El juez como planificador y ejecutor de políticas públicas*

As judge planner and executor of public politics

*Olga Patricia Cáceres Loaiza**; Isabel Cristina Carvajal Ramos****

***Abogada Especialista en Derecho Penal, Derecho Administrativo y Gestión Ambiental. Docente Universidad La Gran Colombia*
**** Abogada Especialista en Derecho Administrativo y Docencia Universitaria*

Cómo citar: Cáceres, O.P & Carvajal, I.C. (2015). El juez como planificador y ejecutor de políticas públicas. *Inciso* n°17: 46-57

Recibido: 01/06/2015|Revisado: 05/08/2015|Aceptado: 10/12/2015

Resumen

El propósito del presente artículo investigativo es dar cuenta de la actuación del Juez Primero Administrativo de Armenia Quindío, a partir de procesos de comprensión, interpretación y aplicación de las sentencias proferidas durante el año 2010 en el curso de acciones populares, con el fin de reconocer si estas han reemplazado, o no, la función del ejecutivo de planificación y ejecución de políticas públicas, para ello la metodología empleada correspondió a un estudio socio jurídico de corte mixto, es decir, cualitativo - cuantitativo, con un enfoque histórico hermenéutico, y un alcance exploratorio – descriptivo, cuya técnica de recolección correspondió a estudio de caso. De acuerdo a lo anterior se logró demostrar que el ejecutivo del orden Departamental y Municipal no tiene en cuenta las necesidades colectivas para la construcción de políticas públicas que permitan incluir en sus planes de desarrollo y presupuestos públicos recursos para la satisfacción de necesidades colectivas, lo que obliga al operador judicial a reemplazar parcialmente al ejecutivo en cumplimiento del mandato constitucional en un estado social de derecho de concepción neoconstitucionalista.

Palabras clave: Derecho Colectivo, Acción Popular, Política Pública, Plan de Desarrollo y Presupuesto Público.

Abstract

The purpose of this research paper is to account for the performance of the ALJ First of Armenia Quindio, from processes of understanding, interpretation and enforcement of judgments handed down in 2010 in the course of class actions, in order to recognize if these have been replaced or not the function of the executive planning and execution of public policies, for this the methodology used corresponded to a partner law firm of mixed cut, ie, qualitative - quantitative, with a hermeneutic historical approach, and scope exploratory - descriptive collection technique which corresponded to case study. According to the above it was possible to show that the executive of the departmental and municipal ignores the collective needs for building public policies to include in their development plans and public budgets resources for the satisfaction of collective needs, which requires the operator to partially replace legal executive in compliance with the constitutional mandate in a social state of law neoconstitucionalista conception.

Key words: Collective Rights, Popular Action, Public Policy and Public Development Plan Budget.

*Artículo resultado de la investigación: "El Juez como planificador y ejecutor de políticas públicas". Universidad La Gran Colombia

Introducción

El presente artículo investigativo resulta adecuado y pertinente tanto desde la perspectiva práctica del derecho, así como desde su horizonte teórico-conceptual ya que posibilita desde referentes epistemológicos necesarios, dar cuenta del proceder del juez, sus límites y alcances a la hora de emitir una sentencia en función de la protección de derechos e intereses colectivos en relación con las políticas públicas establecidas por los entes territoriales.

Con este propósito se planteó la pregunta de investigación ¿Cuáles son los criterios, presentes en la toma de decisiones del Juez Primero Administrativo de Armenia Quindío, expresados en las sentencias de Acciones Populares proferidas en la vigencia 2010, relacionadas con la planificación administrativa y ejecución de políticas públicas que desarrollan derechos colectivos?, proponiendo como objetivos específicos: Describir las decisiones que configuran escenarios de Políticas Públicas en el Departamento de Quindío, del Municipio de Armenia y sus entidades descentralizados, confrontar el cumplimiento de las sentencias de las acciones populares falladas, comprobar los incidentes de desacato aperturados en razón del incumplimiento a las sentencias proferidas, identificar el derecho colectivo protegido con la decisión del Juez .

A fin de posibilitar la comprensión del tema se exponen desde el punto de vista teórico tres líneas coyunturales que fundamentaron la investigación socio jurídica como son: Los derechos colectivos, la acción popular y la interpretación jurídica.

Posteriormente se muestra el resultado del análisis de la información que dan cuenta de las innumerables sentencias proferidas por los jueces en Colombia, relacionadas con Acciones Populares, que imponen al ejecutivo del orden nacional, departamental o municipal, cumplir de manera inmediata la función que ha venido omitiendo el ejecutivo respecto a los temas de su competencia y referidos a los derechos colectivos, ocasionando que las entidades territoriales deban priorizar las inversiones y convierte a la rama judicial en ordenadora del gasto, de un presupuesto que le es ajeno, desconociendo los instrumentos planificadores que se exigen a la rama ejecutiva como son los planes de desarrollo y los planes de acción, cuya consecuencia es el desplazamiento de objetivos y metas que fueron anticipadas en primer lugar por el candidato a través del programa de gobierno que fue puesto a consideración de la comunidad y que en ejercicio del voto programático, se convierte en la obligatoriedad de su ejecución , concretado en el plan de desarrollo.

Este medio de control se ha convertido en la única alternativa con que cuentan los ciudadanos para obligar a la administración pública a cubrir necesidades de la comunidad, constitutivas de derechos colectivos y amparadas por el artículo 2 de la Carta Magna. No obstante, se podría afirmar que es imposible desconocer el malestar general que ocasiona en la mayoría de los administradores públicos las decisiones del juez, cuando estas exceden su horizonte de aplicación incursionando en escenarios de poder ajenos al suyo, tales como el legislativo y/o ejecutivo. Ahora bien, cuando tal evento ocurre, se reconoce en el proceder del operador judicial actuaciones que inclusive conducen a configurar políticas públicas, como se pretende explicar al interior de este artículo investigativo.

A tenor de lo anterior, habría que preguntar acerca de los condicionamientos que determinan que el juez decida la acción popular con implicaciones en la planificación y ejecución de políticas públicas, subordinando de tal modo, a la rama ejecutiva en favor de la rama judicial. En este aspecto, se debe tener en cuenta, la función del Juez, frente a su deber de aplicar la Constitución y la Ley en cumplimiento de la tarea de administrar justicia, para lo cual debe acudir al método de interpretación normativa, que inicia desde la parte dogmática de la Constitución Política de 1991, cargada de valores, principios y derechos, pasando por la parte orgánica que contiene reglas, para culminar en el encuadramiento del caso concreto en la ley, si la hubiera, sin dejar de hacer un racionamiento sobre la moral política vigente, para llegar a una decisión justa, imparcial y equitativa. Así mismo, el juez si no encontrase una norma específica, relacionada al hecho que debe resolver es necesario, que acuda a los derechos, para darle una solución dentro de la teoría política, más que dentro de una teoría jurídica. Respecto de la intromisión del Juez cuando subsana mediante su decisión aspectos no satisfechos por el legalmente obligado, no es otra cosa que el ejercicio del rol del operador judicial en el sistema jurídico político que emerge del mandato constitucional en un estado social de derecho de concepción neoconstitucionalista. (Perez, 2013)

En efecto, podría pensarse que la génesis de la problemática no radica en la decisión judicial, por el contrario se desarrolla desde el momento que se produce la selección de quien va a ser el candidato al desempeño de los cargos públicos de elección popular, con miras a posibilitar la participación ciudadana, las exigencias para la provisión de los cargos son mínimas en cuanto a perfil profesional y experiencia, a lo que se suma que para su ejercicio democrático debe contar con el aval de la clase política, cuyos horizontes son distintos a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, situación que muy posiblemente es la que hace que las herramientas planificadoras, se queden cortas en prever lo que el juez en su sabiduría jurídica si lo vaticina, pues su raciocinio jurídico lo hace partiendo de las entrañas mismas del estado social de derecho, traducido en procurar el interés general en desaliento del interés particular y en la aplicación del plexo de valores y principios que fundamento la constitución política.

En el contexto colombiano la rama judicial ha conservado su independencia y no se ha visto constreñida por las presiones provenientes de otras ramas. En razón a las anteriores precisiones, se cree que la lucha de poderes seguirá presente y conllevará a que el poder ejecutivo cada día pierda legitimidad a consecuencia de los desaciertos de sus dirigentes.

Perspectiva teórica

¿Cómo puede mandar la ley cuando los libros de derecho son silenciosos, confusos o ambiguos?
[…] El razonamiento legal es un ejercicio de interpretación constructiva,
que nuestro derecho consiste en la historia narrativa que convierte a estas prácticas en lo mejor que pueden ser.
Desde este punto de vista, la estructura y coacción distintiva del argumento legal
surgen sólo cundo distinguimos e identificamos las diversas dimensiones,
a menudo competitivas, de valor político, las diferentes hebras entretejidas
en el complejo juicio de que una interpretación hace que la historia de la ley sea mejor, tomando en cuenta todas las cosas, que cualquier otra"
Ronald Dworkin. El imperio de la Justicia

El presente análisis se realiza dentro del marco de tres líneas coyunturales como son; los derechos colectivos, las acciones populares y la interpretación jurídica, desarrolladas de la siguiente manera:

Los derechos colectivos

> "Los derechos colectivos son una categoría de los derechos humanos, que se entienden como las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades" (Defensoría del Pueblo, 2015)

Dentro de las características de los derechos colectivos se resaltan su titularidad, su interdependencia y su indivisibilidad. En cuanto a su titularidad, esta se concreta en una colectividad y no en una persona determinada. Su interdependencia hace que la realización de un derecho dependa de la realización de otro. En virtud de su indivisibilidad, la violación puede causar agravio a un derecho colectivo y al tiempo causar lesión a derechos individuales

> "Los derechos colectivos son derechos humanos específicos de los cuales son titulares ciertos grupos humanos. Los derechos colectivos son parte de los llamados derechos de tercera generación cuyo reconocimiento internacional fue históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos (primera generación) y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación). Esta clasificación en generaciones, por supuesto, es puramente metodológica y no implica jerarquización alguna, al menos desde un enfoque integral de los derechos humanos. Algunos derechos de tercera generación son el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, los derechos de los pueblos indígenas y los de los consumidores" (Grijalva, 2009).

El marco normativo de dichos derechos colectivos se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria del artículo 88 de la Carta Política y son entre otros:

- El goce de un ambiente sano
- La existencia del equilibrio ecológico
- La moralidad administrativa
- El goce del espacio público
- La defensa del Patrimonio Público
- La defensa del patrimonio cultural de la Nación
- La seguridad y salubridad públicas
- El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública
- La libre competencia económica
- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
- La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
- El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, e manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- Los derechos de los consumidores y usuarios.
- Derecho a la seguridad alimentaria. (Mendoza, s.f.).

Hay otro sentido para entender el término de DERECHOS COLECTIVOS, que no solo hace referencia al titular del derecho como afirma Hartener (1977), en otras palabras, el adjetivo COLECTIVO, sirve para identificar una clase de derechos sobre la base de otras características en vez de la naturaleza del titular del derecho, sino que la importancia radica en la naturaleza del objeto. Para Joseph Raz:

> "Un derecho colectivo existe cuando se dan las siguientes tres condiciones: primero, existe porque los intereses de los seres humanos justifican mantener que alguna(s) persona(s) sea(n) sujeta(s) a un deber. En segundo lugar, los intereses en cuestión son los intereses de los individuos como miembros de un grupo en un bien público y el derecho es un derecho a ese bien público porque sirve a sus intereses como miembros del grupo. En tercer lugar, los intereses de ningún miembro particular de tal grupo en el bien público son suficientes por sí mismo para justificar mantener que otra persona sea sujeta a un deber. La primera condición es requerida por los derechos colectivos para que sean consistentes con el humanismo. Los derechos, aun los colectivos, sólo pueden ser tales si sirven a los intereses de los individuos." (Joseph Raz citado por Cruz, 1998:103)

De igual manera, mediante el artículo 88 de la Carta Magna, se creó el mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza; mecanismo denominado acción popular, del cual se hará referencia a continuación.

La acción popular

La acción popular, tiene su origen en el derecho colombiano, desde la expedición del Código Civil de 1887, en los artículos 1005 y 2359, lo que da pie para afirmar que los antecedentes de dicha figura jurídica vienen del Derecho Romano, cuya sociedad pujaba por la defensa y restablecimiento del bien común, para lo cual el Estado romano desarrolló los conceptos "*Populus* (conglomerado social) y *Res Pública* (bienes públicos)", también ha sido desplegada en América en países como Estados Unidos, Brasil y Argentina, entre otros. En el continente europeo, se da a partir de la declaración de los derechos humanos, donde se clasificaron estos por generaciones, incluyendo los derechos sociales, económicos y culturales como los de segunda generación, que se evidencian como el resultado de la revolución industrial.

Pese a haberse adoptado en la legislación colombiana a partir de la expedición del Código Civil Colombiano, su desarrollo se concreta en la Carta Política de 1991, como consecuencia de la tensión manifiesta entre derechos individuales y derechos colectivos, permitiendo la diferenciación entre las acciones procedentes para derechos individuales y

derechos colectivos, estos últimos encaminados a la prevención del daño contingente.

La ley colombiana es generosa en la cantidad de derechos colectivos, pues los mismos no son taxativos en el sistema jurídico, las hipótesis de procedencia, derivan de la interpretación que se hace del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, reformado por el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, las cuales se pueden determinar de la siguiente manera:

a) Primera hipótesis de procedencia: es la amenaza sobre el derecho colectivo, que supone que se altera el goce pacífico del mencionado derecho, pero que no ha iniciado la lesión definitiva, puesto que requiere de la constatación de la existencia de amenaza cierta sobre el derecho colectivo y por ello debe reunir los requisitos de inmediatez de la producción del daño, la urgencia en la intervención del juez y la gravedad del daño.

b) Segunda hipótesis de procedencia: es cuando la acción es utilizada para hacer cesar la lesión de los derechos colectivos, lo que supone el inicio de la lesión definitiva del derecho, que continua produciendo efectos, es decir, constituye un daño continuado más no concluido y por ello esta hipótesis tiene efecto preventivo y reparador de lo ya causado.

c) Tercera hipótesis de procedencia: se encuentra dirigida a restaurar los derechos colectivos lesionados, es decir, restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible en el evento de obligaciones de hacer y si no es posible reparar, procede la indemnización pecuniaria, aspectos deducibles del contenido del artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

Independientemente de la hipótesis de procedencia que se elija el mecanismo de grado constitucional creado en el sistema normativo para proteger los derechos colectivos no es otro diverso al de la acción popular, inspirada en los principios de solidaridad, celeridad, eficiencia y debido proceso, el primero porque irradia no solo a la colectividad sino al individuo como tal, el segundo y el tercero por cuanto se puede ejercer en cualquier tiempo y por cualquier persona sin exigencias de requisitos de legitimación para actuar y el último porque el juez está en el deber de brindar todas las garantías procesales para hacer cesar la amenaza, la lesión o para restaurar el derecho colectivo afectado.

De conformidad con la investigación realizada por la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ, 2013) hasta ahora la acción popular ha resultado para algunos actores como por ejemplo los jueces, un mecanismo eficaz para la protección de derechos colectivos, no obstante, hay otros como los abogados litigantes que dicen que hay abusos en el ejercicio de acciones populares.

De la interpretación jurídica

Sea lo primero afirmar que las tendencias de interpretación jurídica enmarcadas dentro de las teorías del nuevo constitucionalismo que reivindica la legitimación del poder constituyente, para consolidar el estado constitucional, en Colombia se dan a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, norma que da al juzgador el status de juez constitucional, lo que entraña el deber de garantizar la supremacía de la norma constitucional que está cargada de valores y principios que deben ser los que soportan las decisiones judiciales con miras a proteger derechos fundamentales y colectivos, que la misma contempló, y es por ello que dicho tema de interpretación jurídica, debe ser abordado desde esta perspectiva, que en cuanto a valores y principios se desarrolla con los siguientes pensamientos filosóficos :

> A decir de Dworkin (1931), una interpretación jurídica en la que el juez pueda decidir con discrecionalidad, traería consigo pérdida en la seguridad jurídica del derecho, pues un juez puede escoger una interpretación y otro juez la contraria, por ello asegura que en los casos difíciles se debe llegar a una respuesta correcta, sin que se haga por parte del juez una subsunción, toda vez que las normas constitucionales no son normas tipo regla, si no principios, normas abiertas y abstractas con contenido moral. Así las cosas, el papel del juez es hacer juicios de valor con la respectiva argumentación y, en este sentido, se puede decir que Dworkin, basa su teoría en el modelo iuspositivista axiológico o incluyente, que reconoce que el orden jurídico incorpora o incluye contenidos morales que pueden servir como parámetros de comprensión, de interpretación y de aplicación del derecho (Dworkin, 1989; Faralli, 2007).
>
> A tenor de lo anterior, Robert alexy (1987), comparte algunos conceptos con Dworkin en el

sentido de considerar que la Constitución está conformada por principios, normas abiertas y abstractas, por lo tanto el juez debe realizar juicios de valor al momento de emitir su fallo; además agrega que debe existir una pretensión de corrección, es decir, que las normas deben ser moralmente correctas, lo que se traduce en que la norma debe ser justa. Alexy utiliza la teoría de la ponderación como herramienta fundamental para sopesar los principios constitucionales.

No obstante la riqueza de las corrientes filosóficas de estos juristas, se puede conjeturar, que la postura de Ronald Dworkin es la que presenta un importante horizonte de posibilidad para efectos de profundizar el aspecto de la interpretación judicial, toda vez que efectúa una clara diferenciación entre principios y directrices políticas: los principios corresponden a estándares que deben ser observados en tanto que son exigencias de la justicia, de la equidad, o alguna otra dimensión de la moralidad, mientras que las directrices políticas son estándares que "proponen un objetivo que debe ser alcanzado; generalmente una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad" (Dworkin, 2012, p. 72). De este modo, se entiende que la decisión judicial adoptada con fundamento en principios desarrolla y protege derechos subjetivos dirigidos a satisfacer necesidades particulares, mientras que la decisión judicial adoptada con fundamento en directrices políticas estaría encaminada a la protección de intereses colectivos de la comunidad. Esta teoría es la que se adopta para sustentar la hipótesis planteada dentro de esta investigación, consistente en que el Juez Primero Administrativo de Armenia define, planea y ejecuta política pública con el fin de proteger derechos colectivos.

La interpretación Judicial según Dworkin

Dworkin concibe el derecho como integridad, partiendo de una base moral que hace obligatorio el derecho y está reflejada en principios que deben fundamentar las decisiones políticas y las actuaciones del derecho. Así mismo, plantea que el postulado de la integridad se transcribe en la exigencia de que la decisión judicial sea coherente con los principios, los cuales deben corresponder a la sociedad pluralista que concibe el constitucionalismo moderno, pero que se universaliza para garantizar decisiones iguales en casos iguales.

Según Carla Faralli (2007), la integridad del derecho según Dworkin, entendida como coherencia y exigida para la toma de decisiones por parte del juez, "expresa la exigencia de poder universalizar la decisión, es decir, la exigencia de tratar los casos iguales de manera igual".

Ahora bien, en lo concerniente al modelo general de interpretación, Dworkin sugiere un modelo de carácter constructivo, el cual por sus condiciones subjetivas conforme al objeto del derecho en constante construcción, reclama del sujeto cognoscente e intérprete el compromiso de este, por mostrar de la mejor manera el caso en cuestión, valiéndose de las pre-comprensiones, pre-juicios, preconcepciones y cargas teóricas que hacen del proceso de comprensión, interpretación y aplicación a modo de círculo hermenéutico, ejercicio interpretativo adecuado y pertinente a la hora de la toma de decisión judicial.

Esto permite que el operador judicial tenga un amplio margen de maniobra en su proceso de interpretación, pero le exige el deber de mantener cierta coherencia con la ley como si se tratase del canon de la totalidad, esto es, la coherencia del todo con sus partes, pero en correspondencia con el futuro del mismo fallo, representando de manera correcta los valores que persigue una legislación para una sociedad justa.

Así las cosas, en el proceso de interpretación jurídica el juez popular, siguiendo la teoría de Dworkin, debe en primer lugar diferenciar de manera cualitativa el sistema de reglas que trae la Constitución Política de 1991, y los principios que fundamentan el Estado Social de Derecho, pues debe quedar claro que las primeras solo sirven para realizar la subsunción del caso concreto, mientras que los principios y valores son los que dan la relevancia al desarrollo del derecho a través de la interpretación que en un principio hace el legislador para la formación de la norma jurídica y posteriormente el operador jurídico en su función de administrar justicia; sólo a través de la interpretación el juez obtiene el verdadero derecho aplicable al caso concreto, para lo cual tiene la oportunidad de renovarlo y redefinir sus límites y contornos a favor o en contra de determinada decisión, así mismo, tiene la oportunidad de realizar la corrección de un argumento jurídico, mediante la interpretación del material jurídico actual.

En tal sentido, el derecho como integralidad según Dworkin, hace referencia a los materiales que los juristas deben utilizar para resolver los conflictos jurídicos. En correspondencia con lo dicho, el objeto del derecho, al menos en los casos difíciles, determina que este, se encuentra en constante construcción, al tratarse del devenir de los hechos sociales, mostrando con esto, que el quehacer del operador judicial no es la obra terminada, sino el proceso de llevarla a cabo, en una permanente labor de corrección, rectificación y complementación del derecho mediante el ejercicio hermenéutico en contexto y con pretextos específicos.

La concepción de Dworkin respecto del derecho se presenta asi misma como una teoría interpretativa del razonamiento judicial, de ahí, que en su libro *El imperio de la justicia,* asuma el punto de vista interno, el de los participantes, comprendiendo el carácter argumentativo de nuestra propia práctica jurídica uniéndose a la práctica y enfrentando las cuestiones relativas a la fundamentación y la verdad que deben enfrentar los participantes.

Relativo a lo anterior, se hace imperioso el abordaje de los argumentos jurídicos formales desde el punto de vista de los jueces, no porque sólo los jueces sean importantes o porque entendamos todo sobre ellos teniendo en cuenta lo que estos dicen, sino porque los argumentos judiciales sobre afirmaciones de derecho resultan un paradigma útil para explorar el aspecto proposicional central de la práctica jurídica.

En la teoría normativa que Dworkin defiende se considera a la integridad como la virtud política central. Esta virtud da lugar a dos principios: el principio legislativo de integridad y el principio judicial de integridad." (Borodino & Peña, 2006).

Conforme a lo esbozado la perspectiva teórica de Ronald Dworkin, resulta adecuada y relevante para el presente analisis, pues creará las condiciones de posibilidad tanto necesarias como suficientes, para comprender, interpretar y aplicar los fallos judiciales, en términos de su efectividad en lo concernientes a las Políticas Públicas siendo de estas buenas razones para efectos de las sentencias de las acciones populares proferidas por el juez Primero Administrativo de Armenia, de manera favorable al o los accionantes en la respectiva acción popular. Así mismo, permite reconocer dentro de ese mismo acto, la coherencia que guardó con los principios y reglas consignadas en las Políticas Públicas y los planes de desarrollo de las entidades accionadas en relación con los derechos colectivos objeto de las acciones, al igual, para identificar la praxis interpretativa del operador judicial, logrando en consecuencia la integralidad del derecho creado para el caso concreto, que le permita reemplazar parcialmente al ejecutivo en su deber de planificación administrativa y en la ejecución de políticas públicas que desarrollan los derechos colectivos.

Materiales y métodos

El proyecto del cual se deriva este artículo se desarrolla en torno a los criterios presentes en la toma de decisiones del Juez Primero Administrativo de Armenia Quindío, expresados en las sentencias de Acciones Populares proferidas en la vigencia 2010 y relacionadas con la planificación administrativa y ejecución de políticas públicas que desarrollan derechos colectivos, se realizó mediante la forma de investigación socio jurídica, toda vez que parte de la información existente en el Juzgado Primero Administrativo de la ciudad de Armenia Quindío, referente a las sentencias de acción popular emitidas en la vigencia 2010 para, a partir de las razones argüidas por el mencionado operador judicial, realizar un proceso hermenéutico que supere todo monismo metodológico que intenta constreñir la función judicial y la práctica jurídica, y que en su lugar desde el giro hermenéutico, se reconozca al sujeto y su carga teórica en los procesos de comprensión, interpretación y aplicación contextual de los enunciados normativos en torno a los hechos susceptibles de interpretación. Ahora bien, el problema hermenéutico no es en modo alguno un problema metódico; sin embargo, responde a preocupaciones atenientes al método; tampoco se interesa por un método de la comprensión que permita someter los textos igual que cualquier otro objeto de la experiencia, al conocimiento científico. Ni siquiera se ocupa básicamente de constituir un conocimiento seguro con pretensiones de validez universal, preocupada por *salvar las apariencias, los fenómenos* y acorde con el ideal metódico de la ciencia. No obstante, como se evidencia al interior de esta investigación en el seno de una ciencia social, la preocupación por la verdad, forman parte de sus inquietudes, proporcionándole sentido a la pregunta epistémica, del ser histórico en su historicidad y concreción como el lugar contextual, como el contexto

vital tanto del sujeto como objeto de preocupación; esto es, el sujeto cognoscente, epistémico, axiológico, interprete; punto de partida para todo responder y el preguntar *contextual* en torno al objeto, que hace posible la lectura de los textos en relación con una tradición, con una historia, un lugar *textual* que confiere sentido a la pregunta.

Adicional al giro hermenéutico, se reconoce al interior de este investigación aspectos claramente cuantitativos, a nivel descriptivo, utilizando mediante muestreos, la técnica análisis de caso, cuyos resultados fueron analizados, para llegar a obtener resultados y conclusiones que den cuenta, de una postura metodológica mixta como una tercera vía, que traza el camino metódico de la presente investigación que problematiza la complejidad de las relaciones sociales, intentando con esto, alcanzar la objetividad y el reconocimiento del sujeto cognoscente, integrando así, como un todo, intentos por superar las tendencias univocistas heredadas de la vía positivista en las ciencias naturales con pretensión de alcanzar una objetividad neutral, aporte de los paradigmas cuantitativos, e incorporando a su vez, el papel del sujeto en los procesos cognoscitivos, sin por esto, caer en relativismos epistémicos insalvables, que harían de las ciencias sociales, meras opiniones que ignorarían toda pretensión de verdad. Desde el giro hermenéutico, se problematiza en efecto, el objeto en contextos a la luz de los textos con pretextos judiciales que posibilitarán decisiones en ´términos de Políticas Públicas de manera efectiva.

Diseño metodológico

Tipo de Investigación: Socio – Jurídica de corte mixto, esto es, cualitativo-cuantitativo

Enfoque de Investigación: Histórico-Hermenéutico

Muestra. Sentencias de acción popular emitidas en la vigencia 2010 por el Juez Primero Administrativo de Armenia Quindío

Técnica de Recolección de Datos: Estudio de caso

Técnica de Análisis de Datos: Tabulación de los datos obtenidos

Resultados

En la vigencia 2010, el Juez Primero Administrativo del Circuito de Armenia - Quindío profirió dentro del trámite de acciones populares veintisiete (27) fallos de primera instancia, encaminados a la protección de derechos colectivos, de los cuales doce (12) involucran decisiones que imponen a los accionados obligaciones que están relacionadas con el desarrollo de obras , proyectos o actividades que involucran recursos públicos, cuya ejecución presupone su inclusión en el plan de desarrollo y dentro de una política pública.

Decisión judicial frente a la pretensión ciudadana de protección de derechos colectivos presuntamente vulnerados por la administración pública

De la información recolectada, se colige que la comunidad orienta sus pretensiones a la protección de los siguientes derechos colectivos:

La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

El goce de un ambiente sano.

La moralidad administrativa.

La seguridad y salubridad pública.

El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Decisión judicial frente a las políticas públicas del departamento del Quindío, sus municipios y entidades descentralizadas

Las decisiones proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Armenia, al fallar las acciones populares durante la vigencia 2010, de cara a los contenidos de las políticas públicas en que se enmarca el cumplimiento de lo ordenado dentro de las herramientas planificadoras de las entidades objeto de la decisión, se confrontaron con las políticas públicas, planes de desarrollo y presupuesto público de ingresos y gastos para determinar la incidencia de la sentencia en la competencia de las autoridades administrativas, utilizando variables de medición con criterios valorativos como :incidencia mínima, leve, moderada, puntual y directa que permite establecer que existe un alto grado de incidencia de la decisión del Juez Primero Administrativo del Circuito de Armenia – Quindío en la competencia de la autoridad administrativa, toda vez que el nivel directo es de un 59%, el puntual de un 33%, el moderado de un 8% y el nivel de incidencia mínimo y leve es de un 0%, es decir, en toda decisión judicial de la población analizada existe una intromisión del órgano judicial en la autoridad administrativa en virtudde la potestad constitucional de la acción popular.

Confrontación del cumplimiento de las sentencias sobre acciones populares proferidas por el Juez Administrativo de Armenia durante la vigencia 2010

Al confrontar los fallos proferidos por el Juez Primero Administrativo de Armenia Quindío, se advierte un elevado índice en el cumplimiento de la decisión judicial por parte del ejecutivo del orden departamental y municipal del Departamento del Quindío, que asciende al 83%. Sin embargo el 17% de incumplimiento es un porcentaje pone en riesgo a los actores de la acción popular (sujeto pasivo y activo), pues cuando un derecho colectivo no se atiende, terminen vulnerando al individuo como miembro del conglomerado social.

El incidente de desacato en las acciones populares falladas en contra del departamento del Quindío y los municipios que lo integran durante la vigencia 2010 por el Juez Primero Administrativo de Armenia

No obstante la afectación que la decisión judicial adoptada tuvo frente a los planes de desarrollo por la no inclusión de las políticas publica, respecto de los derechos sobres los cuales recayó la decisión, así como en los planes de acción y presupuestos públicos, el índice de incumplimiento en un 17% dejaba a los actores en posibilidad de hacer uso del mecanismo de incidente de desacato, herramienta no utilizada al arrojar un índice de acción de un 0%.

Incentivo en acciones populares para la protección y defensa de derechos colectivos

La posibilidad de reconocimiento del incentivo económico, previsto en la Ley 142 de 1998, que tuvo en su génesis la intencionalidad de estimular la participación comunitaria en la protección de derechos colectivos como deber de todo ciudadano se convirtió en la razón para el ejercicio de las acciones populares, en tanto que su derogatoria a través expedición de la Ley 1425 de 2010,de este mecanismo económico se tornó en desestimulo para el ejercicio ciudadano de acciones en defensa de los derechos colectivos, contribuyendo de paso a generar congestión en los despachos judiciales, que se vieron atiborrados de estos mecanismos judiciales que avizoraron en su ejercicio una posibilidad latente de obtención de recursos, afectando de forma directa los presupuestos públicos, en detrimento de la utilización de recursos en la verdadera función del Estado, cual es la satisfacción de las necesidades de las comunidades, y apetecido por la facilidad y seguridad que brindaba el que fuera el Estado el sujeto pasivo, lo que garantizaba la efectividad del pago de los recursos reconocidos, vislumbrándose además que la derogatoria de este mecanismo económico se tornó en desestimulo para el ejercicio ciudadano de acciones en defensa de los derechos colectivos.

Discusión de resultados

Al adoptar las decisiones en las acciones populares impetradas y falladas durante la vigencia 2010 en pro de lograr la protección de derechos colectivos invocados que en su mayor parte se orientaron a la protección de los derechos contenidos en el artículo 4 literal m de la Ley 472 de 1998 " La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes",

el operador judicial al no contar con la norma orgánica de ordenamiento territorial, que debía haber sido expedida por el legislativo , debió acudir a la legislación y reglamentación normativa del orden internacional y nacional que fundamentan el desarrollo urbano de manera ordenada, garantizando el bienestar general sobre el particular, los correctos usos del suelo, las alturas máximas de construcción, especificaciones técnicas y de seguridad, licencias de urbanismo y de construcción, existencia de conexiones para los servicios públicos, infraestructura urbana incluyente, entre otras, con miras a compensar plenamente las necesidades de la población y las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de todos los servidores públicos en virtud del principio de legalidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política.

Si bien, cada rama del poder público tiene una función específica dentro de esta tarea de proteger y garantizar los derechos colectivos de los individuos. Se advierte del análisis realizado que, el poder judicial (representado en este caso por el Juzgado Primero Administrativo de Armenia), está invadiendo las competencias de las ramas ejecutiva y legislativa, en tanto que al momento de disponer la protección de los derechos colectivos, no solo se limita a dicha protección sino que, además, planea, dirige y ejecuta estrategias de protección con una clara apariencia de política pública. Así, cuando el Juez ordena el traslado de entidades oficiales y culturales, con el fin de posibilitar el acceso a ellas por parte de personas con movilidad reducida, cuando ordena adecuar instalaciones públicas de andenes e instituciones, con el fin de facilitar el acceso y beneficio de los servicios ofrecidos por éstas a personas con limitaciones físicas, lo que está haciendo, además de proteger esos derechos e intereses colectivos, es disponer una estrategia puntual con la que se ejecute la política de igualdad que constituye un principio constitucional. De esta forma, el Juez se erige en un verdadero planeador y ejecutor de políticas públicas en la región.

A pesar de haberse dado un cumplimiento del 83% en las decisiones adoptadas a través de los fallos de acciones populares, el 17% de incumplimiento es un porcentaje que puede poner en riesgo a los actores de la acción popular (sujeto pasivo y activo), emerge que incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden Constitucional y la realización de los fines del estado, vulnerando los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, porque da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo, pues cuando un derecho colectivo no se atiende, terminen vulnerando al individuo como miembro del conglomerado social y de paso pone en aprietos el presupuesto público a consecuencia de costos adicionales que deben ser asumidos por la entidad pública que incumplió, cuando el individuo afectado acaba interponiendo una acción para que se le ampare el derecho fundamental vulnerado.

El loable interés del legislador de premiar a los ciudadanos responsables que defendían el interés colectivo ,con la posibilidad de reconocimiento de incentivo por el ejercicio de las acciones populares, estimulo la conformación de grupos especializados en la interposición de acciones populares generalmente con temas recurrentes, que no justificaban el reconocimiento del incentivo económico convirtiéndose en fuente de recursos económicos, propiciando la congestión de despachos judiciales encargados de tramitar las mismas conforme a las competencias asignadas, impactando notablemente los recursos de las entidades públicas, propiciando su derogatoria y de paso el desinterés por el fin último de la acción constitucional, que no es otro que la protección de derechos colectivo.

Conclusiones

El poder ejecutivo en el orden territorial en el Departamento del Quindío, ha incumplido su deber de planificar la administración pública de forma concatenada con el desarrollo de políticas públicas del orden nacional, departamental y municipal acorde con las necesidades que presenta la comunidad a que le corresponde impactar en razón de la legitimidad que le da su elección consecuencia de una votación mayoritaria de origen popular.

En el caso concreto se refiere a falta de políticas públicas orientadas a la realización de desarrollos urbanísticos incluyentes que generen calidad de vida a la población que presenta dificultad en la movilidad. Falta de planeación que trae consigo un costo político tanto para la propia administración

como para el partido que representa , falencias que vulneran el contenido de normas internacionales y nacionales adoptadas las primeras y construidas las segundas para proteger los derechos humanos, así como innumerables pronunciamientos de las altas cortes y de la doctrina especializada, en relación con la necesidad de adoptar acciones que incluyan a personas con movilidad reducida, omisiones que ubican la conducta omisivas del funcionario público en una de las causales sancionadas por el ente disciplinario e incluso la comisión de conductas típicas penales que originan en muchas ocasiones además de la separación de la función pública, la pérdida de derechos fundamentales como el de la libertad personal.

A pesar del tinte moral y justo que debe imponer en su tarea de administrar justicia, el operador judicial se ve en la obligación de enmarcar sus fallos dentro de directrices políticas para proteger intereses colectivos, dada la responsabilidad de atender la necesidad latente de un grupo de individuos que requieren el restablecimiento de un orden social justo a consecuencia de la amenaza o estado de vulneración de uno o varios de los derechos clasificados como tal por la norma legal y la jurisprudencia, aplicando para el caso puntual una interpretación basada en los principios fundantes del estado constitucional Colombiano "Estado Social de Derecho", que al igual son los que soportan las reglas de las políticas públicas, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes indicativos, planes de acción, etc., en coherencia con el artículo 4 de la Constitución Política, que defiende la teoría kelseniana adoptada por Colombia a partir de la concepción del estado social de derecho.

Es así como la intromisión que se vislumbró en la investigación socio – jurídica, base de este artículo, no solo obedece a la verdadera aplicación de la teoría de pesos y contrapesos, sino que se da por la única y exclusiva responsabilidad del juez como garante del Estado Social de Derechos fundado en el principio de la "dignidad humana", que solo se logra con justicia y equidad, de imprimirle a todas las decisiones como funcionario público la interpretación a partir de la integración de los demás principios constitucionales contenidos en la parte dogmática de la Constitución Política, además de cumplir con las reglas contenidas en su parte orgánica.

Referencias bibliográficas

Alexy, R. (1987). Rechtsystem und praktische vernunft. En R. Alexy, *Rechtsystem und praktische vernunft.*

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia.*

Borodino, P. R., & Peña, J. I. (2006). *FILOSOFIA DEL DERECHO.* Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Congreso de la Republica. (1873). *Ley 57 de 1887. Código Civil*. Colombia

Congreso de la República. (1998). *Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*. Colombia

Congreso de la Republica. (2011). *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo***.** Colombia

Corporación Excelencia por la Justicia. (2013). Aproximación a la historia de una década de transformaciones en la justicia Colombiana. Tomada de http:// http://www.cej.org.co/files/Libro_Reforma.pdf el 25 de Febrero de 2015.

Cruz, J. (1998). *Artículos y Secciones Especiales. Sobre el Concepto de Derechos Colectivos*. México.

Defensoría del Pueblo, (2015). *Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente*. Tomada de: http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/1447/Para-los-derechos-colectivos-y-del-ambiente.htm el 10 de abril de 2015.

Dworkin, R. (1931). I diritti presi sul serio. *I diritti presi sul serio* .

Dworkin, R. (1985). *Una cuestión de principios.* España: Siglo XXII. Dworkin, R. (1931). I diritti presi sul serio. *I diritti presi sul serio* .

Faralli, C. (2007). *La filosofía del derecho contemporaneo.* Bogotá Colombia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Grijalva, A. (2009) *¿Qué son los Derechos Colectivos?*. Ecuador. Universidad Autónoma de Simón Bolívar. Tomada de http://dis.um.es/~lopezquesada/documentos/IES_1415/LMSGI/curso/xhtml/html3/doc/derechoscolectivos.pdf.

Harterner, W. (1977). *L astronomia all alba della civilta cinece.* Roma: Accademia Nazionale del Lincei.

Perez, J. C. (2013). El Juez Constitucional un Actos de las Politicas Pùblicas. *de Economia Institucional,VOL.15,N.º29,SEGUNDO SEMESTRE* , 67-102.