas dentro de los términos establecidos.*

Por otra parte, un caso evidenciado en el Informe de Gestión de la Alcaldía Mayor de Tunja (2019) presentado por el exalcalde Pablo Emilio Cepeda Novoa, se identifica que en este periodo de gestión se adelantó el cumplimiento de la orden judicial emitida por la acción popular No. 2003-2775, relacionada con la construcción del puente peatonal ubicado en la Avenida Oriental, en el barrio Jordán, concebido como un proyecto inclusivo que incorpora rampas de acceso para facilitar su uso por parte de personas con discapacidad y adultos mayores. Se evidencia que la acción popular fue interpuesta en el año 2003; sin embargo, la sentencia correspondiente fue proferida únicamente hasta el año 2014, según consta en el expediente judicial. Posteriormente, el cumplimiento de las órdenes impartidas se materializó durante la administración municipal señalada, aproximadamente cinco años después de emitido el fallo, lo que refleja una ejecución considerablemente tardía de la decisión judicial. Estableciendo esta ejecución en: *sentencias con cumplimiento tardío, caracterizadas por demoras significativas en la ejecución de las medidas ordenadas*.

Finalmente, el expediente 15238333300320240012800 identifica como actuación relevante la aprobación de la propuesta de pacto de cumplimiento presentada de manera conjunta por el MUNICIPIO DE DUITAMA y EMPODUITAMA S.A. E.S.P., posteriormente avalada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama. Dicha decisión judicial reconoció que las medidas y compromisos asumidos por las entidades demandadas constituían mecanismos idóneos para atender las problemáticas objeto de la acción popular y garantizar la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos comprometidos en el proceso.

En consecuencia, se concluyó que tales acciones representaban una respuesta integral y coordinada orientada a asegurar la protección de los derechos colectivos relacionados. De

esta manera, el pacto de cumplimiento se consolidó como un instrumento de concertación judicial que permitió materializar compromisos concretos de intervención y corrección por parte de las entidades accionadas, evitando la prolongación del conflicto y procurando una solución efectiva frente a la vulneración de los derechos colectivos invocados. Esta decisión resulta referente a: *sentencias cuya materialización dependió de un pacto de cumplimiento celebrado entre las partes, más que de la imposición directa de una decisión judicial.*

El análisis de estas cuatro sentencias permite visibilizar que las acciones populares tienen como propósito la transformación social de las comunidades, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida y la promoción de entornos más seguros, dignos e incluyentes. No obstante, pese al amplio contenido garantista y al impacto positivo que representan este tipo de providencias, en la práctica persisten múltiples obstáculos para su implementación efectiva. Entre ellos se evidencian limitaciones presupuestales, demoras administrativas, deficiencias en la planeación institucional y ausencia de mecanismos preventivos que permitan ejecutar oportunamente las órdenes judiciales. En consecuencia, aunque las sentencias constituyen instrumentos jurídicos de gran relevancia para la transformación social y la protección de los derechos colectivos, su materialización enfrenta diversas limitaciones que reducen el alcance efectivo de los cambios que buscan generar en las comunidades afectadas.

Consecuentemente, se identifica que los fallos de acción popular tienen dentro de su esencia la transformación social, teniendo en cuenta que van dirigidas a la mejora en las condiciones de vida. Rodríguez (2010), indica que las decisiones judiciales logran procesos que transforman socialmente debido a que ajustan prácticas sociales e inspiran y modifican políticas públicas. Sumado a ello, el ejercicio judicial de las acciones populares reorganiza

prácticas sociales más allá de solamente decidir sobre un asunto individual aislado. Sin embargo, como se evidencia en este análisis, el cumplimiento de las sentencias está siendo afectado por las omisiones estatales y no permiten la protección efectiva de intereses grupales. Es por ello por lo que, aunque se valora el gran esfuerzo histórico que han representado las transformaciones sociales a través del ejercicio de la acción popular, es necesario un mecanismo adicional orientado hacia un Sistema de Gobernanza Local, el cual permita mediante el diálogo mancomunado la prevención de riesgos colectivos y la materialización efectiva de la protección de los derechos colectivos.

CAPÍTULO III - GOBERNANZA LOCAL Y PREVENCIÓN DE RIESGOS COLECTIVOS EN COLOMBIA

Conforme a lo que se expone en los dos primeros capítulos, se identifica la necesidad de proponer un Sistema de Gobernanza Local, el cual permita la anticipación y gestión de conflictos, este tendrá un enfoque preventivo de protección de los intereses colectivos. Anudando a lo anterior, el Sistema de Gobernanza Local desarrollado en el presente capítulo está orientado a fortalecer la participación ciudadana, la corresponsabilidad estatal y la adaptación de las acciones populares a los desafíos contemporáneos derivados de las transformaciones sociales.

En esta necesidad planteada, la propuesta está orientada a la reestructuración de los mecanismos de protección de los derechos colectivos. Si bien la acción popular ha representado un importante avance en el ordenamiento jurídico colombiano y, cuando es efectivamente implementada, logra generar transformaciones reales en las comunidades mediante beneficios tangibles y de impacto social, también es cierto que su efectividad se ve

limitada por diversos factores relacionados con la dinámica del sistema judicial y administrativo.

En efecto, las demoras propias del trámite procesal, sumadas a las dificultades en la ejecución de las decisiones judiciales por parte de las entidades territoriales, afectan considerablemente la materialización de los fallos. En múltiples ocasiones, la administración pública justifica el incumplimiento o la ejecución tardía de las órdenes judiciales en la insuficiencia de recursos económicos, administrativos o presupuestales para desarrollar las obras o adoptar las medidas requeridas.

Como consecuencia de ello, la acción popular corre el riesgo de convertirse en un mecanismo que, aunque produce amplios desarrollos jurisprudenciales y reconoce la existencia de vulneraciones a los derechos colectivos, no siempre logra traducirse de manera oportuna en soluciones reales y efectivas frente a las problemáticas sociales objeto de discusión. Así, en la práctica, las comunidades deben esperar largos periodos de tiempo para evidenciar la ejecución material de las decisiones judiciales y la efectiva protección de sus derechos colectivos.

En este sentido, la doctrina desarrollada por Sander (1976), Cappelletti (1996) y Fisher y Ury (2012) permite comprender la importancia de los mecanismos de acceso a la justicia y de resolución efectiva de conflictos en la garantía de los derechos colectivos. Estos autores han desarrollado propuestas orientadas a la creación de mecanismos prácticos para el manejo de controversias mediante métodos no tradicionales, fundamentados en el diálogo, la participación y la construcción de soluciones consensuadas. Sus planteamientos promueven modelos de justicia más eficientes y colaborativos, dirigidos no solo a resolver conflictos

individuales, sino también a generar beneficios colectivos y prevenir la profundización de problemáticas sociales.

Bajo esta perspectiva, resulta necesario implementar un sistema basado en la gobernanza local y el diálogo participativo que permita fortalecer la protección efectiva de los derechos colectivos. Un modelo de esta naturaleza facilitaría la identificación temprana de riesgos sociales, la articulación entre ciudadanía y administración pública, y la adopción de medidas preventivas antes de que las problemáticas deriven en procesos judiciales o en daños colectivos de mayor impacto.

Para tal fin, la presente investigación propone, como mecanismo innovador de aplicación, un modelo de gobernanza local orientado a fortalecer la protección de los derechos colectivos mediante la identificación temprana de riesgos y problemáticas sociales que afectan a la comunidad. A partir de ello, se busca diseñar e implementar un plan de acción articulado entre la administración pública, la comunidad y las diferentes entidades competentes, con el propósito de generar soluciones oportunas, prevenir la vulneración de derechos colectivos y contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales de la población a través del diálogo colaborativo y propositivo.

La propuesta está encaminada a la implementación de un Sistema de Gobernanza Local de Prevención y Gestión Temprana de Riesgos Colectivos, el cual, se figuraría como una estrategia local para la protección de los derechos colectivos y la reducción de interposición de acciones populares ante el órgano judicial. Como principios orientadores del Sistema de Gobernanza Local se pueden encontrar la prevención del daño colectivo,

gobernanza democrática, corresponsabilidad institucional, justicia preventiva, y gestión inteligente del riesgo colectivo.

El modelo propuesto se estructura en cuatro etapas orientadas a fortalecer la protección preventiva de los derechos colectivos y evitar la judicialización tardía de las problemáticas sociales.

En una primera etapa, se busca detectar posibles vulneraciones antes de que generen daños colectivos o den lugar a acciones judiciales. Para ello, se propone la creación de un observatorio, conformado por un equipo técnico interdisciplinario encargado de recopilar información, mapear riesgos, identificar focos de conflictividad y emitir alertas preventivas. Dicho sistema permitirá monitorear diferentes variables, relacionadas con problemáticas como la invasión del espacio público, el deterioro vial, la contaminación ambiental, la ocupación de rondas hídricas, los riesgos tecnológicos urbanos, la inseguridad y el acceso desigual a servicios públicos. Como producto de esta primera etapa, se pretende elaborar un Mapa Municipal de Riesgos Colectivos identificando el nivel del riesgo por cada uno de los sectores de municipio (alto, medio bajo) y la creación de un canal ciudadano de alertas colectivas, físico y digital, que facilite la participación comunitaria mediante el reporte de riesgos, omisiones administrativas y posibles afectaciones colectivas.

Una vez establecido el mapeo de los riesgos colectivos, en una segunda etapa denominada “Mesas de Gobernanza Local”, se propone la conformación de un espacio interinstitucional integrado por la Alcaldía, la Personería, la Procuraduría, las secretarías técnicas, las veedurías ciudadanas, las juntas de acción comunal y demás actores influyentes en la gestión territorial, con el objetivo de resolver administrativamente los conflictos

colectivos antes de su judicialización. La función de estas mesas será promover un diálogo propositivo y participativo orientado a evaluar cada uno de los riesgos identificados, determinar su nivel de urgencia y formular acuerdos preventivos mediante planes de acción con cronogramas de actividades, los cuales deberán ser de obligatorio cumplimiento.

La tercera etapa corresponderá al “Plan de Intervención Temprana” guiado a ejecutar los planes elaborados en la etapa inmediatamente anterior. En esta fase se priorizarán las acciones conforme al nivel de urgencia, impacto social y grado de afectación del derecho colectivo comprometido. Asimismo, se definirán responsables institucionales, tiempos de ejecución, recursos disponibles y mecanismos de seguimiento, con el propósito de garantizar una respuesta oportuna y prevenir la materialización o agravamiento del riesgo identificado.

De igual forma, esta etapa permitirá establecer rutas de actuación coordinadas entre las diferentes dependencias de la entidad territorial, facilitando la articulación administrativa y la toma de decisiones basada en criterios técnicos de priorización. Además, la ejecución de las intervenciones deberá incorporar mecanismos de verificación periódica que permitan evaluar la efectividad de las medidas implementadas, identificar posibles incumplimientos y realizar ajustes oportunos frente a nuevas condiciones de riesgo o afectaciones colectivas emergentes.

Finalmente, la cuarta etapa corresponderá a la “Evaluación y Seguimiento de la Gestión de Riesgos Colectivos”, orientada a verificar la efectividad de las acciones implementadas y medir el cumplimiento de los objetivos planteados dentro del sistema. En esta fase se realizará el análisis de indicadores de gestión, impacto y cumplimiento, con el fin de determinar el nivel de reducción del riesgo, la mejora en la protección de los derechos

colectivos y la capacidad de respuesta de la entidad territorial frente a las problemáticas identificadas.

Asimismo, esta etapa permitirá identificar falencias administrativas, retrasos en la ejecución, deficiencias presupuestales o medidas ineficaces, facilitando la adopción de correctivos y ajustes institucionales. Del mismo modo, el seguimiento periódico contribuirá a fortalecer los mecanismos de prevención, optimizar la planeación territorial y consolidar una gestión pública basada en resultados, priorizando la protección temprana de los derechos colectivos antes de la intervención judicial.

La implementación de este Sistema puede desarrollarse mediante su incorporación en los Planes de Desarrollo Territorial de las alcaldías y gobernaciones, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley 152 de 1994 sobre planeación del desarrollo. En este sentido, las entidades territoriales tendrían la posibilidad de incluir programas orientados a la prevención y gestión temprana de riesgos colectivos dentro de sus ejes estratégicos de gobernanza, participación ciudadana, fortalecimiento institucional y protección de derechos colectivos.

Asimismo, su viabilidad jurídica encuentra fundamento en principios constitucionales como la función administrativa eficiente prevista en el artículo 209 de la Constitución Política, la protección de los derechos e intereses colectivos establecida en el artículo 88, la autonomía administrativa de las entidades territoriales y los deberes estatales de prevención del daño antijurídico. De igual forma, el sistema podría articularse con instrumentos ya existentes en el ordenamiento colombiano, como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), las políticas de gestión del riesgo y los mecanismos de participación

ciudadana, garantizando así su compatibilidad con la normativa vigente y su posible aplicación dentro de la estructura administrativa territorial.

En este sentido, el Sistema de Gobernanza Local muestra ser un elemento que permite correctamente anticiparse a riesgos que generen conflictos sociales. De igual forma, debido a la vinculación de la ciudadanía en el desarrollo de cada una de sus etapas es un medio de fortalecimiento de la participación social logrando corresponsabilidad estatal y la adaptación de las acciones populares a los desafíos contemporáneos derivados de las transformaciones sociales.

CONCLUSIONES

- El contexto de la evolución de los conflictos colectivos en Colombia ha permitido identificar a lo largo de los años la necesidad de crear herramientas orientadas a la protección de intereses colectivos como lo es la acción popular. En este sentido, la acción popular constituye una conquista jurídica y social para la protección de los derechos de la comunidad, debido a la amplitud de bienes e intereses que protege. Su importancia radica en que permite a la ciudadanía intervenir activamente en la defensa de intereses comunes y ejercer control sobre las actuaciones u omisiones de la administración pública. En consecuencia, resulta necesario fortalecer y promover mecanismos orientados a la salvaguarda efectiva de estos derechos desde diferentes ámbitos, no solo mediante la intervención judicial, sino también a través de instrumentos administrativos y estrategias preventivas de gestión territorial.
- Las sentencias analizadas dentro de la presente investigación permiten identificar la forma en la que las acciones populares han transformado la sociedad. Sin embargo, factores como la dificultad en la ejecución de las sentencias por parte de las entidades

territoriales afectan la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, generando una brecha entre el reconocimiento judicial del derecho y su materialización en la realidad social. En muchos casos, la administración actúa de manera reactiva frente a las órdenes impartidas en las acciones populares, debido a la ausencia de planeación técnica, presupuestal y preventiva para atender las problemáticas colectivas. Esta situación ocasiona retrasos en el cumplimiento de las decisiones judiciales e incluso escenarios de incumplimiento parcial o prolongado. Por ello, resulta necesaria la creación de un Sistema de Gobernanza Local orientado a la identificación temprana, prevención y gestión de riesgos colectivos, que permita a las entidades territoriales planificar oportunamente sus intervenciones y fortalecer la protección efectiva de los derechos colectivos antes de la judicialización del conflicto.

- La propuesta de implementación del Sistema de Gobernanza Local permitiría fortalecer la planeación territorial y la capacidad preventiva de las entidades públicas frente a posibles vulneraciones de los derechos colectivos. A través de este mecanismo, las administraciones territoriales podrían identificar riesgos asociados a actividades ecológicas, urbanísticas, ambientales y de infraestructura, priorizando intervenciones conforme a criterios técnicos, sociales y presupuestales. De esta manera, la gestión pública se orientaría hacia la proyección y prevención de conflictos colectivos, y no únicamente hacia la reacción posterior derivada de una orden judicial. Asimismo, el sistema facilitaría una administración más eficiente de los recursos públicos, mejor articulación institucional y una protección más oportuna de las necesidades de la comunidad.
- Finalmente, la presente investigación permitió analizar la gestión de las transformaciones sociales teniendo en cuenta la protección de los derechos colectivos en el ejercicio de las

acciones populares. Dichas transformaciones sociales se evidencian en la aplicación de los casos judiciales cuando las sentencias son respectivamente cumplidas, como lo fue en el expediente 52001-33-31-005-2010-00081-01(3795), en la cual, se caracteriza la agilidad del órgano ejecutivo en el cumplimiento judicial, beneficiando los intereses colectivos. Sin embargo, aunque el órgano judicial se esmere en el estudio de los casos y salvedades en la mayoría de ellos los intereses colectivos en la problemática de la ejecución en la protección es donde se evidencia la necesidad de apoyar este mecanismo con un Sistema de Gobernanza Local, el cual permita la anticipación de riesgos, planificación presupuestal, la participación ciudadana y la corresponsabilidad estatal.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Tunja. (2019). Informe de gestión “Tunja en equipo” 2016–2019. Autor.
- Arias, F. G. (2012). El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica (6.^a ed.). Episteme.
- Baron Granados, M. (2010). Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado. Civilizar.
- <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/44/42>
- Bobbio, N. (1985). Estado, gobierno y sociedad. Fondo de Cultura Económica.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1996). El Acceso a la Justicia. Fondo de Cultura Económica.
- <https://es.scribd.com/document/760900971/Libro-EL-ACCESO-a-LA-JUSTICIA-Mauro-Cappelletti-y-Bryant-Garth-1996>
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1996). El acceso a la justicia. Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata.
- Cepeda Espinosa, M. J. (2022). La Constitución de 1991: viviente y transformadora. Universidad de los Andes.

Consejo de Estado. (2006). Sentencia SU 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP)REV-SU.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=190912&dt=S>

Cruz Parceró, J. A. (1998). Sobre el Concepto de Derechos Colectivos. UNAM.

De Sousa Santos, B. (2010). Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur. Siglo XXI Editores.

Decreto 2811 de 1974 - Gestor Normativo. (1974). Función Pública. Retrieved April 11, 2026, from

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551>

El Liberal. (2025. 17 de febrero). ¿Qué está pasando con el Centro de Bienestar Animal?. El Liberal.

Ferrajoli, L. (n.d.). El Derecho Como Sistema de Garantías. Jueces para la Democracia, (16-17). <file:///C:/Users/prof.sopsecretariag3/Downloads/Dialnet-ElDerechoComoSistemaDeGarantias-5109886.pdf>

Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2012). Getting to yes: Negotiating agreement without giving in (3.^a ed.). Penguin Books.

García, M. (2014). La eficacia simbólica del derecho (1.^a ed.). / Coeditorial: Universidad Nacional de Colombia.

Gobernación de Nariño. Secretaria de Educación y Cultura Departamental. (2011, 18 de noviembre). Decreto No. 1409. Gobernación de Nariño.

Habermas, J. (1987). Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social. Taurus.

Hernández Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Hernández Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw-Hill Education.

Ihering, R. V. (1881). *La lucha por el derecho*.

Ley 152 de 1994 - Gestor Normativo. (1994). Función Pública. Retrieved May 11, 2026, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Ley 23 de 1973 - Gestor Normativo. (1973). Función Pública. Retrieved April 11, 2026, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9018>

Ley 9 de 1989 - Gestor Normativo. (1989). Función Pública. Retrieved April 11, 2026, from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

López Calera, N. M. (2001). Una discusión sobre derechos colectivos (F. J. Ansuátegui Roig, Ed.). Librería-Editorial Dykinson.

López Medina, D. E. (2006). El derecho de los jueces. Bogotá: Legis.

Norberto B. (1991). El tiempo de los derechos. Madrid, España: Editorial Sistema.

Ovalle Favela, J. (2003). *Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (107).

Parsons, T. (1968). La Estructura de la Acción Social. Guadarrama. <https://ayudacontextos.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/04/reslac-talcott-parsons-la-estructura-de-la-accic3b3n-social-ii.pdf>

Rodrigo Uprimny Yepes, “La judicialización de la política en Colombia”, SUR 6 (2007), visitado el 6 de marzo 2026, <https://sur.conectas.org/es/la-judicializacion-de-la-politica-en-colombia/>

Rodríguez Garavito, C. (2010). Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Universidad de los Andes.

Sander, F. E. A. (1976). Varieties of dispute processing. National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice.

Santofimio Gamboa, J. O. (2003). Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Universidad Externado.

- Secretaria del Senado. (1991). Constitución Política. Secretaria del Senado.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Secretaria del Senado. (1998). Ley 472 de 1998.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html
- Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. Polis.
[file:///C:/Users/Camila/Downloads/polis-5599%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Camila/Downloads/polis-5599%20(1).pdf)
- Tönnies, F., 1947, Comunidad y sociedad [1887], trad. de J. Rovira Armengol, Losada, Buenos Aires.
- Tribunal Administrativo de Nariño. (2011). *Acción popular No. 52-001-3331-005-2010-001-01 (3795), Jorge W. Guancha vs. Departamento de Nariño.*
- Tribunal Administrativo del Cauca. (2016, 22 de junio). *Acción popular No. 19001-33-31-007-2013-00222-01, Héctor Uriel Casas Zúñiga y Pedro Julián Infante Montero vs. Municipio de Popayán – Secretaría de Salud Municipal.*
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann.
- Witker, J. (1995). Metodología de la enseñanza del derecho. Temis.
- Witker, J. (1995). Metodología de la investigación jurídica. México: McGraw-Hill.
- Zurbriggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos, 19(38), 39-64.