



**RESOLUCION No. CSJATR19-532**  
**10 de junio de 2019**

RADICACIÓN 08001-01-11-001-2019-00303-00

**Magistrada Ponente: Dra. CLAUDIA EXPÓSITO VÉLEZ**

**"Por medio de la cual se decide sobre la apertura de una vigilancia Judicial Administrativa"**

Que el señor RAFAEL DAVID PADILLA BARRAZA, identificado con la Cédula de ciudadanía No 3.731.37 de Juan de Acosta, solicitó ejercer vigilancia judicial administrativa, dentro proceso de radicación No. 2018-00636 contra el Juzgado Primero Civil Municipal de Barranquilla.

Que el anterior escrito, fue radicado el día 10 de mayo de 2019, en esta entidad y se sometió a reparto el 13 de mayo de 2019, correspondiéndole al despacho decidir según el número de radicado que se lleva para los procesos de vigilancia el 08001-01-11-001-2019-00303-00

**1.- HECHOS Y ARGUMENTOS DEL QUEJOSO (A)**

Que la inconformidad planteada por el señor RAFAEL DAVID PADILLA BARRAZA, consiste en los siguientes hechos:

*"RAFAEL DAVID PADILLA BARRAZA, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.731.37 expedida en Juan De Acosta Atlántico, actuando en mi calidad de agente oficioso de mi señor padre JOSE MARTIN PADILLA REDONDO, también mayor de edad identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.728.899, por medio de la presente solicitamos de manera formal ante el Honorable Consejo Superior De La Judicatura abrir una investigación al señor Juez Primero Civil Municipal De Barranquilla, por la omisión presentada en la tutela de referencia, lo anteriormente expuesto está basado en los siguientes:*

**HECHOS**

- 1) *En el mes de Noviembre del año 2018, interpuse una acción de tutela en contra de COMPARTA - EPS, teniendo en cuenta que vulneraban el derecho fundamental a la salud de mi padre, al no darle citas insumos y medicamentos de manera oportuna.*
- 2) *El señor juez tutelo el derecho fundamental a la salud de mi señor padre, pero la EPS - COMPARTA, impugno el fallo de tutela, por tal motivo fue enviada al Juzgado Séptimo Civil Del Circuito.*
- 3) *El Juzgado Séptimo Civil Del Circuito, confirmo a nuestro favor la sentencia de primera instancia el día 11 de enero del 2019.*
- 4) *Hasta el día de hoy la EPS-COMPARTA, no ha cumplido el fallo de tutela, vulnerándole el derecho fundamental a la salud de mi señor padre.*
- 5) *Por tal motivo el día 24 de enero del presente año 2019, radique en el Juzgado Primero Civil Municipal De Barranquilla, un incidente de desacato para que el juez hiciera cumplir el fallo de tutela, pero a la fecha no he recibido respuesta alguna de este incidente.*
- 6) *Cada vez que me acerco al despacho del juez primero civil municipal de Barranquilla, para preguntar por el cumplimiento de la acción de tutela, sus funcionarios me sacan excusas de que el 472 no notifico o que el juez no se encuentra.*

**SOLICITUD**

Palacio de Justicia, Calle 40 No. 44-80 Piso 6 Edificio Lara Bonilla  
PBX: 3885005 Ext.1035 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Email: [psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Barranquilla-Atlántico. Colombia



1) *Honorable magistrado del consejo Superior de la judicatura, por los hechos anteriormente narrados, le solicito la apertura de una investigación disciplinaria en contra del Juez Primero Civil Municipal De Barranquilla, por no hacer cumplir el fallo de tutela proferido por su despacho.*

## **2.- SOBRE EL TRÁMITE DE LA VIGILANCIA JUDICIAL ADMINISTRATIVA**

La Carta Magna establece la administración de justicia como una función pública y dispone la observancia oportuna a los términos procesales precisando en el artículo 228 lo siguiente:

*“ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.*

Por su parte, la Ley de Administración de Justicia en el artículo 101 numeral 6 asigna a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la función de ejercer Vigilancia Judicial Administrativa, en aras a que la justicia se administre oportuna y eficazmente y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

De tal manera, que a través del Acuerdo No PSAA11- 8716 de 2011, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, reglamentó el objeto de la Vigilancia Judicial, señalando, que ésta figura por su naturaleza es un mecanismo eminentemente administrativo, la cual se aplica cuando dentro del trámite de la acción, se advierte mora judicial injustificada.

Que durante el trámite de esta vigilancia judicial administrativa en fundamento del artículo 5° del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, esta Sala requirió al funcionario (a) judicial del Despacho del que trata esta vigilancia, para que dentro del término de los tres días hábiles siguientes se pronunciara sobre los hechos y supuestos denunciados y/o investigados de oficio.

Igualmente, se le advirtió al funcionario (a) judicial requerido que en el evento de incumplir con el requerimiento antes mencionado, se procedería a practicar visita especial al expediente, y de observarse conductas contrarias a la oportuna y eficaz administración de justicia por parte del Despacho Judicial, se procedería con el trámite consignado en el artículo 6 y 13 del Acuerdo No PSAA11-8716 de 2011.

## **3.- RESPUESTA DEL FUNCIONARIO (A) JUDICIAL**

Con fundamento en los hechos, este Consejo Seccional requirió a la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, con oficio del 14 de mayo de 2019 en virtud a lo ordenado y siendo notificado el 14 de mayo de 2019.

Vencido el término para dar respuesta al requerimiento efectuado, la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, contestó mediante escrito, recibido en la secretaría el 17 de mayo de 2019, radicado bajo el No. EXTCSJAT19-4133, pronunciándose en los siguientes términos:

 - Palacio de Justicia, Calle 40 No. 44-80 Piso 6 Edificio Lara Bonilla  
PBX: 3885005 Ext.1035 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Email: [psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
[Barranquilla-Atlántico. Colombia](http://Barranquilla-Atlántico.Colombia)



"De la manera mas atenta, a Usted me dirijo con la finalidad de descubrir, el traslado sobre los hechos denunciados por el señor RAFAEL DAVID PADILLA BARRAZA, y que ha dado origen a la vigilancia judicial administrativa de la referencia.

Esta funcionaria judicial fue notificada del requerimiento hecho por esa corporación, el día 14 de mayo de 2019, según información de la secretaria del juzgado que fue recibida físicamente en dicha fecha.

Se formula la queja por el ciudadano en mención, cimentándola que radicó en el juzgado un incidente de desacato contra COMPARTA EPS, en relación con una acción de tutela promovida contra la citada EPS, en que el juzgado tuteló el derecho fundamental a la salud de su señor padre, sentencia que fue confirmada por el juzgado Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla. Que COMPARTA no ha cumplido del fallo de tutela y que la acercarse al juzgado para preguntar sobre el cumplimiento de la acción de tutela, los funcionarios le sacan excusas que el correo 472 no notificó o que el juez no se encuentra.

Con fundamento en lo expresado en la queja, solicite un informe verbal a la secretaria del juzgado sobre la situación, siendo informada que el accionante en varias ocasiones y de manera general se dirige al juzgado es por teléfono manifestando que por su trabajo no le es posible concurrir al despacho con frecuencia, y en tales ocasiones se le ha brindado la información requerida por él. Además que el expediente se encuentra a disposición en la secretaria del juzgado donde puede solicitarlo y verificar el estado en que se encuentra, pudiendo ser atendido por la persona que esté en atención al público para la fecha de su presencia en el juzgado. Que igualmente, puede verificar las actuaciones por la página web, en la consulta de procesos donde figura registrada la información sobre las decisiones que se publican mediante Estado (anexo pantallazo de la consulta de proceso).

En relación con las ausencias de esta funcionaria, y que manifiesta el quejoso, solamente me he ausentado del despacho desde que me reintegré al cargo desde diciembre 15 de 2018, en la ocasiones en que el honorable Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, me ha conferido permiso, esto es por los días 26, 27 y 28 de Marzo de 2019, mediante Resolución 11.204 del 26 de marzo de 2019. De manera general me encuentro en el ejercicio de mis funciones los días en que debo desempeñarlo y hasta excediéndome en el horario laboral, como quiera que me he dedicado a la revisión física de los procesos en trámite, para conocer la carga existente y las solicitudes de los usuarios de la justicia pendientes por tramitar, puesto que estuve por fuera del cargo en propiedad desempeñando otros cargos en la misma rama judicial por espacio de más de 6 años.

Ahora bien, en cuanto al trámite del incidente de desacato promovido por el señor RAFAEL DAVID PADILLA BARRAZA en su condición de agente oficioso del señor JOSE MARTIN PADILLA REDONDO, se procedió a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que establece el procedimiento que debe seguirse una vez proferido un fallo que concede la tutela, relacionado con el requerimiento de cumplimiento.

Consta en la actuación la remisión de los oficios de notificación a la accionada, de la cual no se obtenido respuesta laguna, a pesar de los intentos hechos mediante correo 472 y correos electrónicos.

Con providencia de fecha 11 de marzo de 2019 se profirió decisión de requerir nuevamente al representante legal de la accionada EPS COMPARTA, procurando su notificación por los medios indicados en el párrafo anterior, sin obtener ninguna respuesta.

El 01 de abril de 2019, se resolvió abrir el trámite del incidente de Desacato ante la falta de respuesta al requerimiento de cumplimiento de fallo.

Con auto del 16 de mayo de 2019, se dispone abrir a prueba por el término de 10 días el incidente y ordenó requerir nuevamente al gerente de la accionada.

*En la acción de tutela citada, y de la que requiere un pronunciamiento la parte actora de esta queja, se han proferido decisiones encaminadas a que la accionada cumpla la orden de tutela, sin ser posible la notificación por los medios que se consideran expeditos, ni poderse determinar sobre la persona que debe cumplir la sanción de ser el caso, una vez culmine el término probatorio, se decidirá de fondo el asunto.*

PETICION

*No sobra manifestar que, teniendo en cuenta la situación que plantea la parte actora y la actuación administrativa a la que acude, el despacho ha proferido la decisión correspondiente en el trámite de acción de tutela; por lo que solicito se desestimen las pretensiones del quejoso en esta vigilancia judicial administrativa y se exonere al despacho de las sanciones o anotaciones.*

### **3.1.- Apertura del trámite de la vigilancia judicial Administrativa**

Tal como se le informó en su oportunidad al funcionario (a), que en el evento de incumplir con el requerimiento antes mencionado se procedería con el trámite consignado en el artículo 6 y 13 del Acuerdo No PSAA11-8716 de 2011.

Que a pesar que la funcionaria judicial rindió informe de descargos en la que señala que no ha incurrido en mora en el trámite del incidente de desacato, advierte esta Corporación que la funcionaria judicial no ha proferido la decisión de fondo que resuelve el mismo, pese a que el mencionado incidente fue presentado el 24 de enero de 2019, solo hasta el 01 de abril de 2019 decidió abrir el incidente de desacato, con auto del 16 de mayo dispuso abrir a pruebas por el termino de 10 días, y en la actualidad habiendo transcurrido más de 10 días hábiles de su apertura no existe decisión de fondo frente a esta acción constitucional.

Ahora quiera que este Consejo Seccional no tiene certeza sobre la normalización de la situación de deficiencia por parte de ese Despacho Judicial, esta Sala mediante auto del CSJATAVJ19- 398 del 22 de mayo de 2019 dio apertura al mecanismo de Vigilancia Judicial Administrativa contra la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, respecto del proceso de radicación No. 2018-00014. Dicho auto fue notificado el 31 de mayo de 2019, vía correo electrónico.

Que se le ordenó a la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, normalizar la situación de deficiencia anotada. Por tanto, el funcionario judicial deberá proferir la decisión judicial- que de acuerdo a derecho corresponda- en el sentido de proferir la decisión que resuelve el incidente de desacato de radicación 2018-00636, remitir copia de los listados de turnos de los procesos que se encuentran al despacho.

Que vencido término para dar respuesta al requerimiento el 24 de mayo de 2019 la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla rindió informe mediante escrito radicado bajo el No. EXTCSJAT19-4641, pronunciándose en los siguientes términos:

*"De la manera más atenta, a Usted me dirijo con la finalidad de descorrer, el traslado sobre la apertura del mecanismo de vigilancia administrativa contra ésta funcionaria judicial, recibido el día 31 de mayo de 2019, dentro del radicado de la referencia, en relación con los hechos denunciados por el señor RAFAEL DAVID PADILLA BARRAZA. Los argumentos de la apertura, se apoyan en que éste despacho no ha proferido la decisión de fondo en el incidente de desacato promovido el 24 <le enero de 2019 y que sólo hasta el 01 de abril de 2019 se decidió abrir el incidente.*

Palacio de Justicia, Calle 40 No. 44-80 Piso 6 Edificio Lara Bonilla  
PBX: 3885005 Ext.1035 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Email: [psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Barranquilla-Atlántico, Colombia



Se allegó como prueba a éste trámite administrativo, copias del expediente de desacato, en el cual se puede apreciar que el despacho, ha dado estricto cumplimiento a las normas que regulan el desacato.

En primero lugar se procedió con providencia de fecha veintidós (22) de febrero de dos mil diecinueve (2019) al impulso del cumplimiento del fallo y se requirió al representante legal como superior jerárquico de la accionada COMPARTA EPS, como al representante legal de la sede de la EPS en Barranquilla, tal como lo determina el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Fue necesario volver a ordenar el requerimiento, mediante auto de fecha once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019) al percatarse que no se había hecho en debida forma la notificación, ya que la sede principal de la EPS es en la ciudad de Bucaramanga y no Bogotá como inicialmente se dispuso.

Agotado este procedimiento, sin que se hubiere dado respuesta alguna por parte del representante legal de la accionada, el despacho ordenó la apertura del incidente con providencia del primero (1) de abril de dos mil diecinueve (2019).

La honorable Corte Constitucional ha dispuesto en sentencia SU034 de 2018, lo siguiente:

Pues bien: cuando el sujeto o autoridad responsable del agravio no da cumplimiento a lo resuelto dentro del término estipulado, el juez que obró como autoridad de primera instancia está llamado a hacer acatar la orden con el fin de garantizar la electividad del derecho protegido, para lo cual puede, además de adoptar las medidas para propiciar el cumplimiento -conforme a lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991-, tramitar el incidente de desacato contra el obligado que se muestre renuente a la observancia del fallo, tal como, desde muy temprano, lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional:

'7:7 sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica para obtener que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que.

en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables, las que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según lo contemplan los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del tallador."

La tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fundamental fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial. Esto excluye que en el trámite del desacato puedan hacerse valoraciones o juicios que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso de tutela, pues ello implicaría reabrir una controversia que ya ha concluido, en detrimento de la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada.

En este orden de ideas, la autoridad que adelanta el incidente de desacato se debe limitar a verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso.

Empero, esta Corporación ha admitido en determinados eventos la posibilidad de que el juez instructor del desacato module las órdenes de tutela -particularmente tratándose de órdenes complejas en tanto no pueden materializarse inmediatamente y precisan del concurso de varios sujetos o entidades (v.gr. asuntos de política pública)- en el sentido de que incluya una orden adicional a la principal o modifique la misma en sus aspectos accidentales -es decir, en lo relacionado con las condiciones de tiempo, modo y lugar-, siempre y cuando ello sea imprescindible para asegurar el

de



goce efectivo de los derechos fundamentales amparados en sede de tutela, respetando el principio de cosa juzgada y sin alterar el contenido esencial de lo decidido originalmente, de conformidad con los siguientes parámetros o condiciones de hecho:

(a) Porque la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane;

(b) Porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público -caso en el cual el juez que resuelve modificar la orden primigenia debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz-;

(c) Porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

Por otra parte, en el proceso de verificación que adelanta el juez del desacato, es menester analizar, conforme al principio constitucional de buena fe, si el conminado a cumplir la orden se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de tutela. Bajo esa óptica, no habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quien debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo.

En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en tomo a la responsabilidad subjetiva en cabeza del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo. Es por esto que se ha sostenido que "al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador".

De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial -lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado- pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas -se insiste- no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción.

En la misma línea, es constante y reiterada la jurisprudencia constitucional en el sentido de que, por inscribirse en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio, la vía incidental del desacato exige una plena observancia del debido proceso, por lo que el juez instructor debe respetar las garantías de los involucrados y concentrarse en determinar en estricto derecho lo relativo al cumplimiento, toda vez que "[s]/ el incidente de desacato finaliza con decisión condenatoria, puede haber vía de hecho si no aparece la prueba del incumplimiento, o no hay responsabilidad subjetiva\ al paso que "[s]/ el auto que decide el desacato absuelve al inculcado, se puede incurrir en vía de hecho si la absolución es groseramente ilegal."

La garantía del debido proceso en el marco del trámite incidental del desacato, ha sido caracterizada por vía jurisprudencial en los siguientes términos:

"[N]o puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental, lo cual presume que el juez, sin desconocer que debe tramitarse al igual que la tutela de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso v el derecho de defensa. Debe (!) comunicar al incumplido sobre ja

*iniciación del mismo y darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio: así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; (3) notificar la decisión; y. en caso de que haya lugar a ello, (4) remitir el expediente en consulta ante el superior. "*

*Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada: de suerte que no se persigue reprimir al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvencción cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.*

*En consecuencia, cuando en el curso del incidente de desacato el accionado se persuade a cumplir la orden de tutela, no hay lugar a la imposición y/o aplicación de la sanción:*

*\*imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.*

*"En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando."*

*Puede así presentarse una situación en la cual se evidencia la falta de ejecución de la orden de tutela sin que la subsistencia de la amenaza o vulneración pueda enrostrársele al accionado, caso en el cual el juez constitucional -que mantiene su competencia hasta que los derechos amparados sean restablecidos- deberá recurrir a otros métodos que propicien el cumplimiento efectivo sin que haya lugar a amonestar al extremo pasivo. En esa dirección, esta Corte ha subrayado: 'todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato' ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de 'todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento' del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento."*

*En la acción de tutela citada, y de la que se requiere un pronunciamiento, se han proferido decisiones encaminadas a que la accionada cumpla la orden de tutela, procurándose la notificación por los medios que se consideran expeditos, y dirigiéndola al gerente o representante legal que figura en los registros mercantiles; procurándose además garantizar el debido proceso y el derecho de defensa a la persona que debe cumplir la sanción de ser el caso.*

*Con providencia de fecha 06 de junio de 2019, se ha proferido la decisión de fondo, imponiendo sanción contra el doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATOMOROS quien, de acuerdo con el certificado de Cámara de Comercio de Bucaramanga, ejerce las*

*del*



*funciones de representante legal y superior jerárquico de la sede de la EPS en Barranquilla, ya que no se ha determinado en éste trámite quien representa a la entidad en esta ciudad.*

*El despacho ha proferido la decisión correspondiente en el trámite de acción de tutela; por lo que solicito se desestimen las pretensiones del quejoso en esta vigilancia judicial administrativa y se exonere al despacho de las sanciones o anotaciones.*

*Remito a usted copias de la providencia que define de fondo el asunto, como de las decisiones y actuaciones que se han dado en el trámite incidental, para que se tengan como pruebas y complementen las copias del expediente que se remitieron a esa sala administrativa con anterioridad.*

#### **4.- PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER**

¿Debe imponerse los correctivos y anotaciones de que trata el Acuerdo PSAA11-8113 de 2011 al funcionario (a) judicial contra quien se adelanta la presente actuación administrativa?

Para despejar este interrogante se procederá a analizar la información recaudada durante la presente actuación a la luz del marco normativo aplicable.

#### **5.- FUNDAMENTO JURÍDICO APLICABLE - PREMISA NORMATIVA**

- ❖ El artículo 228 de la Constitución Política de Colombia establece que la administración de justicia es una función pública, que los términos procesales se observarán con diligencia, que su incumplimiento será sancionado y que sus decisiones son independientes.
- ❖ Por su parte el artículo 101 de la Ley 270 de 1996, Numeral 6, asignó como una de las funciones de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la de “ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama”.
- ❖ Dicha facultad fue reglamentada por el Acuerdo 8716 de 2011 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en cuyo artículo primero se señaló que la vigilancia judicial propende porque la justicia se administre oportuna y eficazmente, quedando restringido su campo de aplicación al cumplimiento de los términos procesales.
- ❖ En ese mismo artículo 1° se precisó que la vigilancia judicial administrativa, como actuación administrativa es de naturaleza distinta a la acción disciplinaria, la cual está a cargo de las Salas Disciplinarias de los Consejos Superior y seccionales de la Judicatura.
- ❖ De igual manera, sobre la naturaleza y alcance de la vigilancia judicial administrativa la Ley Estatutaria de la Administración de justicia, contempló en su artículo 5° entre los principios que rigen la administración de justicia, el de la autonomía e independencia judicial en el ejercicio de sus funciones, en virtud de lo cual ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias. Por tanto, a esta Corporación le está vedado examinar el contenido de las decisiones

adoptadas dentro de los procesos judiciales, aún por vía de vigilancia judicial administrativa.

- ❖ Igualmente, en el artículo 2º del reglamento de la vigilancia judicial administrativa -Acuerdo PSA 8716 de 2011- se estipuló que la vigilancia judicial administrativa debe surtir la siguiente secuencia:

- a) Formulación de la solicitud de vigilancia judicial administrativa;
- b) Reparto;
- c) Recopilación de información;
- d) Apertura, comunicación, traslado y derecho de defensa
- e) Proyecto de decisión
- f) Notificación y recurso
- g) Comunicaciones.

## 6.- HECHOS PROBADOS

En relación a las pruebas aportadas por el quejoso fueron allegadas las siguientes pruebas:

- Copia del fallo de segunda instancia proferida por el Juzgado Séptimo Civil Del Circuito de Barranquilla.
- Copia del incidente de desacato debidamente radicado

En relación a las pruebas aportadas por el Juzgado Primero Civil Municipal de Barranquilla se tienen las siguientes pruebas:

- Expediente contentivo de radicación No. 2018-00636

## 7. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CASO

### 7.1- Competencia, objetivo y procedimiento a aplicar:

Como se indicó en el acápite correspondiente al marco normativo aplicable, se concluye que esta Sala es competente para adelantar la presente vigilancia judicial administrativa, actuación administrativa cuyo objetivo se contrae a verificar el cumplimiento de los términos procesales, la cual es diferente a la acción disciplinaria, función a cargo de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura.

Así mismo, el alcance de la vigilancia judicial administrativa se dirige a detectar actuaciones inoportunas y/o ineficaces por parte de los operadores judiciales, referidos a la tardanza o mora para desplegar las actuaciones a su cargo y, en caso de que se encuentren, propender por su normalización, dado que le está vedado examinar el contenido de las decisiones judiciales, amparadas por el principio de independencia judicial.

### 7.2- Análisis del caso concreto

En mérito de lo expuesto, esta Corporación considera pertinente entrar a determinar el problema jurídico dentro del presente caso, el cual con base a los hechos planteados por el o la solicitante se resume así: ¿Es aplicable el mecanismo de vigilancia judicial administrativa por la presunta mora en pronunciarse sobre el incidente de desacato dentro del expediente radicado bajo el No. 2018-00636?

cl

Seguidamente, el Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico se da cuenta que en el Juzgado Primero Civil Municipal de Barranquilla, cursa incidente de desacato de radicación No. 2018-00636.

Al confrontar los hechos presentados en la presente vigilancia judicial administrativa, no admite discusión el hecho de que debe existir un pronunciamiento por parte del Funcionario Judicial del conocimiento dentro de los términos, de una manera pronta y cumplida. Lo anterior, teniendo en cuenta que el rasgo de mayor relevancia en la administración de justicia, es la protección directa de los derechos constitucionales y legales, y, en la debida administración de justicia los términos son perentorios.

Que la quejosa en su escrito de vigilancia solicita que se investigue a la titular del Juzgado Primero Civil Municipal por la omisión en la acción de tutela referenciada. Relata que en noviembre de 2018 interpuso acción de tutela contra Comparte EPS la cual fue fallada el 11 de enero de 2019, señala que ante el incumplimiento del fallo de tutela proferido el 24 de enero de 2019 interpuso incidente de desacato para que el Juez hiciera cumplir el fallo de tutela e indica que a la fecha no ha recibido respuesta.

Informa que se ha acercado en varias oportunidades al Despacho y le informan que el Juez no se encuentra ya que la empresa 472 no notificó. Finalmente, solicita la apertura de investigación disciplinaria.

Que la funcionaria judicial inicialmente aclara que al solicitar informe a la Secretaria le han indicado que el quejoso ha indagado telefónicamente respecto al trámite y se le ha brindado la información correspondiente, explica la funcionaria que solo le ha sido conferido permiso por 3 días mediante Resolución del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla.

Explica que en cuanto al incidente de desacato, como quiera que no ha sido posible la notificación de la accionada con providencia del 11 de marzo de 2019, se profirió decisión de requerir a la EPS Comparta; refiere que el 01 de abril de 2019, se dispuso abrir el incidente de desacato ante la falta de respuesta y, con auto del 16 de mayo de los corrientes se dispuso abrir a pruebas por el termino de 10 días y se ordenó requerir a la gerente de la EPS accionada.

Que al estudiar los argumentos de la funcionaria y pese a que señala que no ha incurrido en mora en el trámite del incidente de desacato, advierte esta Corporación que la funcionaria judicial no ha proferido la decisión de fondo que resuelve el mismo, pese a que el mencionado incidente fue presentado el 24 de enero de 2019, solo hasta el 01 de abril de 2019 decidió abrir el incidente de desacato, con auto del 16 de mayo dispuso abrir a pruebas por el termino de 10 días, y en la actualidad habiendo transcurrido más de 10 días hábiles de su apertura no existe decisión de fondo frente a esta acción constitucional. Por ello, consideró oportuno dar apertura al trámite de la vigilancia judicial administrativa.

Que rendido el informe de descargos de la apertura la funcionaria señaló que mediante providencia del 22 de febrero de 2019 dio impulso al cumplimiento del fallo y se requirió al representante legal como superior jerárquico de la accionada COMPARTA EPS, indica que fue necesario volver a requerir mediante auto del 11 de marzo de 2019, debido a que se percató que el requerimiento no se había notificado en debida forma.

Manifiesta que agotado el procedimiento de requerimiento el despacho ordenó la apertura del incidente con providencia del 1 de abril de 2019. Explica la funcionaria el fundamento

jurisprudencial del procedimiento impartido en el incidente, en la que señala que se procuraron los medios de notificación a la accionada, garantizar el debido proceso y el derecho de la defensa. Finalmente, indica que el 06 de junio de 2019 se profirió la decisión de fondo imponiendo la sanción contra el doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATOMOROS.

Que analizados los argumentos esgrimidos tanto por el funcionario judicial como por el quejoso este Consejo Seccional constató que la Doctora Sulbaran Rodríguez normalizó la situación de deficiencia dentro del término para rendir descargos de conformidad con lo señalado en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, como quiera que expidió la providencia judicial que da trámite a la solicitud.

En efecto, a través del proveído del 06 de junio de 2019 el Despacho resolvió declarar probado el desacato al fallo de tutela del 07 de noviembre de 2018, sancionar al representante legal de la EPS COMPARTA, entre otras, disposiciones.

Así las cosas, este Consejo no encontró mérito en la actualidad para considerar la existencia de situación contraria a la oportuna administración de justicia a la luz del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, por parte de la Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, toda vez que no existe mora atribuible al servidor requerido.

Ahora bien, pese a la normalización de la situación, esta Corporación observa, que si bien dentro del Incidente de Desacato, se surtieron diferentes actuaciones por parte del Despacho, no se debe perder de vista que tanto la acción de tutela como el incidente de desacato es una acción constitucional que tiene prelación respecto a los demás asuntos de conocimiento del Despacho.

Respecto al término del incidente de desacato es necesario traer a colación lo precisado por la Corte Constitucional mediante la sentencia de constitucionalidad C-367 del 11 de junio de 2014, donde además de revisar otras cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los fallos de tutela, se pronunció sobre el tiempo determinado para resolver en trámite incidental del desacato a un fallo de tutela, se hacía necesario establecer un término determinable para este propósito.

La Corte Constitucional en lo relacionado con la acción de tutela, ha precisado que tanto la protección de los derechos como el cumplimiento de los fallos deben ser inmediatos, y que dicha inmediatez no debe superar los diez días, es decir, al momento de resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela no podrán transcurrir más de diez días contados desde la fecha de su apertura.

Sin embargo, dicha regla no es absoluta, la sentencia C-367 también se estableció que se pueden presentar casos excepcionales en los que el juez puede exceder el término ya mencionado, a saber: (i) por razones de necesidad de la prueba y para asegurar el derecho de defensa de la persona contra la cual se promueve el incidente de desacato, (ii) cuando exista una justificación objetiva y razonable para la demora en su práctica, y, (iii) que se haga explícita esta justificación en una providencia judicial, lo anterior sin olvidar el juez que siempre deberá adoptar directamente las medidas necesarias para la práctica de dicha prueba, respetando el derecho de defensa y debe analizar y valorar esta prueba una vez se haya practicado la misma con el fin de dar solución al trámite incidental en un término razonable frente a la inmediatez prevista en el citado artículo.

Aun así, el asunto no queda del todo cerrado, ya que la Corte Constitucional deja abierta la puerta para que se sigan presentando demoras al momento de decidir sobre el trámite incidental, simplemente se aclaró de forma parcial la incertidumbre que respecto del tema

Palacio de Justicia, Calle 40 No. 44-80 Piso 6 Edificio Lara Bonilla  
PBX: 3885005 Ext.1035 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Email: [psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:psacsjbqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
[Barranquilla-Atlántico. Colombia](http://Barranquilla-Atlántico.Colombia)

era evidente, sin que ello represente que ya no tenemos vacío jurídico, porque de hecho aún está ahí. Lo cierto es que a partir de la fecha, cualquier persona que quiera exigir judicialmente el cumplimiento de un fallo de tutela, salvo los casos de excepción, contara con la tranquilidad de que ello ocurrirá en un máximo de 10 días hábiles.

Por ello, de la valoración de los argumentos y pruebas allegadas se colige que si bien la funcionaría judicial no fallo en el término de los 10 días hábiles luego de la apertura del incidente, ello no fue producto de aptitud negligente o descuidada de la titular del Despacho, sino de una posición garantista en la que se procuró previo a la adopción de la decisión contar con todo el acervo correspondiente para decidir respecto al cumplimiento del fallo de tutela.

Así esto, no va en contra de lo que ha señalado la Corte Constitucional las diferentes oportunidades, por cual el Juez de tutela debe procurar la efectividad de las decisiones judicial que profieren.

Conforme con lo dicho, se tiene que la posibilidad de exigir el cumplimiento del fallo de tutela se encuentra prevista en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y la de interponer un incidente de desacato, en el artículo 52 de la misma normatividad. Las diferencias entre una y otra figura fueron expuestas por esta Corporación en los siguientes términos:

"Paralelamente al cumplimiento de la orden se puede iniciar el trámite incidental del desacato. Pero el desacato no puede desplazar la principal obligación del juez constitucional que consiste en hacer cumplir la orden de tutela.

Además, el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato.

4. Las diferencias entre el desacato y el cumplimiento son las siguientes:

i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.

iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del [D]creto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque

v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público".

A pesar de las diferencias existentes, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, aun cuando el incidente de desacato tiene un carácter sancionatorio, su objetivo es el cumplimiento del fallo. Al respecto, ha sostenido que:

"(vii) [E]l objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos



*fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas”.*

Conforme con lo anterior, este Tribunal también ha precisado que “[s]i se trata de hacer cumplir un fallo de tutela el instrumento principal es el del cumplimiento, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados al juez para hacer efectiva su decisión. El desacato es un instrumento accesorio para este propósito, que si bien puede propiciar que el fallo de tutela se cumpla, no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia”

En este sentido, la funcionaria explico el tramite respectivo; esta Sala observó que frente al incidente que si existió una dilación que excede el término que ha señalado la Corte Constitucional, lo anterior, no fue producto de una aptitud negligente o descuidada de la funcionaria sino que se advirtió el desarrollo de acciones tendientes a garantizar el acopio de las pruebas y la determinación de la persona sujeto de sanción.

Así las cosas, este Consejo no encontró en la actualidad mérito para continuar con la presente actuación administrativa, por parte de la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el mencionado mecanismo está dirigido al control de los términos procesales, en aras de velar por una administración de justicia oportuna y eficaz, este despacho pudo determinar que el Juzgado normalizó la situación de deficiencia, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 6 del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, por tanto no se dará apertura al trámite de la vigilancia judicial administrativa y se dispondrá el archivo de las presentes diligencias.

## **8.- CONCLUSION**

Que con fundamento en los anteriores razonamientos, al no reunirse los presupuestos contemplados en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, este Consejo decide no aplicar los correctivos o anotaciones a la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, puesto que la funcionaria normalizó la situación de deficiencia. En consecuencia, se dispondrá el archivo de la presente diligencia.

Finalmente, se realizará la comunicación al peticionario (a) y al respectivo funcionario (a) judicial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** No imponer los correctivos y anotaciones descritas en el Acuerdo No PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, contra la Doctora ANA ESTHER SULBARAN MARTINEZ, en su condición de Juez Primera Civil Municipal de Barranquilla, por lo que se ordenará el archivo de la presente diligencia, por lo expuesto en la parte considerativa de este acto administrativo.

**ARTICULO SEGUNDO:** De conformidad con el artículo octavo del Acuerdo No PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, contra la presente Resolución procede el recurso de reposición ante este mismo Despacho, el

cual deberá interponerlo dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, según lo establecen los artículos 74 a 76 de la Ley 1437 de 2011.

**ARTICULO TERCERO:** Comuníquese la presente decisión al servidor (a) judicial y al quejoso (a), de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011.

**ARTICULO CUARTO:** La anterior decisión se expide conforme a la ley y el reglamento.

**COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA EXPOSITO VELEZ**  
Magistrada Ponente

  
**OLGA LUCIA RAMIREZ DELGADO**  
Magistrada

CREV/ FLM

5