

LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO

Magistrado ponente

ATP1577-2019

Radicación n° 107220

Acta 258

Bogotá, D. C., tres (3) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

ASUNTO

Decidir lo pertinente en relación con la consulta de la decisión proferida dentro del incidente de desacato promovido por José Elías Chams Chams contra el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga, Atlántico, decidido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en auto del 19 de septiembre del año en curso, mediante el cual impuso sanción consistente en 1 día de arresto y multa de 1 salario mínimo legal mensual vigente.

ANTECEDENTES

1. Mediante sentencia de tutela de segunda instancia dictada el 28 de junio de 2011, por el Juzgado Tercero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, Atlántico, en la cual revocó el fallo que dictó el Segundo Promiscuo Municipal de la misma localidad, el ad quem concedió el amparo constitucional de los trabajadores de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sabanalarga E.S.P. y E.I.C.E., en “liquidación”, y conforme a ello, ordenó a la alcaldía municipal, pagar las acreencias laborales causadas entre 2002 a 2010, en favor de

los actores, según liquidación que efectuara la empresa liquidadora “Organización Jurídica y Empresarial José David Morales Villa”.

2. Dentro del trámite de desacato al incumplimiento de la anterior orden, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga, en auto del 28 de septiembre de 2018, sancionó con multa y arresto al alcalde de dicha población, que fue confirmado en consulta, por el Juzgado Tercero Promiscuo del Circuito, en providencia del 10 de octubre de 2018.

3. Inconforme con la anterior determinación, el sancionado alcalde, José Elías Chams Chams, promovió acción de tutela contra los referidos despachos judiciales, ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla, Corporación que, el 29 de enero de 2019, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y libertad, al encontrar que no existía ninguna responsabilidad por parte del accionado en relación con el incumplimiento del fallo de tutela en favor de los trabajadores, razón por la cual dispuso:

«Segundo: DEJAR SIN EFECTO la sanción por desacato impuesta al ciudadano JOSÉ ELÍAS CHAMS CHAMS, en los proveídos del 24 de septiembre de 2018, proferido por el JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU MUNICIPAL DE SABANALARGA, confirmada el diez (10) de octubre de 2018, por el JUZGADO TERCERO PROMISCOU DEL CIRCUITO DE SABANALARGA (...)

TERCERO: ORDENAR al titular del JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SABANALARGA-ATLÁNTICO, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al presente proveído, proceda a disponer el archivo del trámite incidental adelantado dentro del radicado 08 638 89 001 2011 0168, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.»

4. Los trabajadores beneficiados con el fallo de tutela de 2011, impugnaron la anterior decisión, recurso que fue decidido por esta Sala, en providencia STP5941-2019 del 9 de mayo del presente año, en la cual se confirmó el amparo de los derechos fundamentales, al considerarse presente un defecto fáctico que desencadenó en la no acreditación del elemento subjetivo.

En ese sentido, se encontró necesario, una vez se dejó sin efecto las decisiones censuradas (proferidas por los Juzgados Segundo Promiscuo Municipal y Tercero Promiscuo de Circuito, ambos de Sabanalarga), disponer la resolución del asunto analizando el elemento subjetivo a partir de las diligencias y actuaciones obrantes en la actuación, realizadas por José Elías Chams Chams, como alcalde municipal. Así, se ordenó:

«Segundo. – REVOCAR los numerales segundo y tercero del fallo impugnado, para en su lugar DEJAR sin efecto las decisiones emitidas por los Juzgados Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga Atlántico y Tercero Promiscuo del Circuito de la misma ciudad, calendadas, respectivamente, 24 de septiembre y 10 de octubre de 2018, para que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia vuelva a resolverse el incidente de desacato postulado por el incumplimiento de la sentencia de tutela del 28 de junio de 2011, tomando en consideración las circunstancias aquí expuestas.»

5. En acatamiento al anterior fallo, el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga dictó, el 29 de mayo de 2019, auto en el que resolvió nuevamente el incidente, en el cual resolvió:

«PRIMERO: NO SANCIONAR a los doctores José Elías Chams Chams y José David Morales Villa, en su calidad de Alcalde Municipal de Sabanalarga -Atlántico- y representante legal de la Organización Jurídica y Empresarial José David Morales Villa E.U. respectivamente, por considerar el despacho que no está comprobada su negligencia, dolo, indiferencia o desidia frente al cumplimiento de la sentencia del 28 de junio de 2011, proferida en segunda instancia por el Juzgado Tercero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga -Atlántico- dentro de la demanda de tutela que interpusieran a través de apoderado judicial los señores (...) contra la Alcaldía Municipal de Sabanalarga, y la Empresa de Acueducto y alcantarillado y aseo de Sabanalarga, en Liquidación E.I.C.E., conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.»

6. A juicio del apoderado del alcalde José Elías Chams Chams, el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga no dio cabal cumplimiento al fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Penal, motivo por el cual, el 16 de julio del presente año, promovió el presente incidente.

Estima que si bien el Juez Municipal resolvió no sancionarlo con desacato, no archivó la actuación incidental, y por el contrario, lo conminó para que «en el menor tiempo posible realice las gestiones pertinentes y reactive las mesas de trabajo de concertación laboral ya citadas.», diligencias estas que no son procedentes, dado que no están en ninguna orden judicial, al tiempo que considera que es imposible acatar la orden en favor de los trabajadores.

7. A través de auto del 19 de septiembre último, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla declaró en desacato al Juez Guillermo Alberto Mendoza Insignares, titular del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga, Atlántico, imponiéndole sanción consistente en un (1) día de arresto y multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, al estimar que incumplió la orden de tutela emitida, el 29 de enero de 2019, por dicho Tribunal, modificada en el 9 de mayo del presente año, por esta Sala de Casación Penal. Proveído que se sustentó como sigue:

«Véase que, aunque el Dr. GUILLERMO MENDOZA INSIGNARES, no procede a Sancionar al Señor Alcalde Municipal, tampoco archiva el trámite incidental, puesto que a su juicio, si bien se han desplegado acciones tendientes al cumplimiento de la sentencia de Tutela proferida a favor de los trabajadores de la extinta Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sabanalarga, el reconocimiento o contraprestación económica reconocido en el fallo de tutela no se ha materializado: es decir, subjetivamente no estima que hubiere existido dolo o negligencia por parte de la Alcaldía de Sabanalarga, empero, se insiste en que objetivamente se debe obedecer lo resuelto por el Juez Constitucional, pese a las implicaciones que frente al presupuesto del municipio ello implicaría.

Bajo ese panorama el Juez Segundo Promiscuo Municipal, entendiendo que objetivamente la sentencia de Tutela del 28 de Junio de 2011, no se encuentra cumplida y que “a la fecha en que se emite esta decisión, la Mesa de Trabajo no se ha vuelto a reunir para verificar las conclusiones y tareas plasmadas en el acta del 17 de Abril de 2018, con el objetivo de buscar una salida jurídica viable con la problemática de los accionantes” CONMINA al señor Alcalde Municipal a reactivar las mismas, bajo el argumento de que tal concertación obedece al cumplimiento de la Sentencia STC 18503-2016 de la corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, datada 16-12-2016. (...)

Véase entonces que la responsabilidad subjetiva del Dr. GUILLERMO ALBERTO MENDOZA INSIGNARES radica en maquillar el auto del veintinueve (29) de Mayo de 2019 de “NO SANCIONAR” con un aparente “ARCHIVO”, pero CONMINAR al señor alcalde a continuar con la realización de las mesas de trabajo para el cumplimiento de la sentencia de tutela del 28 de junio de 2011, ahora según se entiende del auto del 6 de Junio de 2019, bajo la figura de la acción de cumplimiento, y no del trámite incidental de desacato, alegándose la existencia de “un cuaderno de cumplimiento de fallo que actualmente está en curso’, pero que tampoco se aporta.»

CONSIDERACIONES

1. Es competente la Sala para decidir sobre la consulta a la sanción impuesta por desacato, conforme lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.
2. El incidente de desacato, es el mecanismo a través del cual se impone una sanción a la autoridad pública o al particular que se sustraen al cumplimiento de una orden contenida en un fallo de tutela que lo vincula. Sobre esta figura, sostuvo la Corte Constitucional en sentencia CC T-421 de 2003:

«En el evento de presentarse el desconocimiento de una orden proferida por el juez constitucional, el sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal

específica, con el fin de obtener que las sentencias de tutela se cumplan y, para que en caso de no ser obedecidas, se impongan sanciones que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. Resulta entonces, que la figura jurídica del desacato, se traduce en una medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo. En caso de incumplimiento de una sentencia de tutela, el afectado tiene la posibilidad de lograr su cumplimiento mediante un incidente de desacato, dentro del cual el juez debe establecer objetivamente que el fallo o la sentencia de tutela no se ha cumplido, o se ha cumplido de manera meramente parcial, o se ha tergiversado, en consecuencia, debe proceder a imponer la sanción que corresponda, con el fin, como se ha dicho, de restaurar el orden constitucional quebrantado. Ese es el objeto del procedimiento incidental, por ello, no se puede volver sobre juicios o valoraciones hechas dentro del proceso de tutela, pues ello implicaría revivir un proceso concluido afectando de esa manera la institución de la cosa juzgada.»

2.1. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado sobre los dos elementos que integran la responsabilidad que habrá de ser endilgada a través del trámite incidental: el primero de ellos, referido al incumplimiento total o parcial de la orden y el cual se ha denominado elemento objetivo; y el segundo, la desidia del sujeto en atender el mandato y que correspondería al elemento subjetivo; los que de manera conjunta deben aparecer demostrados en el respectivo diligenciamiento, toda vez que, entraña además de la satisfacción de los mandatos jurisdiccionales, el ejercicio de las facultades disciplinarias en cabeza del juez de tutela para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales constitucionales que fueron objeto de amparo.

«...al ser el desacato una manifestación del poder disciplinario del juez, la responsabilidad

de quien incurra en él es subjetiva¹ y que ello quiere decir que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento sino que para que haya lugar a imponer la sanción se requiere comprobar la negligencia de la persona comprometida.” ²

Al distinguir el incidente de desacato de la competencia que mantiene el juez para hacer efectivo el cumplimiento de las órdenes de tutela, la Corte ha puesto de presente que mientras “...el cumplimiento es oficioso, aunque no excluye la posibilidad de que el afectado pueda solicitarlo al juez; la responsabilidad es objetiva y además tiene como fundamento normativo los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991 (...) [e]l desacato, por su parte, se caracteriza por tener un trámite incidental; las sanciones se pueden imponer a solicitud de la parte interesada, de alguno de los intervinientes en la tutela, por petición del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo e inclusive de oficio³; la responsabilidad es subjetiva y se cimienta en los artículos 27 y 52 ibídem.”⁴

También ha señalado la Corporación que, teniendo en cuenta que el incidente de desacato tiene como objeto “... no sólo lograr la efectiva materialización de los derechos fundamentales afectados, sino el de verificar si la persona o autoridad a la cual se le dio la orden de tutela la ha incumplido y establecer si es del caso imponer o no la sanción respectiva⁵, la necesaria consecuencia del incumplimiento y demostrada la responsabilidad del sujeto es la imposición de la sanción. (...)»⁶

3. En el caso concreto, la sanción de arresto y multa impuesta al Juez Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga deberá revocarse, en razón a que dicho funcionario emitió el pronunciamiento judicial según los parámetros ordenados por esta Corporación, en providencia STP 5941-2019, radicado 103678.

4. En efecto, esta Sala, en la citada, exigió que en el trámite de desacato seguido contra el alcalde José Elías Chams Chams se efectuara un análisis sobre la procedencia de la sanción por desacato, que incluyera el estudio del elemento subjetivo, pues se advirtió que aun

cuando existían elementos de prueba que daban cuenta de las acciones desplegadas para acatar la orden, las mismas se omitieron a pesar de ser trascendentes para determinar la negligencia o responsabilidad subjetiva del obligado, ejercicio que en efecto emprendió el Juez Segundo Promiscuo Municipal cuando expuso que:

«Empero, el despacho debe tener en cuenta los conceptos de los órganos de control en este caso el de las Procuradoras Judiciales 61, 62 y 174 ante los Jueces Administrativos, que dan cuenta de las implicaciones del cumplimiento expreso y literal de las órdenes contenidas en la sentencia de tutela que motivó el trámite del presente incidente de desacato, puesto que si bien es cierto dichos conceptos no obligan a los demandados, es evidente que los mismos provienen de unos organismos constitucionales, que son de importancia por la complejidad del asunto.

En este sentido, y observado las pruebas obrantes en el plenario, sin hesitación alguna podemos señalar que el señor Alcalde Municipal de esta ciudad, ha demostrado las gestiones tendientes al cumplimiento de las ordenes de tutela. En efecto, vemos que el burgomaestre ha acudido a la mesa de concertación laboral convocada por el señor Contralor Departamental del Atlántico y ha estado dispuesto a darle solución a la problemática de los trabajadores de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sabanalarga, pero que la piedra en el zapato consiste en que jurídicamente considera que no puede cumplir la orden tutelar. Primero, porque no puede prorrogar nuevamente el plazo a la Organización Jurídica y Empresarial José David Morales Villa, liquidador de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Sabanalarga ESP EICE en Liquidación, para la realización del inventario; y segundo, porque a pesar de que se le envió al citado Liquidador el correspondiente inventario que contiene la información necesaria, entre otras, para elaborar el pasivo laboral de dicha empresa de Acueducto, lo cierto es que la empresa liquidadora perdió su calidad como tal el día 12 de mayo de 2011, fecha en la cual se terminó el proceso de liquidación de la E.S.P. (...)

Para el caso concreto, no se advierte que haya habido responsabilidad subjetiva por parte del doctor Jose Elías Chams Chams, señor alcalde municipal de Sabanalarga, Atlántico, por el contrario, hemos visto es una disposición por parte del burgomaestre en buscarle solución a la problemática generada en este asunto, al punto que de manera diligente ha asistido a las reuniones de mesas de trabajo de concertación laboral convocadas por el señor Contralor Departamental del Atlántico, doctor Carlos Adolfo Rodríguez Navarro; así se evidencia en el acta de reunión de dicha mesa de trabajo de fecha 17 de abril de 2018, donde se reunieron además del accionado, el Contralor Departamental del Atlántico, Secretaria de Agua Potable de la Gobernación, Personero Municipal de Sabanalarga, el apoderado de los trabajadores, accionantes, directivos Sindicales y Gerente de Control interno de la Contraloría del Departamento del Atlántico, con la finalidad de buscarle una solución definitiva a la problemática de los trabajadores de la empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Sabanalarga, Atlántico.»

Lo anterior bastó para no imponer sanción, pues en su sentir aun cuando el elemento objetivo no se ha cumplido, no lo es menos que los obligados han desplegado acciones tendientes a ello.

Ahora, si bien realizó algunas observaciones acerca de la mesa de concertación entre diversas autoridades que pueden contribuir a encontrar una solución a la problemática de los trabajadores, asunto respecto al cual disiente el Tribunal Superior de Barranquilla al estimar que dichas reuniones son improcedentes; debe advertirse que ello corresponde a una disertación a elucidar en el trámite de cumplimiento contemplado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, escenario en el cual, se efectúa un análisis de cumplimiento, al margen de la responsabilidad por desacato regulada en el artículo 52 de la misma fuente normativa, que es en últimas sobre el que versa la providencia aquí cuestionada al funcionario judicial.

Lo anterior, teniendo en cuenta que mientras el incidente de desacato corresponde a una

facultad jurisdiccional sancionatoria que propende por la satisfacción del derecho conculcado, el trámite de cumplimiento de los fallos de tutela, persigue el aseguramiento del cumplimiento del fallo, escenario donde evalúan posibles soluciones, incluso algunas que no estén literalmente dispuestas en la orden judicial a acatar.

En tal virtud, contrario a lo sostenido por el Tribunal, no se evidencia que la decisión objeto de reproche desatendiera el fallo constitucional, pues como se consignó en su parte motiva lo ordenado fue el análisis del elemento subjetivo conforme con las pruebas aportadas, que no la desestimación de la procedencia del desacato por imposibilidad de acatar la orden o cumplimiento de la misma como lo sostiene el a quo.

5. En consonancia con lo consignado, observa la Sala que el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga, Atlántico, cumplió del aludido fallo de tutela, motivo por el cual, no tiene cabida la imposición de sanción alguna, por lo tanto, se revocará el auto consultado.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en Sala de Decisión en Tutela,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sanción impuesta por la Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla mediante proveído del 19 de septiembre de 2019 a Guillermo Mendoza Insignares, titular del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Sabanalarga.

Segundo.- Devuélvanse las diligencias al Tribunal de origen.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO

Magistrado

JAIME HUMBERTO MORENO ACERO

Magistrado

EYDER PATIÑO CABRERA

Magistrado

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

- 1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-763 de 1998, ya citada.
- 2 Corte Constitucional. Sentencia T-1234 de 2008
- 3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-766 de 1998, ya citada.
- 4 Sentencia T-459 de 2003
- 5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-553 del 18 de julio de 2002
- 6 Ibídem