

CULTURA DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA

SUCRE

INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES

“GRAVE AFRENTA AL SISTEMA DEMOCRATICO”

El problema jurídico central de la temática se cristaliza en la pregunta ¿puede el administrador – ejecutivo legítimamente dejar de cumplir una sentencia judicial proferida por el juez contencioso administrativo? ¿Existe discrecionalidad en el cumplimiento de la sentencia?

La hipótesis es que no puede existir motivo valido alguno, para que la administración pública no cumpla una sentencia judicial, producto del juez natural de sus actuaciones,, puesto que el juez contencioso administrativo lo que realmente hace es un control de legalidad de las actuaciones de la administración, con el fin de proteger o garantizar los derechos de los individuos, frente al poder de la administración pública, sin olvidar el orden jurídico. Y al tomar una decisión con el cual se protege un derecho de los ciudadanos y a la vez se preserva el orden jurídico, se hace después de un análisis profundo de la versión del ciudadano que reclama derecho frente al estado que ejerce poder, fundado en las normas y en el acervo probatorio, es decir, es el producto de un decantar dialéctico donde interviene la administración como una de las partes generalmente demandada, es por ello que consideramos que en un imperativo categórico.

1. ANTECEDENTES

Comenzare la intervención citando uno de los postulados más importante de nuestra formación jurídica:

“Toda sociedad en la cuales no está asegurada la garantía de los derechos ni establecida la división de poderes no tiene constitución.”(Declaración de los derechos de 1789).

Postulado fruto de la revolución francesa, siendo el postulado más contundente o sólido para la existencia de un Estado de Derecho, de ese fundamento surge otra norma que me permito traer a este escenario, una norma convencional, el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que: "1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se

comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso. B) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

Conforme a lo anterior, es claro pues que dentro de un estado democrático de derecho, es fundamental que los ciudadanos pueda ver protegido o garantizado sus derechos frente al todo poderoso estado, es decir, que posean un recurso o medio que controle tal poder.

Después de tocar las raíces más sensibles de nuestro sistema democrático de derecho, vamos a tratar de comprender la naturaleza de la sentencia, manejamos el concepto de imperativo categórico de Immanuel Kant expresa, "el término imperativo categórico se usa para designar una norma que considera incondicional, necesaria y absoluta, ya que dispone un curso dado de acción para lograr un fin específico, y que debe ser el fundamento racional de toda conducta moral. En otras palabras, las opciones morales sólo son válidas si pueden ser adoptadas por todos y en todo momento. Para Kant, el imperativo categórico es un mandato que debe ser obedecido como un deber moral, por encima de los impulsos individuales, o en otras palabras, mandatos absolutos de la razón que no admiten excepciones y nada tienen que ver con el placer o el beneficio práctico, con el fin de alcanzar una sociedad humanitaria basada en la razón y creada por la voluntad."

Luego entonces es de inferir que la sentencia judicial es un imperativo categórico, pues es una norma producto del mandato absoluto de la razón, que se obtiene en el análisis objetivo de las pruebas y las normas que soportan el orden jurídico.

2. EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

La sentencia es una norma que soluciona un conflicto de partes después de un decantar dialéctico, pues nace de la confrontación de las versiones de las diferentes partes, apreciando y valorando las pruebas, con la versión o realidad de la norma general abstracta. El juez estructura una decisión del caso concreto y en ese acto jurisdiccional conecta el caso al sistema y se constituye una norma jurídica individualizada después de un proceso que respeta todas las garantías del debido proceso y por ende con una fuerza obligatoria como las mismas normas o actos del legislador. Lógicamente es inseparable la relación entre la cuestión de derecho en abstracto y la cuestión de derecho en concreto.

Ahora bien, dictada una sentencia en contra del Estado que significa la protección y el amparo del derecho de un particular vulnerado por la actuación de la entidad estatal, es decir, es el control de legalidad de dicha actuación, lo que conlleva que el Estado tendrá que dar, hacer o no hacer, en otras palabras, la sentencia judicial le ordena realizar alguna actuación para restablecer o reparar o mantener o reconocer el derecho del ciudadano objeto en el proceso judicial en caso de

incumplimiento por el Estado de la sentencia, Carece de lógica admitir que un juez pueda resolver admitiendo una pretensión, y que posteriormente no pueda hacer nada frente a la negativa Estatal de cumplir la pretensión admitida en la sentencia, respecto de la que justamente anteriormente se había opuesto.

Al analizar nuestro sistema jurídico, partiendo desde las norma de normas que expresamente consagra el artículo primero que estamos dentro de un estado social de derecho, cuyos pilares o principios fundantes son la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de todos y el interés general, de lo que se infiere que las autoridades están estatuidas para el bienestar de los individuos y sus actuaciones van es pos de ello, cumpliendo cada una sus funciones y respetando los preceptos jurídicos, así lo ha dejado plasmado la corte constitucional:

“Todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución – art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política”¹

La corte constitucional ha dejado claro la obligación de todas las autoridades de cumplir los precedentes de las altas cortes y sobre todos en el ejercicio de las actuaciones administrativas, por ende con mayor fuerza es la obligatoriedad de cumplir las sentencias judiciales en casos concretos.

Pero el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa, no se ha quedado atrás y en lo concerniente a la obligatoriedad de la sentencia ha sostenido:

“Es deber inherente a la existencia misma de las entidades públicas, por mandato constitucional y legal, ejecutar las sentencias en firme, según lo dispone el artículo

¹ Sentencia C-539/11

176 del C.C.A., a fin de atender a la efectividad de los fines esenciales del Estado y al cumplimiento de las funciones que como servidores públicos están compelidos a atender (C.P. arts. 2 y 123). Por tanto, correlativamente, la ejecución de las sentencias por parte del Estado es un derecho de los administrados que como componente integral de acceso real y efectivo a la justicia, es un derecho de carácter fundamental.²

En nuestro nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo el artículo 189 inciso 6 contiene: “Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley.”

Luego es de inferir que las sentencias como imperativo categórico se cumplen, o por lo menos es el ideal que se cumplieran dentro de un término lógico razonable por parte de la entidad condenada, pues no es del resorte en un estado democrático y social de derecho, pensar siquiera que existe una rueda suelta sin control dentro del sistema, porque ello genera desajuste y pérdida de credibilidad y convicción en el sistema.

3. ALTERNATIVA LEGAL PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

Bien como lo esencial es que las sentencias se cumplan, pues lo que está en juego es el derecho de los ciudadanos, que es el fin del estado, la normatividad ley 1437 nos ofrece un marco de alternativa para la ejecución o cumplimiento de sentencias en los artículos 192 y ss

Estas normas nos ofrecen varias situaciones:

A.- Primero lo concerniente a las sentencias que establecen obligaciones de hacer o no hacer, es decir, no constituyen sumas líquidas de dinero para dar o devolver, en este evento concede un plazo de 30 días, contados a partir de su comunicación para que realice las actuaciones tendientes a cumplir el mandato judicial, aquí la norma no permite una ejecución forzosa en términos generales de la sentencia, solo siendo flexible, brinda a la entidad pública en el caso de nulidad y restablecimiento del derecho donde se ordena el reintegro de un empleado público y existe imposibilidad jurídica para llevarlo a cabo, le consagra un plazo a la entidad condenada de 20 días siguientes a la notificación de la sentencia definitiva para que solicite al juez, modificar la sentencia, otorgando una indemnización por la imposibilidad jurídica de reintegro. Pero muchas ocasiones la entidad condenada

² CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: Dra. SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá D. C., veintiocho (28) de enero de dos mil diez (2010).Radicado. número: 25000-23-15-000-2009-01590-01(AC)

ha dilatado injustificadamente la obligación de hacer, en obligaciones que a veces atentan contra derechos fundamentales de los ciudadanos, como es el caso de las pensiones, donde después de un proceso de primera y segunda instancia, la entidad no reconoce la pensión una vez en firme la sentencia ni dentro del término legal y muchas veces los ciudadanos afectados se ven abocado a recurrir a la acción de tutela, algo increíble e ilógico, para tratar de obtener derecho a la justicia efectiva, para proteger el mínimo vital y hasta el derecho de igualdad frente a otros ciudadanos en las mismas condiciones, y es mucho más aberrante, cuando aún con decisión de tutela, deben promover incidentes de desacato para que cumplan la nueva orden judicial.

B.- Condenas a las entidades estatales constituyan pago o devoluciones de sumas de dinero, la entidad demandada tendrá un término de 10 meses para cumplir con la sentencia, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Debemos resaltar en este evento que la norma procesal ha previsto la obligatoriedad que todas las entidades públicas que deberán evaluar sus contingencias judiciales y según ello deberán depositar en el fondo de contingencia para atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en las providencias judiciales en firme. (ley 448). Pero aun siendo previsivo nuestro código, también distinguió que en los procesos cuya condena quede ejecutoriada antes de la valoración de la contingencia, se pagaría dentro de los 12 meses directamente con cargo al presupuesto de la entidad, previa la solicitud de pago.

Ahora bien, si la condena cuya contingencia ha sido provisionada, consagra un trámite donde la entidad condenada en u termino máximo de 10 días deberá requerir al fondo de contingencia los recursos para cumplir el pago de la sentencia, luego el fondo dentro del menor tiempo posible y según el orden de radicación de los requerimientos enviara los recursos y a partir de allí la entidad tendrá 5 días para efectuar el pago efectivo.

Como podemos ver supone un trámite rápido de eficiencia y eficacia de la administración, el ánimo es hacer efectivo el derecho que reconoce un juez de la república. Estado normal de orden jurídico.

4.- EL ESTADO DE COSAS ANORMALES

- a. La entidad Condenada no se allana a cumplir el imperativo legal de valorar su contingencia judicial y de aportar al Fondo de contingencia. O aun las evalúa pero no las provisionan, que al cabo es lo mismo.
- b. La entidad no cumple el término legal para cumplir las sentencias judiciales que surgen ante de evaluar las contingencias judiciales, es decir, 12 meses, pero peor aún, a pesar de ser evaluadas no cumple la sentencias dentro

del término de 10 meses, luego el titular del derecho se ve abocado a recurrir nuevamente a los estrados, a hacer efectivo el derecho, promoviendo un proceso ejecutivo cuyo título es una sentencia, es una paradoja, que un imperativo categórico deba ser nuevamente objeto de debate, pues al condenado -deudor que incumple la sentencia, que puede esbozar para justificar su incumplimiento. Algunas entidades condenas incluso han cambiado la decisión judicial, cuando se han negado a indexar o actualizar valores ordenando en la sentencia, so pretexto de estar acogido a un régimen de reestructuración de pasivo.

- c. Llegamos al proceso ejecutivo se libra la orden de pago, pero la entidad no cumple a pesar de ser notificada del mandamiento de pago, la solicitud del acreedor- titular del derecho reconocido en la sentencia, solicita medidas cautelares, pero no hay mucho que puede embargarse, por la inembargabilidad de los bienes del estado. La entidad demandada normalmente no contesta la demanda ejecutiva, viene el auto ordenando seguir adelante la ejecución del crédito, pero el derecho no se ha hecho efectivo.
- d. Pero el beneficiado con la sentencia, no presenta ejecutivo, sino que como ha pasado un años desde que quedo ejecutoriada la sentencia, solicita que se libere la orden de cumplimiento inmediato consignada en el artículo 298, esperanzado que es una orden judicial que es de obligatorio cumplimiento. Pero realmente esta orden de cumplimiento inmediato nació sin defensa, mucho la han asimilado al mandamiento de pago, no la atiende ni la cumplen.

Corolario de lo anterior, muy a pesar que en nuestro distrito judicial, los procesos ejecutivos cuyo título ejecutivo son sentencia representan el 5,57% del total de procesos en general que cursan en nuestro despacho, ya que corresponden a 241 proceso de 4.328 proceso que cursan hoy, es significativa la cifra, si tenemos en cuenta que tanto el departamento de Sucre, como el Municipio de Sincelejo, entre otros se encuentran en ley de reestructuración de pasivo (Ley550), lo que significa que no pueden ser sujeto pasivo de procesos ejecutivos.

- e. Pero si las sentencias condenatorias de sumas de dineros, se ha hecho imposible su ejecución, las condenas de hacer, son aún peores, pues no pueden exigir su cumplimientos mediante procesos ejecutivos, en muchos casos han terminados en presentación de acciones de tutelas, para que cumplan sentencias ordenadas por los jueces contenciosos Administrativos, esos caso como el reintegro de empleados a su cargo, el reconocimiento de pensiones y su inclusión en nóminas, que son los más comunes, son claros indicativos que el sistema tiene una obstrucción, pues en estos casos se han librado incluso a la orden de cumplimiento inmediato, y la respuesta ha sido la más inidónea.

Con todas esas situaciones anormales, se somete a la justicia a una burla, pues no hay manera de hacer efectivo los derechos de los ciudadanos protegidos en un orden judicial, restándole credibilidad a la justicia.

5.- EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO

Muy a pesar que en el artículo 192 inciso 7 condensa las diferentes responsabilidades que acarrea el incumplimiento de las sentencias, cuando nos dice:

“El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judiciales reconocidos acarrearán las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales que haya lugar.”

Pero aun así existiendo todas estas clases de responsabilidad, no por ello se satisface el derecho del ciudadano afectado, al juez contencioso administrativo requiere más herramienta para poder hacer cumplir su sentencia, pues ella lleva en su seno las garantías de los derechos constitucionales y el orden jurídico, porque lo importante no buscar responsables sino salvaguardar los derechos.

Por lo que se pierde credibilidad en el sistema, y se genera un estado de desprotección, la justicia ha ido avanzando porque debe ser pronta y eficaz, y no solo llega hasta la sentencia, sino hasta ver restituido, protegido, reparado el derecho afectado, ante el convencimiento era que la justicia era paquidémica tardía, hoy es que es pronta pero no efectiva.

Pero además hay que anotar, que muchas de la sentencia no se cumplen por falta de voluntad de la administración pública, generando mayor detrimento al erario, ya que deben pagar intereses y honorarios, lo que podría ser utilizado para otras actividades que beneficiarán a la comunidad.

Por lo anterior considero, pues que hay que replantear los poderes del juez para la ejecución o cumplimiento de las sentencias, pues si en la acción de tutela se puede promover incidentes de desacato que implican sanciones hasta con la pérdida de la libertad de quien no cumple la tutela, acá debía establecerle al juez esta potestad por el incumplimiento de sentencias, y no solo esta sino la posibilidad de perseguir el patrimonio de los servidores que las incumplen y más a las puertas de una paz, que significa mayores compromisos de las instituciones que conforman la estructura del estado. En otros términos, no debiera presentarse un proceso ejecutivo, pues no puede victimizarse nuevamente a la víctima, bastaría solamente la verificación de cumplimiento y la

orden de cumplimiento inmediato, en caso de desatender dicho mandato promover incidente de desacato con la imposición de sanciones pecuniarias y de arresto, así como de poder disponer de los recursos de la entidad o incluso perseguir el patrimonio del funcionario que incumpla la sentencia. Porque en caso contrario pareciera que estuviéramos frente al cuento de Frank Kafka, el campesino que desea entrar en la ley y el guardián no lo deja ingresar y allí pasa su vida hasta la muerte sin poder ingresar a la ley, preguntándose porque no puede ingresar a la ley y además en todo el tiempo que ha estado allí no ha visto otros querer ingresar, lo que el guardián le comenta que cada quien tiene su propia puerta de ingreso, a cada quien le corresponde su propio camino.

Termino mi intervención con la siguiente frase “Cuando en la voluntad está la presencia de un deber y de una ley se manifiesta por medio de una experiencia de obligación, que se caracteriza en los imperativos o mandatos. Estos imperativos son constructivos”.