La expresión “cultura de la legalidad y seguridad jurídica” es una regla axiomática que debe regular nuestra vida en sociedad. En efecto, el más irrestricto apego a la ley y a las normas que regulan la institucionalidad, como los organismos encargados de ejecutarla, disposiciones éstas que incluyen las sentencias y precedentes judiciales han de ser el faro orientador que garantice la legitimidad del estado social y democrático de derecho. De suerte, pues, que se requiere que cada individuo interiorice y se concientice acerca de la necesidad de cumplir y obedecer la ley y las decisiones judiciales, lo cual, como es apenas obvio, no se logra de la noche a la mañana es un asunto generacional pero se fortalece en la medida en que se abran espacios de reflexión como el que nos invita en el día de hoy la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en cabeza de su Presidente.

Pues bien, en el espacio concedido pretendo abordar como tema de reflexión “Las consecuencias del Incumplimiento de las Decisiones Judiciales”, habida cuenta de que el acatamiento de éstas se encuentra imbuido en el preámbulo de la Carta Magna como parte integrante e inherente al Estado Social y democrático de Derecho a través del se estructura nuestra organización política y cuya existencia declara el artículo primero de la carta. En efecto, es un imperativo del estado Social y Democrático de Derecho el cumplir las providencias judiciales puesto que el derecho fundamental al libre acceso a la administración de justicia no se agota con la posibilidad de permitirle al administrado acudir ante la jurisdicción en procura de la reivindicación de sus derechos y la obtención de una sentencia de mérito sino que además comprende la posibilidad real y material de hacer efectivo el cumplimiento de una sentencia tal y como en reiterada jurisprudencia lo ha delineado así la Honorable Corte Constitucional y que sólo menciono a título meramente ilustrativo la sentencia C-367 del º11 de junio de 2004, en la cual precisó la Corte que el derecho a acceder a la Justicia implica tres clases de obligaciones al menos: i) la obligación de no hacer del estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir el acceso a la Justicia o se realización y de tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y, iii) la obligación de hacer del estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce.

Así las cosas, para que esa finalidad de materialización de los derechos que se declaran o reconocen a través de una sentencia o providencia judicial no sea una mera entelequia se requiere como condición mínima que

los entes estatales o privados –eventualmente- deban acatarlas; sin embargo, en nuestro carácter de jueces de la jurisdicción contenciosa advertimos que ese cumplimiento se torna en muchas ocasiones difuso, dilatado e incluso abiertamente desconocido por parte de los entes estatales vulnerando derechos y garantías de los beneficiarios de las decisiones trastocando con ello de paso principios constitucionales propios de la función pública, entre otros: moralidad, buena fe, igualdad, eficacia y economía. Pues bien, esa inobservancia de las decisiones judiciales a más de propiciar vulneración de los derechos de los usuarios del aparato judicial incide y repercute directamente en la percepción negativa de la Rama Judicial incrementando sus estándares de desconfianza puesto que, en muchas ocasiones, se le incrimina al Juez de injerencias indebidas cuando éstos sólo pretender cumplir de su rol de dirimir litigios y ser garantes de derechos.

Ahora bien, no puede olvidarse que en materia de gestión presupuestal las entidades públicas se ajustan a cánones constitucionales. Al efecto los artículos 345 y 346 establecen que no se puede hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se encuentre incluida en el presupuesto de gastos, ni tampoco realizar gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales o se trate de un crédito judicialmente reconocido, de tal suerte que en desarrollo de tal preceptiva se le ha brindado a la administración de un período de gracia durante el cual la sentencia que imponga una sentencia condenatoria no puede ser ejecutada a objeto de que la entidad realice los trámites que correspondan para atender el crédito judicialmente reconocido; término este que en el anterior Código Contencioso Administrativo era de dieciocho (18) meses y en el actual Estatuto se señaló en diez 810) meses; sin embargo en el departamento del se han identificado grandes dificultades de algunos entes territoriales y entidades descentralizadas del mismo orden para dar cumplimiento oportuno a las providencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ha enquistado una cultura del incumplimiento de las órdenes judiciales, que sin embargo, pretende en algunos casos, ser maquillada culpando a los jueces de injerencias indebidas –como ya mencioné- actuaciones éstas a todas luces contrarias a la cultura de legalidad y seguridad jurídica que se pretende promover en este seminario y que desde luego desdicen del deber de colaboración con la administración de justicia previsto en el artículo 95 numeral 7 de la Constitución.

Producto de esas dificultades en la jurisdicción de lo contencioso administrativo del Departamento del Magdalena cursan, según datos estadísticos, aproximadamente 78 procesos ejecutivos solo en lo que va

corrido de este año que se suman al inventario de los que se encuentran en trámite, lo que necesariamente implica el aumento de las sumas a pagar derivado del ajuste al valor, reconocimiento de mayores intereses y las eventuales condenas en costas y agencias en derecho derivadas del adelantamiento el proceso de cobro compulsivo.

Ahora bien, esa especie de contracultura de la legalidad, no se limita al desconocimiento de las órdenes judiciales por cuestiones relacionadas con la inadecuada gestión presupuestal; sino que también, en no pocos casos, obedece al capricho del gobernante de turno, conductas que dicho sea de paso, contribuyen a lesionar la imagen de la majestad de la justicia, pues se muestra ante la comunidad que las decisiones judiciales pueden ser irrespetadas sin aparentes consecuencias, y esto último a su vez obedece a que los poderes correccionales que el ordenamiento jurídico asigna al juez en veces resultan insuficientes y, cuando ello ocurre, se pretende el apoyo de los entes de control titulares de las potestades disciplinarias y penales para que se adopten correctivos urgentes, éstos no actúan oportunamente, esto es, mientras ese funcionario que decide desobedecer las órdenes judiciales detenta la representación de la entidad incumplidora.

En efecto, a pesar que en principio todas las decisiones adoptadas por los jueces deben cumplirse dentro de los términos preclusivos que dispone el ordenamiento jurídico o en el plazo que prudencialmente fije el juez conforme lo señala el inciso tercero del artículo 117 del Código General del Proceso; no pocas veces las autoridades administrativas, particulares o las partes los incumplen, en esos eventos, el juez puede hacer uso de los poderes correccionales que le atribuye el numeral tercero del artículo 44 ibídem para *"Sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución",* desde luego, para ello debe garantizarse el debido proceso, al igual que el derecho de contradicción y defensa del afectado. No sobra advertir que la jurisprudencia Constitucional ha decantado que el ejercicio de las facultades correccionales de los jueces, tiene como finalidad "*hacer prevalecer y preservar la dignidad de la justicia y dentro de ella, garantizar el normal desenvolvimiento y la celeridad de las actuaciones judiciales. Ello, cuando en el proceso las partes e intervinientes tengan alguno de los comportamientos descritos en tales preceptos, pero al mismo tiempo cuando sea visible que con su conducta, buscan claramente entorpecer o dilatar el normal desenvolvimiento del proceso[1]".*

1 Corte Constitucional sentencia C-203 de 2011

El incumplimiento de las decisiones judiciales desde luego no se circunscribe al ámbito de los procesos ordinarios y a las providencias que se dictan dentro del mismo, como puede ser el decreto y practica de una prueba, una medida cautelar, la rendición de un informe, etc., sino que también se produce en actuaciones de estirpe constitucional, tales como acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares. Precisamente, cuando la decisión judicial incumplida se adopta dentro de la tramitación de algunas de estas acciones constitucionales, ello da lugar a la iniciación de una actuación que jurisprudencialmente ha sido definida como de naturaleza disciplinaria: **El incidente de desacato**.

El incidente de desacato se encuentra regulado en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, para el caso de las ordenes emitidas en acciones de tutela, el cual puede dar lugar a la imposición de sanciones de arresto de hasta por 6 meses y multa hasta de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Ahora bien, en el artículo 29 de la ley 393 de 1997 para el caso de las acciones de cumplimiento, el cual dicho sea de paso, solamente dará lugar a la imposición de multa hasta por 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, pues al señalar esa disposición que "*El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente Ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes*" debe entenderse efectuada tal remisión al numeral 3 del artículo 44 del C.G.P., ya citado; por su parte el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, regula el desacato para las acciones populares y se sanciona con multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En tratándose de medidas cautelares dictadas en desarrollo de los procesos contencioso administrativos, el incidente está consagrado en el artículo 241 de la ley 1437 de 2011, que da lugar a la imposición de multas sucesivas por valor de 2 salarios mínimos legales mensuales por cada día de retardo en su cumplimiento, sin que pueda excederse en total de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Desde luego, las sanciones correccionales previstas en el artículo 44 del Código General del proceso al igual que los incidentes de desacato no constituyen los únicos medios para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, puesto que nuestra legislación también consagra otro tipo de sanciones que pueden considerarse más drásticas, y que pueden derivar bien sea de la compulsa de copias que ordene el juez de conocimiento o porque el afectado con el incumplimiento de la providencia promueva la correspondiente queja o denuncia contra el funcionario público responsable, a saber: El proceso penal que puede adelantarse bien sea por los punibles de fraude a resolución judicial consagrado en el artículo 454 de

la ley 599 de 2000 o prevaricato por omisión previsto en el artículo 414 ibídem, entre otros, en el que incluso se puede solicitar la imposición de medidas de aseguramiento privativas o no privativas de la libertad y la eventual separación temporal del cargo. Por otro lado, puede darse inicio a procesos disciplinarios por faltas que pueden ser consideradas gravísimas o graves conforme a lo dispuesto en los artículos 34, 35 y 48 numerales 1 y 24 del Código Disciplinario Único, los cuales pueden derivar en sanciones de suspensión o destitución del cargo, sin perjuicio que durante su desarrollo pueda decretarse la suspensión provisional del funcionario responsable del incumplimiento, tal como lo permite el artículo 157 de la ley 734 de 2002.

Mención especial merecen los procesos que se han promovido en ejercicio del medio de control de protección a derechos e intereses colectivos, en los cuales se han dictado sentencia amparando tales derechos, pues en desarrollo de los mismos es donde más patente se hace el incumplimiento por parte de las entidades públicas, pues ni siquiera cumplen con la obligación de comparecer a las audiencias del comité de verificación señaladas en el artículo 34 de la ley 472 de 1998, siendo además insuficiente la sanción por desacato prevista en el artículo 41 ibídem para persuadir a los funcionarios a cumplir las decisiones judiciales, debido a que en este trámite incidental la sanción se limita a la simple imposición de multas que eventualmente pueden ser conmutadas en arresto en caso de no pagarse la misma, sin embargo no se permite la imposición de la sanción privativa de la libertad de manera directa, razón por la cual se acude a los organismos de control (Fiscalía, Contraloría y Procuraduría) a través de la figura de la compulsa de copias para tratar de persuadir a la administración, sin embargo, esto último tampoco parece ser una medida efectiva debido a la poca o nula celeridad de dichos entes para adelantar las investigaciones correspondientes y adoptar medidas coercitivas drásticas que no están al alcance del juez contencioso administrativo.

En conclusión, si bien es cierto el ordenamiento procesal otorga a los jueces poderes disciplinarios y correccionales, el ejercicio de los mismos en algunos casos no resulta suficiente para que las administraciones interioricen su deber funcional de respetar las decisiones judiciales, por manera que en tales eventos se requieren de medidas coercitivas severas como las sanciones disciplinarias, penales y fiscales que se adopten de manera oportuna, lo que de suyo permitan mejorar la percepción ciudadana en la administración de justicia.

Lo que se pretende, es pues que la administración pública territorial interiorice la cultura de legalidad como un valor supremo, que de suyo lleva

implícito el cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales, sin que sea necesario conminarlas coercitivamente; el día que ello suceda podrá decirse sin lugar a equívocos que se está garantizando en gran medida la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, lo que constituye uno de los principales fines del Estado.

No puede olvidarse, conforme lo decantó la Corte Constitucional en la sentencia C-367 de 2014, que incumplir las providencias judiciales, a más de lesionar el derecho fundamental al libre acceso a la administración de justicia, "*desconoce la prevalencia del orden constitucional, la realización de los fines del Estado, vulnera 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*".

ADONAY FERRARI PADILLA
Presidente del Tribunal Administrativo del Magdalena