

Sentencia T-190/02

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA QUE RESUELVE DESACATO-Asunto que es de competencia del juez superior en la instancia

No puede la Corte Constitucional asumir el estudio sobre las posibles irregularidades que se hayan presentado en el trámite del incidente porque éste es un asunto que compete, en el actual momento procesal, exclusivamente al juez superior del fallador de instancia. Los argumentos expuestos por el accionante se encaminan en principio a rebatir asuntos que fueron debatidos y analizados en el fallo de tutela que se encuentra plenamente ejecutoriado y de otra parte, el accionante impugna aspectos del proceso incidental que al no haber sido revisados por el superior jerárquico son hasta el momento hechos presuntos de violación o amenaza de los derechos fundamentales. Como en repetidas ocasiones lo ha manifestado la Corte Constitucional, la presente tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir un proceso incidental que no ha culminado.

DICTAMEN PERICIAL EN INCIDENTE DE DESACATO-No se permitió controvertirlo

INCIDENTE DE DESACATO-Trámite

Referencia: expediente T-520164

Actor: Germán Villegas Villegas contra William Olis Díaz, Juez 33 Penal Municipal de Cali

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Germán Villegas Villegas, Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, interpone la

acción de tutela contra el Juez 33 Penal Municipal de Cali, William Olis Díaz, porque considera que con la sanción impuesta por medio de un incidente de desacato dentro del trámite del cumplimiento de un fallo de tutela se le vulneran los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso.

Hechos

El Juez 33 Penal Municipal de Cali mediante sentencia de tutela del 7 de febrero de 2000 ordenó al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca efectuar la homologación salarial de 372 servidores públicos por vulnerarse el derecho a la igualdad. Esta decisión fue confirmada por el Juez 1º Penal del Circuito de Cali y al continuar el trámite de revisión no fue seleccionada por la Corte Constitucional, por lo cual la decisión se encuentra ejecutoriada.

En cumplimiento del fallo la Gobernación por intermedio de la Secretaría Departamental dictó un decreto, el 25 de febrero de 2000.

El Juez 33 Penal Municipal de Cali inicia el trámite de incidente de desacato del fallo de tutela y en primer lugar, constata que existe la negación por parte del Gobernador del Valle a nivelar los salarios de los servidores que están en las mismas condiciones que las personas protegidas mediante el fallo del 25 de febrero de 2000. La representante judicial de los trabajadores presentó copia de la solicitud hecha a la Secretaría de Educación del Departamento, quien a su vez, dio respuesta manifestando que en ninguna parte de la Ley 60 de 1993, se establece que al personal administrativo de los colegios se les deba realizar la incorporación como se hiciera con el personal del Fondo Educativo Departamental cancelados con recursos del situado fiscal en la Secretaría de Educación. Esta respuesta fue la misma que en oficio de 31 de enero de 2000, dentro del trámite de la acción de tutela que ya fue decidido y se encuentra ejecutoriado y, que en su oportunidad fue desestimada por las dos instancias.

Mediante oficio de 16 de abril de 2001 el señor Gobernador manifestó que aunque la administración departamental consideraba que con base en los fallos de tutela era improcedente realizar la homologación y/o nivelación salarial para los 1.189 trabajadores restantes, ello no constituía un obstáculo o negativa a lo solicitado y que para estudiar la viabilidad de esa petición la Secretaría de Educación Departamental, había conformado desde hacía un mes, un equipo jurídico que se encontraba realizando un estudio técnico-

jurídico con el fin de determinar cuáles serían los servidores que eventualmente tendrían derecho a ser nivelados y/o homologados salarialmente, lo que hacía imposible entrar a resolver en forma inmediata la petición.

Dentro del trámite del incidente de desacato el Juez 33 Penal Municipal considera los argumentos expuestos por el Gobernador y concede hasta el 23 de abril de 2001 para que la administración departamental dicte el acto administrativo de homologación para los trabajadores que se encuentren en igualdad de condiciones a los beneficiados con el fallo de tutela.

Con posterioridad, el Gobernador del Valle, solicita nuevamente se le amplíe el plazo para realizar el mencionado estudio y cumplir con el mandato judicial. El juez de instancia accede a dicha solicitud y fija como nueva fecha el 21 de mayo de 2001.

En el estudio que realiza el Juez 33 Penal Municipal, dentro del trámite de incidente de desacato, practica una diligencia de inspección judicial acompañado de un perito el 4 de junio de 2001 al presupuesto de la Secretaría de Educación Departamental, con el fin de determinar el manejo de los dineros del situado fiscal. En esta diligencia el jefe de presupuesto Raúl Enrique Jaramillo le aclaró al Juez de tutela que el departamento del Valle es solamente un administrador de los dineros del situado fiscal y por tanto, se trata de una obligación de la Nación y no del departamento, el pago de las sumas de dinero que implica el cumplimiento de los fallos de tutela.

En el dictamen rendido por el perito se concluye que existen recursos para cumplir con lo ordenado. A este dictamen se opone el Gobernador y lo objeta con base en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil. Objeción que el juez no acepta por no tratarse de un proceso civil sino de un trámite de acción de tutela que tiene características diferentes.

El 28 de junio de 2001 el Juez 33 Penal Municipal dictó un auto mediante el cual impone como sanción por desacato, la pena de arresto por diez (10) días inconvertibles y multa de cinco (5) salarios mínimos legales y compulsas copias a la Fiscalía General de la Nación por el delito de fraude a resolución judicial.

El 3 de julio de 2001 el Gobernador Germán Villegas Villegas interpone la acción de tutela contra la sanción impuesta por el juzgado y con ello suspende el trámite de incidente de

desacato.

Sentencias Objeto de Revisión

El 13 de julio de 2001 el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca dictó fallo en el que concede la acción de tutela al Gobernador del Valle y le protege el derecho a la libertad y al debido proceso. Considera que el Juez 33 Penal Municipal de Cali, en el incidente de desacato violó el debido proceso porque no permitió la controversia del dictamen pericial en el cual debió aplicar lo establecido en el artículo 238 numeral 5. del Código de Procedimiento Civil.

De otra parte, el a quo afirma que el Juez 33 Penal Municipal extendió los efectos del fallo, que en un principio se habían reconocido sólo para los servidores que interpusieron, en su momento, la acción de tutela. Afirma además, que los efectos de los fallos de tutela son exclusivamente interpartes.

Según el Tribunal el Juez 33 Penal Municipal debió tener en cuenta que el Gobernador del Valle es un mero administrador de dineros ajenos ceñido a las instituciones del Gobierno Nacional. En tal sentido, se encuentra en imposibilidad de cumplir con la homologación reclamada porque no es el Gobernador quien puede asignar los recursos para el pago de lo dejado de percibir por los servidores de la educación departamental.

El Tribunal concluye que: Como quiera que la presente acción se ha instaurado para la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad, la sala considera, en resumen, que el no haberse dado trámite por parte del Juez 33 Penal Municipal de Cali a la objeción por el doctor Germán Villegas Villegas al dictamen pericial rendido en el trámite de incidente; ordenar la nivelación salarial de 1.189 personas extendiéndoles el efecto de la sentencia 008 de 2000, cuando expresamente se dijo que únicamente cubría los servidores públicos allí relacionados; y no tener en cuenta los distintos documentos presentados por el Gobernador para justificar su gestión ante el Gobierno Central tendientes a obtener los recursos para pagar el costo económico del fallo de tutela, constituye una violación al debido proceso que conlleva la violación al derecho a la libertad, ya que implica una sanción de arresto, por lo tanto la Sala ampara tales derechos.

Dadas las circunstancias particulares del caso, la Sala considera que existen razones

poderosas para que no se haya dado el cumplimiento a la orden impartida a la institución, pues la tutela no puede ser a su vez, fuente de violación de derechos, razón por la cual se considerará revocar el auto interlocutorio.

El Juez 33 Penal Municipal impugna el fallo del a quo y afirma que en el incidente de desacato se comprobó el incumplimiento del Gobernador del Valle del Cauca al fallo de tutela y se desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-355 de 1999) en la que la alta corporación indicó que los efectos del fallo de tutela se deben extender a las personas que se encuentran en igualdad de condiciones y que no es necesario interponer nuevas acciones sino presentar un incidente de desacato. De otra parte, aclara e insiste, que la orden dada en el incidente de desacato fue el de realizar el estudio técnico-jurídico de las condiciones de los 1.189 servidores restante, para establecer quiénes se encontraban en igualdad de condiciones y no fue en ningún momento la de extender en forma inmediata y automática el beneficio.

El 14 de septiembre de 2001 el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, revocó el fallo del a quo por considerar en primer lugar, que la Sala no comparte la decisión porque resulta evidente que se trata de un fallo que revisa una providencia judicial ejecutoriada y como en múltiples ocasiones esta Corporación lo ha manifestado, no se encuentra de acuerdo con la jurisprudencia que permite la revisión de sentencias por medio de la acción de tutela que declara la vía de hecho.

En segundo lugar, advierte que el procedimiento de incidente de desacato no ha concluido y que con la tutela el Gobernador del Valle interrumpió su debido curso. Por lo tanto, concluye que el accionante posee otro medio de defensa judicial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema jurídico

La Corte Constitucional debe establecer si en el incidente de desacato se vulneraron los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso del accionante.

Para dar respuesta al interrogante jurídico que plantea el caso sub judice el juez constitucional debe establecer en primer lugar, cuál es el trámite del incidente de desacato

y, en segundo lugar, si para el caso objeto de estudio cursa la acción de tutela.

Procedimiento para el incidente de desacato

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que: La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de veinte salarios mínimos, salvo que en el Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultado el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.

El cumplimiento de las órdenes judiciales representa uno de los aspectos centrales del Estado social de derecho porque es el pronunciamiento de la autoridad competente que por medio de la aplicación de la Constitución y la Ley define la situación jurídica en una controversia. Del cumplimiento de los fallos depende la confianza, el respeto, la convivencia pacífica y el legítimo uso de la autoridad en una sociedad democrática. Por ello, la reglamentación de la acción de tutela tiene previsto un procedimiento para cuando los fallos tomados en uso de esa acción ciudadana los jueces puedan hacer efectivas las órdenes dadas para proteger de manera efectiva y eficaz los derechos fundamentales de las personas. Si tales mecanismos no existieran, las órdenes de los jueces podrían quedar como un mero pronunciamiento inútil, huero e ineficaz.

Lo normal, adecuado y pertinente es que los sujetos obligados por una orden judicial cumplan con lo prescrito, pero, si excepcionalmente incumplen, el juez de tutela, al tenor del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, debe agotar las siguientes etapas obligadas:

Cuáles pasos debe dar el juez de tutela en el caso de que la orden no sea cumplida

Lo normal es que dentro del término que señale el fallo de tutela, la orden sea cumplida. Pero, si excepcionalmente la autoridad responsable del agravio va mas allá del término que se señale e incumple, el juez de tutela, al tenor del artículo 27 del decreto 2591 de 1991, debe agotar los siguientes pasos obligatorios, uno a continuación del otro:

- a. Si la autoridad obligada no cumple, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y para que abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra el directo responsable del incumplimiento.
- b. Si pasan cuarenta y ocho horas a partir del requerimiento al superior y la orden de tutela aún no se cumple, se ordena abrir proceso contra el superior,
- c. En el mismo auto que ordene abrir proceso contra el superior, el Juez directamente adoptará todas las medidas para el cabal cumplimiento de la orden. Y para tal efecto mantendrá la competencia hasta tanto esté restablecido el derecho.

Adicionalmente, el juez encargado de hacer cumplir el fallo PODRA (así lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991) sancionar por desacato. Es pues esta una facultad optativa, muy diferente al cumplimiento del fallo y que en ningún instante es supletoria de la competencia para la efectividad de la orden de tutela. Pueden, pues, coexistir al mismo tiempo el cumplimiento de la orden y el trámite del desacato, pero no se pueden confundir el uno (cumplimiento del fallo) con el otro (el trámite de desacato).

Tratándose del cumplimiento del fallo la responsabilidad es objetiva porque no solamente se predica de la autoridad responsable del agravio, sino de su superior, siempre y cuando se hubiere requerido al superior para que haga cumplir la orden dada en la tutela¹.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en definir que el cumplimiento de los fallos es imprescindible para la efectiva protección de los derechos fundamentales y la jurisprudencia constitucional afirma que el estudio que realiza el juez de tutela no es sólo un dictamen teórico sino una transgresión al mandato constitucional, y sobre este supuesto, está obligado a proferir una decisión de naturaleza imperativa que restaure su plena vigencia en el caso específico. De allí que las normas citadas (arts. 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991) hayan previsto los mecanismos necesarios para que se cumpla la orden proferida en virtud de un fallo de tutela².

De conformidad con lo prescrito en el inciso segundo del artículo 52, la sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes si deberá revocarse la sanción.

En el caso sub judice resulta manifiesto que el peticionario interpone la acción de tutela contra la providencia que resuelve el incidente de desacato sin que haya concluido el trámite previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual prescribe que la decisión tomada por el juez de instancia debe ser revisada por el superior jerárquico, quien se encuentra facultado para evaluar en su totalidad el trámite del desacato seguido por el Juez 33 Penal Municipal y confirmar o revocar la decisión si encuentra que han sido vulnerados los derechos del accionante, situación que hasta tanto no se surta no dará lugar a la aplicación de la sanción.

En consecuencia, no puede la Corte Constitucional asumir el estudio sobre las posibles irregularidades que se hayan presentado en el trámite del incidente porque éste es un asunto que compete, en el actual momento procesal, exclusivamente al juez superior del fallador de instancia.

Los argumentos expuestos por el accionante se encaminan en principio a rebatir asuntos que fueron debatidos y analizados en el fallo de tutela que se encuentra plenamente ejecutoriado y de otra parte, el accionante impugna aspectos del proceso incidental que al no haber sido revisados por el superior jerárquico son hasta el momento hechos presuntos de violación o amenaza de los derechos fundamentales. Como en repetidas ocasiones lo ha manifestado la Corte Constitucional³, la presente tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir un proceso incidental que no ha culminado.

III. DECISIÓN

En consideración a lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Confirmar el fallo del 14 de septiembre de 2001 del Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta.

Segundo: Ordenar al Juez 33 Penal Municipal de Cali continuar con el proceso de incidente de desacato contra el Gobernador del Valle del Cauca.

Tercero: Por Secretaría General líbrese las comunicaciones previstas en el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-763 de 1998.

3 Ver, entre otras, las Sentencias T-343, T-766 de 1998 y T-608 de 2000.