



legis

COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Magistrada ponente:
DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ

Disciplinable: JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO
Informante: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
Radicación: 20001-11-02-000-2019-00615-01
Decisión: CONFIRMAR SENTENCIA SANCIONATORIA

Bogotá D.C., 20 de noviembre de 2024.
Aprobado según Acta de Comisión No. 70

1. ASUNTO

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en ejercicio de la competencia asignada en el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia, procede a resolver el recurso de apelación presentado por la disciplinable, contra la sentencia del 16 de octubre de 2024, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Cesar,¹ por medio de la cual se declaró responsable disciplinariamente a **JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO**, para la época de los hechos, por incurrir en concurso de faltas disciplinarias, al tenor de lo descrito en el artículo 196 de la ley 734 de 2002, por destender el artículo 153, numeral 1° de la ley 270 de 1996, al no dar cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución Política y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad dolosa; y por el desconocimiento del deber consagrado en el artículo 153, numeral 15° de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los

artículos 86 de la Constitución Política y 29 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como

¹ Integrada por los Magistrados: M.P. Gloria Inés Meza Armenta y Nayarith Yarineth Hernández Villazón. Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo "63SentenciaCondenatoria".



grave en la modalidad culposa, imponiendo como sanción la suspensión de dos (2) meses en el ejercicio del cargo, e inhabilidad especial por el mismo término, convertible en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta -2019-, sin perjuicio de la inhabilidad especial, si la disciplinada se llegara a encontrar desvinculada del servicio en la Rama Judicial.

2. SITUACIÓN FÁCTICA

Esta actuación disciplinaria se originó en el informe del 11 de diciembre de 2019,² radicado por el asesor de la Superintendencia Nacional de Salud en el cual solicitó se iniciara investigación disciplinaria en contra de la funcionaria encartada con ocasión del trámite de la acción de tutela con radicado No. 2019-00252, exponiendo lo siguiente:

Primero. Indicó que el 1 de octubre de 2019 se había decretado la toma de posesión de la EPS SALUDVIDA y se designó un agente especial liquidador para llevar a cabo este proceso mediante la Resolución 0008896 del Despacho del Superintendente Nacional de Salud. Señaló que, aunque no se habían ejercido recursos en sede administrativa respecto a este acto administrativo, dicha circunstancia no impedía la ejecutoria anticipada de la medida y los efectos devolutivos del recurso, el cual no había sido presentado a la fecha, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019.

Segundo. Posteriormente, el 23 de octubre de 2019, la medida fue conocida anticipadamente en los medios y la administración removida de SALUDVIDA, antes incluso de ser comunicada a la superintendencia. Esta medida se refería a la suspensión de los efectos de la Resolución, la cual fue emitida mediante auto interlocutorio del Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Valledupar, en acción promovida por Digna Victoria Afanador en nombre de su hija, usuaria de la EPS, y 33 accionantes más, de los cuales 08 eran agentes oficiosos, incluyendo a la usuaria respecto de

² Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo "01QuejaDisciplinaria".



su hija menor. La decisión ordenaba la suspensión inmediata del acto administrativo mediante el referido trámite de tutela.

Tercero. La superintendencia interpuso un recurso contra el auto, argumentando, entre otros aspectos, que las fallas de atención eran consecuencia de situaciones anteriores a la toma de posesión, que los casos estaban siendo objeto de seguimiento permanente por la entidad y que no existía legitimación para solicitar la suspensión de la medida. La decisión fue confirmada de manera breve, sosteniéndose que la suspensión era "legal y material".

En cumplimiento de esta decisión, la superintendencia comunicó al Ministerio de Salud la suspensión del proceso de asignación de usuarios mientras se decidía la acción de tutela y se mantenía la medida. El Ministerio también intervino en el proceso.

Cuarto. El despacho, a solicitud del accionante, inició un incidente de desacato, en el cual actuaron las autoridades removidas de SALUDVIDA y la Red de Veedurías Ciudadanas.

Señaló que el 14 de noviembre se emitió la decisión final (fallo de tutela) con un sentido contradictorio. Por un lado, se afirmaba la violación de los derechos fundamentales por parte de la superintendencia y el liquidador, sosteniéndose que la superintendencia debió prever la situación de los usuarios. No obstante, el acto administrativo que suspendió la medida se fundamentaba en las afectaciones al derecho a la salud, justificando así la toma de posesión. Para sustentar ello, la funcionaria denunciada se basó en un marco normativo derogado desde 2013 (Decreto 055 de 2007), asumiendo erróneamente que la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud debía tratar la asignación de los afiliados, competencia que correspondía al Ministerio de Salud según el régimen vigente establecido en el Decreto 1424 de 2019.



Por otro lado, se concluyó que los pacientes o usuarios no estaban legitimados para presentar la acción contenciosa administrativa en contra de la decisión, lo que llevó a negarles el amparo del debido proceso. Sin embargo, la decisión provisional de suspensión se tornó definitiva al ser confirmada en el fallo, a la vez que se impartieron órdenes al liquidador, quien teóricamente sería desvinculado por la suspensión del acto, dejando abiertas las posibilidades para la continuidad de la liquidación. En lo concerniente a los derechos, se vinculó a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio Público como garantes. No obstante, nunca se resolvió sobre la procedencia de las agencias oficiosas, y las circunstancias que rodearon el desacato permanecieron sin resolución.

Quinto. El 25 de noviembre siguiente, tras la impugnación de la superintendencia, se emitió una aclaración del fallo a solicitud de la accionante, del antiguo administrador Juan Pablo Silva y de la Red de Veedurías. En esta decisión, que circuló anticipadamente en los medios antes de ser comunicada a la parte accionada, se modificó el sentido del fallo, sosteniendo la suspensión, pero con una novedad adicional: la continuidad del proceso liquidatorio se supeditaba a la garantía de los derechos de los usuarios. Esta nueva decisión resultó ser aún más confusa que la anterior, introduciendo una condición resolutoria para la continuidad del proceso liquidatorio.

Sexto. El 28 de noviembre de 2019 se radicó una nueva impugnación frente a la aclaración por parte de la superintendencia, y ese mismo día se acordó el inicio de la asignación de los usuarios por parte del ministerio, medida que no estaba contemplada en el fallo. En paralelo, la personería del municipio de Manizales presentó una acción de tutela contra la juez el 13 de noviembre. Esta fue asignada por competencia al Tribunal Superior de Valledupar, donde la superintendencia intervino el 25 de noviembre. La acción fue declarada improcedente el 29 de noviembre en primera instancia, lo que impactó el trámite de la tutela, ya que el expediente fue remitido parcialmente por la juez, sin impugnaciones y solo hasta el fallo, ante el tribunal para servir de insumo en la decisión de la tutela. En la contestación,



la superintendencia tuvo que agregar todas las intervenciones que faltaban en el expediente remitido. Desde entonces, el expediente permaneció en el juzgado, sin que se hubiera remitido a tiempo la impugnación al Tribunal Superior de Distrito Judicial, lo que por sí mismo vulneraba el derecho al debido proceso.

Séptimo. Finalmente, añadió que la página del proceso mostraba el inicio de un incidente de desacato contra el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud. Con este inicio se formuló un nuevo requerimiento que, fue conocido primero por los demás actores antes de ser comunicado formalmente al ministerio y a la superintendencia.

Paralelamente, el 21 de noviembre se comunicó otra medida de suspensión adoptada por el mismo despacho el 13 de noviembre en una acción por falta de atención en salud, con radicado No. 2019-00419, utilizando una redacción idéntica a la medida de suspensión de la tutela inicial. Puntualizó que, desde ese momento, la decisión de suspender decisiones se convirtió en una práctica habitual para el mencionado despacho en relación con esta EPS.

Con el escrito se acompañó las piezas procesales del referido proceso No. 2019-00252, tales como: la acción de tutela, la medida provisional, la sentencia y la aclaración del fallo.

3. CALIDAD DE DISCIPLINABLE

A través de oficio expedido en fecha del 22 de noviembre de 2021, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial remitió copia de los actos administrativos de nombramiento y posesión de la doctora XXXXX, identificada con cédula No. XXXXX, en su calidad de **Juez Primera Civil del Circuito**, desde el 03 de septiembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2020.³

³ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “46Anexos”



4. ACTUACIÓN PROCESAL

A través de auto del 20 de enero de 2020,⁴ la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar, ordenó iniciar **investigación disciplinaria** en contra de la doctora XXXXXX, en su calidad de **Juez Primera Civil del Circuito**, ordenando las siguientes:

Pruebas.

- Notificarle a la investigada sobre esa decisión.
- Se corrió traslado de la investigación para que rindiera su versión libre.
- Se incorporaron como pruebas las allegadas con el informe.
- Se solicitó a la Juez XXXXX y al Secretario del Tribunal Superior de Valledupar copia del expediente de Tutela proceso No. 2019-00252.

En virtud de lo anterior la funcionaria aportó escrito, por medio del cual, **rindió versión libre** en los siguientes términos:⁵

Refirió que las circunstancias que originaron la queja disciplinaria se basan en las manifestaciones del señor José Manuel Suárez Delgado, asesor de la Superintendencia de Salud, quien expuso de manera general unas supuestas irregularidades en el trámite de la acción de tutela con radicado 2019-00252. En esta acción, se solicitó al juez constitucional su intervención para evitar un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales a la salud y otros, en cabeza de una pluralidad de ciudadanos que sentían amenazada su existencia debido a la liquidación de la Entidad Promotora de Salud "E.P.S. SALUDVIDA". Los accionantes eran, en su mayoría, *"(...) (i) ciudadanos mayores de edad con enfermedades huérfanas y catastróficas,*

⁴ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo "03AutoPracticaPruebas".

⁵ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo "14VersionLibreSorayaZuleta".



y (ii) niños y niñas en situaciones similares, grupos que claramente se consideran de extrema vulnerabilidad”.

Asimismo, indicó que, como resultado de la protección solicitada, se presentó una solicitud de medida provisional en el marco de la acción constitucional. Esta medida consistía en que se ordenara a la Superintendencia de Salud suspender los efectos de la Resolución No. 008896 del 1° de octubre de 2019, que ordenaba la toma de posesión de los bienes y la intervención forzosa para liquidar SALUDVIDA S.A. E.P.S., con el fin de proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

Subrayó que, para evitar un daño mayor a los derechos de estas personas en situación de especial protección, se concedió la medida provisional mediante un auto del 22 de octubre de 2019. Se ofició al viceministro de protección social para que suspendiera el traslado de usuarios y se ordenó al representante legal de SALUDVIDA E.P.S S.A. que respondiera a los requerimientos de los usuarios tutelantes, asegurando la atención de sus derechos.

Una vez admitida la acción de tutela y concedida la medida provisional, otorgó a los accionados la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa, recibéndose contestaciones de la Superintendencia de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como de algunos accionantes.

Al finalizar la etapa de intervención, el 14 de noviembre de 2019, emitió el fallo de tutela en primera instancia, protegiendo los derechos fundamentales a la salud, la vida digna y la seguridad social de los menores vulnerados por la Superintendencia Nacional de Salud y el Agente Liquidador de SALUDVIDA E.P.S. En el fallo ordenó:

“(…) SEGUNDO: ORDENAR al SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD que de manera coordinada con el Agente liquidador de SALUDVIDA S.A E.P.S, o quienes hagan sus veces, que dentro del término de 48 horas siguientes, contados



a partir de la notificación de esta providencia, adopte las medidas pertinentes, con el fin de garantizar a los actores de la presente tutela, la prestación continua y eficaz de los servicios de salud que requieren por las patologías que los agobian, tal servicio estará a cargo de SALUDVIDA S.A E.P.S, hasta tanto se determine la EPS que asumirá los servicios de salud de cada uno, conforme lo motivado.

TERCERO: Ratificar la medida provisional datada de octubre 22 del presente año, dada las motivaciones anteriores.

CUARTO: El Ministerio de Salud y de la Protección Social, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, una vez notificados del presente fallo, deberán vigilar a las accionadas, a fin de asegurar que se continúe sin interrupción la prestación del servicio salud y seguridad social a los actores del presente fallo, y en tal sentido les corresponde hacerle seguimiento al proceso de liquidación de SALUDVIDA EPS.

QUINTO: Ordenar al SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD, al Agente Liquidador de SALUDVIDA S.A E.P.S, a SALUD VIDA EPS, que participen a los actores y/usuarios de las medidas que adopten en aras de garantizarle la atención en salud; asimismo al presidente de la RED VER de Veeduría-Colombia-RED VER Ciudadanas.

SEXTO: EXHORTAR a las IPS de la red prestadores de servicio de SALUDVIDA S.A E.P.S, que se abstengan de asumir conductas que impongan barreras en la atención de los usuarios afiliados a EPS, que entren en proceso de liquidación forzosa, adoptando los principios que inspiran su formación académica, anteponiendo los derechos humanos a los intereses económicos.

SÉPTIMO: EXHORTAR a las EPS receptoras que reciban a los nuevos usuarios de sus servicios cuyos derechos fundamentales han sido protegidos en esta sentencia, prestándoles una atención oportuna y óptima, con la finalidad que, las órdenes impartidas en esta decisión no se hagan nugatorias."

En un auto del 22 de noviembre de 2019, reiteró que:

*"(...) i) En lo correspondiente al numeral **TERCERO**, se ratificó la medida provisional datada de octubre 22 del presente año, entendiéndose la ratificación y continuidad de la orden de suspensión de los efectos de la resolución 008896 de 1° de octubre del 2019, hasta que se certificara el cabal cumplimiento de todas las*



*ordenes emitidas en los demás numerales del fallo de tutela, es decir hasta que se garantizara la prestación continua y eficaz de los derechos a la salud, cuando el riesgo de vulneración de sus derechos fundamentales se encuentren cesados, **luego entonces podrá continuarse con el trámite administrativo.***

*ii) En lo atinente al numeral **SEGUNDO**, se aclara que la orden va encaminada al trabajo articulado entre el Superintendente Nacional de Salud, el funcionario delegado como Agente Liquidador de SALUDVIDA S.A E.P.S y SALUDVIDA S.A E.P.S., a través de su representante legal Juan Pabló Silva Roa o quien haga sus veces, para que SALUDVIDA S.A E.P.S. asuma la prestación de los servicios de salud hasta que se determine la E.P.S receptora, junto con la asunción continua e integral de los tratamientos de los accionantes, todo ello en armonía con la orden emitida en el numeral subsecuente,*

*iii) Concluí refiriéndome sobre el **CUARTO** numeral del fallo, en donde se explicó que el mismo contiene dos órdenes dirigidas a las entidades que se vinculan, una como consecuencia de la otra. En primera se impone un deber al Ministerio de Salud y de la Protección Social, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para que vigilen a las accionadas en el cumplimiento de las órdenes anteriores y que consecuencia de ello, como segundo deber se consigna que una vez cesadas las condiciones impuestas para cumplimiento de la orden de tutela acompañen la liquidación de SALUDVIDA S.A E.P.S., como garantes de la protección de los derechos constitucionales de los actores.”*

Afirmó que actuó conforme a sus deberes como Juez constitucional y que su conducta debe analizarse teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de tutela y las exigencias que se imponen a los jueces en estos casos.

Señaló que, al asumir el conocimiento de la acción de tutela, se convirtió en Juez Constitucional de Tutela y que su función era salvaguardar la supremacía constitucional. Enfatizó que no podía olvidar la naturaleza de la acción de tutela, la cual se tramitaba mediante un procedimiento preferente y sumario, donde las pruebas se practicaban hasta alcanzar el convencimiento necesario para la protección solicitada.



Subrayó que, “(...) es visible que los solicitantes del amparo constitucional son ciudadanos que se encuentran en los extremos de las series de población, en un lado siete (7) menores de edad, los cuales fueron representados a través de sus correspondientes agentes oficiosos y cinco (5) adultos mayores. Los restantes accionantes se encuentran, medio de los dos intervalos mencionados, pero con la particularidad de padecer enfermedades que los ponen en una condición de debilidad manifiesta o en estado de discapacidad, situación que habilita su protección inmediata a través de la acción constitucional dispuesta en el artículo 86 Superior.

En efecto, aquellos ciudadanos con tales calidades especiales se encontraban desprovistos de garantías en un proceso administrativo de liquidación forzosa, comportándose una preocupación para ellos, pues ante su mirada impotente se estaba clausurando su Entidad Prestadora de Salud que les suministraba sus tratamientos y medicamentos, los cuales no eran destinados con el fin de mitigar enfermedades comunes o pasajeras, sino padecimientos de amplio impacto para la vida de estas personas. Por tal razón, acudieron a la única esperanza que le brindada nuestro, ordenamiento jurídico para evitar que ocurriese una lesión significativa a la integridad colectiva de tales personas, oportunidad en la que no vacilaron para exponer de forma sustentada la necesidad de que se ampararan sus derechos a la vida, salud y seguridad social.”

Explicó que estos ciudadanos estaban desprovistos de garantías en el proceso de liquidación forzosa, lo que les generaba preocupación ante la clausura de la EPS que les suministraba tratamientos y medicamentos vitales. Ante esta situación, acudieron a la acción constitucional para proteger sus derechos a la vida, salud y seguridad social.

La juez observó que el procedimiento de la Superintendencia de Salud no cumplía con los estándares mínimos de protección, lo que no podía considerarse una falta disciplinaria. También mencionó que el caso era de trascendencia nacional y que la suspensión de la intervención forzosa



requería un análisis profundo entre los derechos fundamentales y el proceso de liquidación.

Finalmente, concluyó que su actuación se llevó a cabo de manera objetiva y con el debido respeto por los derechos de los involucrados. Afirmar que hubo desidia o un proceder caprichoso de su parte no tenía fundamento y debía considerarse como una opinión disidente sin base sólida.

Cierre de la investigación disciplinaria: Por medio del auto de 07 de diciembre de 2020, se declaró cerrada la etapa de investigación disciplinaria.⁶

Pliego de cargos: La Sala el 6 de julio de 2021, formuló pliego de cargos contra la doctora XXXXXX, en su calidad de **Juez Primera Civil del Circuito**, de la siguiente manera:⁷

Primer cargo:

Imputación fáctica:

“(...) En la sentencia de tutela cuestionada por el quejoso de 14 de noviembre de 2019 la doctora XXXXXX en su calidad de Juez Primero Civil del Circuito, ratificó la medida provisional de suspensión de la resolución 008896 de 1 de octubre de 2019 con el argumento de que no había sido cumplida.

“(...) En el fallo y de manera contradictoria la operadora de justicia estimó que como la tutela tenía un trámite de carácter residual y no estaba diseñada para dirimir controversias de la validez, ni legalidad de los actos administrativos, estimó que los accionantes contaban con un mecanismo judicial idóneo para demandar ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo la resolución 008896 de 1 de octubre de 2019, agregando que los actores no estaban legitimados para solicitar protección al debido proceso administrativo, porque si bien a ellos les afecta ese acto administrativo, los llamados a reclamar derechos conculcados en un eventual caso, sería Salud Vida EPS en liquidación.”

⁶ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “27AutoDecreteCierreInvestigacion”.

⁷ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “35AutoFormulaPliegoDeCargos”



“(...) A pesar de esa argumentación, la funcionarla judicial tramitó la acción de tutela hasta el fallo y aclaración del mismo, sin tener competencia, porque la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad que ahora es ratificado por la juez, y terminó suspendiendo el multimencionado acto administrativo que era la pretensión de los actores por estar inconformes con la decisión de intervención forzosa administrativa para liquidar a Salud Vida EPS como antes se dijo.”

“(...) La medida provisional adoptada por la juez y ratificada en el fallo de tutela no tuvo en cuenta la finalidad de la medida en los términos del artículo 7 del decreto 2591 de 1991; además de que esa medida fue desproporcionada, por cuanto suspendió la vigencia del acto administrativo en su totalidad que tenía un componente financiero y jurídico que nada tenía que ver con los derechos fundamentales alegados como vulnerados o amenazados por los accionantes como se evidencia del texto total de la resolución 008896 de 1 de octubre de 2019”.

Imputación jurídica:

Se le imputó la incursión en la falta disciplinaria descrita en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, por la infracción al deber establecido en el artículo 153.1 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, por no dar cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución Política y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad dolosa.

Segundo cargo:

Imputación fáctica:

“(...) Por otro lado, se acreditó que la acción de tutela fue repartida el 22 de octubre de 2019 al Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar y el mismo día la doctora XXXXXX admitió la tutela y concedió la medida provisional solicitada por los tutelantes y la sentencia de tutela se pronunció el 14 de noviembre de 2019”.



“(…) Se evidencia así de manera objetiva que la juez investigada XXXXX dio un trámite moroso a la acción de tutela que es contrario a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Nacional que dispone un término de diez (10) días para tramitar y fallar la tutela, dado la naturaleza del procedimiento que debe ser preferente y sumario. Este canon constitucional fue desarrollado en el artículo 29 del decreto 2591 de 1991, que dispone que dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud el juez dictará fallo.

“(…) En efecto, como la tutela se admitió el 22 de octubre de 2019, el término de diez (10) días con que contaba la juez disciplinable para fallar se vencía el 6 de noviembre de ese año, pero tan solo falló el 14 de noviembre de 2019, superando el término constitucional y legal en cinco (5) días, los días 7, 8, 12, 13 y 14 de noviembre, teniendo en cuenta que los días 4 y 11 de noviembre de 2019, lunes, fueron festivos.”

Imputación jurídica:

Se le imputó la incursión en la falta consignada en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, por la infracción al deber establecido en el artículo 153.15 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, en concordancia con los artículos 86 de la Constitución Política y 29 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad de culpa.

Descargos: En memorial del **30 de agosto de 2021**,⁸ la disciplinable aclaró que su actuación estuvo orientada a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, consideró que el pliego de cargos en su contra se basaba en *“(…) la disparidad de criterios jurídicos que existen de cara al análisis hermenéutico de las normas que regulan la acción de tutela y que se aplicaron en el caso concreto”*. También destacó que el hecho de que un juez de segunda instancia o un órgano disciplinario no compartiera su criterio jurídico no implicaba que su decisión fuera *“(…) caprichosa, negligente o contraria al ordenamiento jurídico”*. En su opinión, el fallo de tutela que se cuestionaba tenía como fundamento una acción judicial “especialísima”, subrayando que se refería a personas mayores, así como a niños y niñas con enfermedades huérfanas o catastróficas, es decir,

⁸ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “38Descargos”.



individuos en situación de extrema vulnerabilidad, sujetos de especial protección constitucional.

A la luz de lo expuesto, concluyó que su actuación estuvo orientada a cumplir con la Constitución Política y la Ley. Afirmó que el criterio jurídico que aplicó era completamente válido dentro de nuestro ordenamiento jurídico, señalando que la regla jurisprudencial de improcedencia citada en el pliego de cargos no era absoluta y permitía excepciones ante un perjuicio irremediable, especialmente cuando los accionantes eran sujetos de especial protección constitucional.

Por las consideraciones expuestas, luego de solicitar pruebas testimoniales y documentales, petitionó que se emitiera fallo absolutorio, al señalar que no cometió las faltas disciplinarias enrostradas.

En virtud de lo anterior, la instancia judicial mediante proveído del 04 de octubre de 2021,⁹ decretó como pruebas las siguientes:

- 1.- Tener como pruebas todas las obrantes en el plenario.
- 2.- Testimoniales: recepcionar las declaraciones de la doctora Norkis Cuello Oñate.
- 3.- Solicitó los actos de nombramiento, posesión, tiempo de servicio y salario devengado de la investigada.

En consecuencia, se recepcionaron los siguientes testimonios:

Testimonio de Norkis Cuello Oñate (minuto 06:34 a 32:43)¹⁰: Ante las preguntas formuladas por la disciplinable, respondió que tuvo conocimiento del proceso debido a su relevancia nacional y a la complejidad del mismo, que incluía una solicitud de medida provisional que complicaba aún más la

⁹ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo "40AutoPracticaPruebas".

¹⁰ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo "51ActaAudienciaDeclaracionJurada".



situación. Señaló que la doctora XXXXX actuó en interés de adecuarse a las normas y, considerando la complejidad del caso, advirtió sobre el riesgo de que varios usuarios quedaran desamparados. La disciplinable acudió a su oficina y tras sopesar la situación, consideraron que era necesario realizar un análisis ponderado, priorizando el derecho fundamental a la salud y a una vida digna.

Continuó explicando que, en el transcurso del caso, recordaba que la doctora le había manifestado que existían historias clínicas que respaldaban la decisión de emitir el amparo. Finalmente, afirmó que no creía que la juez hubiera actuado de forma irresponsable o ligera, ya que se tomó el tiempo necesario para evaluar el caso. Aunque el trámite tenía un término perentorio de 10 días, consideró que lo hizo de manera acuciosa, fundamentándose en sentencias que abordaban casos análogos, lo que requería una atención cuidadosa.

Concluyó que tuvo conocimiento de la impugnación de la tutela y que esta fue revocada en segunda instancia. Sin embargo, consideró que, a pesar de esa revocación, la tutela tuvo un impacto significativo ya que logró incidir en la actuación de los funcionarios para materializar adecuadamente los derechos fundamentales.

Traslado de Alegatos de Conclusión. Por auto del 26 de julio de 2024,¹¹ la Magistrada instructora, declaró terminada la etapa probatoria y concedió traslado para la presentación de alegaciones conclusivas.

Alegatos de Conclusión disciplinable.¹² En memorial del 16 de agosto de 2024, la disciplinable alegó en primer lugar, la existencia de causales de nulidad, las cuales consistían en: “(...) [i] *La originada por el hecho de que por auto de 4 de octubre de 2021 se decretaron las pruebas pedidas y de oficio a practicar en el juzgamiento, y se cerró el periodo probatorio sin recaudarlas en su totalidad y nada se dijo al respecto; por el contrario, se*

¹¹ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “58OficiosCumpliendoAutoAsumeConocimiento”

¹² Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “61AlegatosDeConclusionSorayaZuleta”



dijo que se habían recaudado todas. [ii] Se está tramitando la etapa procesal de juzgamiento contrariando los estándares internacionales del debido proceso, en atención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso PETRO URREGO contra Colombia, que trata de la separación de roles entre la instrucción y juzgamiento.”

A modo de introducción, puntualizó que, en el auto del 4 de octubre de 2021, se cumplió con los numerales 1, 2 y “parte” del 3, porque a la fecha de la presentación de los alegatos no se habían recaudado en el expediente sus antecedentes disciplinarios, prueba pertinente y necesaria para tener en cuenta y valorar al momento de emitir el fallo, en aplicación del principio de favorabilidad en su caso por no tener antecedentes. A su juicio, esto constituía una irregularidad procesal que violaba el derecho de defensa y, por ende, el debido proceso, ya que se cerró el periodo probatorio sin haber cumplido en su totalidad con el auto que había decretado esas pruebas.

Ahora bien, respecto al segundo punto de la nulidad invocada, señaló que la etapa de juzgamiento se estaba llevando a cabo en contravía de los estándares internacionales del debido proceso, porque no se estaba teniendo en cuenta el principio de favorabilidad, indicando que se debía aplicar la separación de roles, además de garantizarle el derecho de igualdad, imparcialidad y un juicio justo.

Luego de manifestar lo anterior, señaló que se le estaba imputando la comisión de falta disciplinaria por el desconocimiento del artículo 153, numeral 1° de la Ley 270 de 1996, por no haberle dado cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991. En ese contexto, el magistrado, en su decisión de cargos, *“(…) se interna con el uso de la palabra escrita sin control, distinto a la fuerza de su propia convicción, olvidando que su función es ubicarse en un plano intersubjetivo, en el que no solo cuentan sus razones, sino las de los sujetos procesales, entre ellos la disciplinada”*.



Seguido de ello, solicitó una sentencia absolutoria, porque a su juicio, en todo el trámite de la acción de tutela y su fallo, la conducta de la suscrita era atípica, ya que las decisiones tomadas se hicieron con criterios legales y, sobre todo, constitucionales, que las tornaban producto de su autonomía e independencia judicial y que por tanto ello no constituía una falta disciplinaria.

En relación al segundo cargo imputado, sobre el desconocimiento del artículo 153, numeral 15° de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el artículo 86 de la Constitución y el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, destacó que la acción fue repartida el 22 de octubre de 2019, y el mismo día se admitió la tutela; la sentencia se pronunció el 14 de noviembre de 2019, es decir, con una mora de cinco días. Solicitó también que se absuelva en este aspecto, ya que se debía tener en cuenta la complejidad del trámite, el número de accionantes, lo voluminoso del expediente, y las peticiones reiteradas que se dieron al interior del mismo, además de la congestión judicial del despacho para ese período, lo que justificaría claramente la mora y por ello no debería considerarse relevante para una sanción disciplinaria en su contra.

Pruebas: En la actuación disciplinaria se decretaron y practicaron, entre otras, las siguientes pruebas que interesan a la actuación:

1. Copia del proceso de tutela promovida por Digna Afanador en nombre de su hija y 33 accionantes más en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, con radicado No. 200013103001-2019-00252-00.¹³
2. Copias del siguiente material relacionado con la doctora XXXXXX:¹⁴

¹³ Carpeta digital C02Original - Carpeta digital C07PruebasCD-1 - Carpeta digital 95 - Carpeta digital Tutela SaludVida.

¹⁴ Carpeta digital C02Original - Carpeta digital C07Original. Archivo "46Anexos"



- **Acuerdo No. 045 del 28 de agosto de 2008:** Mediante el cual se confirma su nombramiento como Juez Primera Civil del Circuito de Valledupar.
- **Acta de posesión del 3 de septiembre de 2008:** Registra oficialmente su toma de posesión en el cargo mencionado.
- **Certificación laboral del 22 de noviembre de 2021:** Emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, donde se constata que la doctora XXXXX se desempeñó como Juez Primera Civil del Circuito desde el 3 de septiembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2020.
- **Certificación salarial correspondiente al mes de noviembre de 2020.**

3. Declaración jurada de la doctora Norkis Cuello Oñate.¹⁵

5. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar, mediante sentencia del 16 de octubre de 2024¹⁶, declaró disciplinariamente responsable a **XXXXXX – JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO**, para la época de los hechos, por incurrir en concurso de faltas disciplinarias, al tenor de lo descrito en el artículo 196 de la ley 734 de 2002, por destender el artículo 153, numeral 1° de la ley 270 de 1996, al no dar cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución Política y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad dolosa; y por el desconocimiento del deber consagrado en el artículo 153, numeral 15° de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los artículos 86 de la Constitución Política y 29 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad culposa, imponiendo como sanción la suspensión de dos (2) meses en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el mismo término, convertible en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta -

¹⁵ Carpeta digital C02Original - Carpeta digital C07PruebasCD-1 - Carpeta digital Cd - Archivo digital "CITACIÓN A AUDIENCIA PROCESO DISCIPLINARIO RADICADO_2019-00615 JUECES,-20220324_101608-Grabación de la reunión"

¹⁶ Notificada el 21 de octubre de 2024. Archivo 64 del expediente digital.



2019-, sin perjuicio de la inhabilidad especial, si la disciplinada se llegara a encontrar desvinculada del servicio en la Rama Judicial.

Para fundamentar su decisión, la Sala de primera instancia indicó que la doctora XXXXXX en su calidad de Juez Primera Civil del Circuito, al amparar los derechos reclamados y suspender los efectos de un acto administrativo al interior de la acción de tutela con radicado No. 20001-31-03-001-2019-00252-00, seguida por Digna Victoria Afanador Fuentes y Otros en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, inobservó las reglas de competencia porque la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad y, además por dar un trámite moroso a dicha acción de tutela, superando el término constitucional y legal en cinco (5) días.

Con relación al primer cargo, por la presunta comisión de la falta disciplinaria por el desconocimiento del artículo 153 numeral 1° de la ley 270 de 1996, por no dar cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, falta grave en la modalidad dolosa, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 196 de la ley 734 de 2002. De manera concreta, el *a quo* anotó que: “(...) Descendiendo al caso bajo estudio, y de conformidad con lo expuesto en el escrito de tutela de marras, se pudo extraer que los accionantes la interpusieron como mecanismo principal para la resolución de su controversia, pues pretendían debatir y cuestionar la decisión contenida en la Resolución 008896 del 1° de octubre de 2019, por medio de la cual la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar Saludvida EPS S.A, efectuando juicios de legalidad e incluso de conveniencia que no son propios de este medio constitucional, sino del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011 – CPACA, en el que se puede solicitar como medida provisional y desde la presentación de la demanda, la suspensión de los efectos del acto enjuiciado, medida que debe ser resuelta dentro de los 10 días siguientes, lo que hace que el medio de protección ordinario sea adecuado y oportuno para la protección de los derechos que hayan considerado como vulnerados; sin embargo, la juez investigada, sin tener competencia, porque la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad, decidió suspender el acto administrativo antes referido, inicialmente adoptada mediante auto admisorio del 22 de octubre de 2019 y



posteriormente ratificado, mediante sentencia del 14 de noviembre del mismo año, sin indicar, en dicha sentencia por cuanto tiempo su orden de suspensión permanecería vigente, mientras los tutelantes acudían al juez natural para resolver de fondo la acción instaurada por esos actores como lo señala el inciso 2 del artículo 8 del decreto 2591 de 1991.”

Por otra parte, conforme al segundo cargo, por la presunta comisión de la falta disciplinaria por el incumplimiento del artículo 153, numeral 15° de la ley 270 de 1996, en concordancia con los artículos 86 de la Constitución y 29 del decreto 2591 de 1991 en relación con el artículo 196 de la ley 734 de 2002. El *a quo* subrayó que: “(...) *la disciplinable tenía la obligación de acatar lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 86 de nuestra carta política y el inciso primero del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, resolviendo la acción de tutela presentada por DIGNA VICTORIA AFANADOR y Otros, dentro del término de diez (10) días siguientes a su presentación, porque se acreditó con las piezas procesales del expediente de tutela con radicado No. 20001-31-03-001-2019- 00252-00, que la tutela fue repartida y recibida el 22 de octubre de 2019, por lo tanto los diez (10) días para resolverla, vencían el 6 de noviembre de 2019, tal como se advirtió en el informe secretarial del 22 de octubre de ese mismo año . Así mismo, se pudo observar que las entidades accionadas presentaron contestación el 25 de octubre de 2019, es decir mucho antes de que feneciera el término para decidir la acción de tutela, ratificándose de esta manera que la juez investigada contó con el lapso de tiempo necesario para su debido estudio y proferir la respectiva decisión dentro del término concedido para ello.”*

En cuanto al grado de culpabilidad y calificación de las faltas, la Seccional expuso, que se reiteraba lo dispuesto en el auto del pliego de cargos. En primer lugar, respecto al deber establecido en el artículo 153, numeral 1°, de la Ley 270 de 1996, por no aplicar lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991. Esta falta se clasificó como grave a título de dolo, ante el conocimiento de la letrada de que la acción de tutela era preferente y sumaria y que existía otro mecanismo judicial para atacar la legalidad y eficacia de los actos administrativos, más cuando decidió suspender el expedido por la autoridad informante de manera definitiva, ni si quiera bajo los parámetros del amparo de un perjuicio irremediable y bajo un periodo determinado.



La Sala de primera instancia argumentó que la investigada, en su calidad de Juez Primera Civil del Circuito, tenía una responsabilidad elevada y una visibilidad significativa en la comunidad, lo que implicaba un profundo conocimiento del derecho constitucional y un comportamiento ejemplar en el ejercicio de sus funciones. Su decisión de suspender los efectos de un acto administrativo, al interior de la acción de tutela, no solo ignoró las reglas de competencia, sino que también afectó la percepción pública de la justicia. Esta conducta, al amparar derechos sin seguir los procedimientos adecuados, generó alarma social y fue objeto de atención mediática, destacándose en los medios nacionales.

En este contexto, la conducta imputada a la doctora XXXXXX fue calificada como dolosa, evidenciándose que su actuación fue consciente y deliberada, sin pruebas que justificaran su comportamiento o que la exoneraran de responsabilidad, más cuando el amparo dado se expidió bajo supuestos y sin pruebas que dieran cuenta de la amenaza o vulneración como perjuicio irremediable de los accionantes. Resaltó la instancia que aquella era una servidora judicial con amplia experiencia y conocimiento de sus deberes, lo que hacía aún más grave su falta.

En segundo lugar, en relación con al desconocimiento del deber contemplado en el artículo 153, numeral 15° de la Ley 270 de 1996 y los artículos 86 de la Constitución y 29 del Decreto 2591 de 1991, la falta se calificó como grave, pero en este caso, a título de culpa. Se destacó que la dilación en el trámite de la acción de tutela era una grave violación a los principios de la administración de justicia, ya que el término de diez días no era un mero formalismo, sino que era fundamental para la protección de derechos constitucionales fundamentales ante cualquier acción u omisión de las autoridades.

La falta atribuida a la juez también fue calificada a título de culpa, ya que al resolver fuera de los plazos legales en la acción de tutela radicada con el número 20001-31-03-001-2019-00252-00, promovida por Digna Victoria Afanador Fuentes y otros, incumplió su deber de cuidado. Esta falta fue



particularmente notable dado su conocimiento y experiencia en la Rama Judicial, así como su obligación de actuar conforme a derecho y dentro de los plazos establecidos. Su actuación no solo contrarió lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, que establece un plazo de diez días para decidir sobre tutelas, sino que además afectó la naturaleza preferente y sumaria del procedimiento.

En lo que respecta a la dosimetría de la sanción, la Seccional de instancia indicó que, conforme a los artículos 44 y 46 de la Ley 734 de 2002, la sanción a imponer era la SUSPENSIÓN por un periodo de DOS (2) MESES en el ejercicio del cargo de Juez Primera Civil del Circuito de Valledupar, junto con INHABILIDAD ESPECIAL por el mismo término. Esta decisión se fundamentó en la constatación de una falta grave cometida con dolo.

Asimismo, la Seccional destacó que era necesario incrementar la gravedad de la sanción, ya que se trataba de *"un concurso de infracciones a las disposiciones de la ley disciplinaria"*, tal como se establece en el numeral 2° literal a) del artículo 47 de la misma ley.

Igualmente, determinó que la sanción de suspensión se convertiría en el equivalente al salario correspondiente a dos meses que devengaba la doctora XXXXXX en su rol de Juez Primera Civil del Circuito durante el año 2019. Esto se aplicaría sin perjuicio de la inhabilidad especial, en caso de que la disciplinada se encontrara desvinculada del servicio en la Rama Judicial, de acuerdo con lo estipulado en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

Por otro lado, la investigada presentó una solicitud de nulidad, argumentando que el cierre del periodo probatorio en la fase de juzgamiento se realizó sin haber recabado completamente las pruebas decretadas en el auto del 4 de octubre de 2021, centrándose específicamente en la falta de sus antecedentes disciplinarios. Según ella, esta omisión constituía una irregularidad que violaba su derecho a la defensa y al debido proceso.



La Seccional examinó la solicitud y reconoció que, aunque el auto había ordenado la obtención de diversas pruebas, incluidos los antecedentes disciplinarios de la juez, estos no fueron presentados en la audiencia. A pesar de que estos antecedentes podrían haber tenido relevancia en la posible imposición de una sanción, se determinó que no eran pruebas decisivas para establecer o desvirtuar la responsabilidad de la investigada en el caso.

Se enfatizó que, en el contexto de un proceso disciplinario, las pruebas son esenciales para fundamentar la responsabilidad. Aunque la investigada consideraba que los antecedentes podían beneficiarla, tuvo la oportunidad de solicitarlos y no lo hizo. Por lo tanto, se concluyó que la falta de dichos antecedentes no impedía la validez del procedimiento.

En conclusión, consideró que no había motivo para anular las actuaciones a partir del auto del 4 de octubre de 2021, ya que el proceso se había llevado a cabo conforme a la ley. Por esta razón, rechazó la solicitud de nulidad, afirmando que no se habían vulnerado su derecho a la defensa ni el debido proceso.

6. RECURSO DE APELACIÓN

El 23 de octubre de 2024, la disciplinable interpuso recurso de apelación contra la sentencia de instancia proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar,¹⁷ señalando que, *“revocar la sentencia apelada y en su defecto absolverme de toda responsabilidad disciplinaria, y a la vez solicito se decrete la nulidad de lo actuado a partir del pliego de cargos”*.

En primer lugar, la apelante argumentó que existía una nulidad, conforme a lo estipulado en el artículo 143, numerales 2° y 3° de la Ley 734 de 2002. Indicó que *“(…) no se cumplió en el pliego de cargos con el principio de la pretensión procesal disciplinaria, como columna del proceso disciplinario, lo que evidencia un total desconocimiento de las garantías fundamentales, procesales y legales mínimas de la disciplinable en el manejo de esta*

¹⁷ Carpeta digital C02Original – Carpeta digital C07Original. Archivo “65RecursoDeApelacionDisciplinada”



investigación". A su juicio, esto justificaba la solicitud de nulidad de la actuación, requiriendo que se repusiera el proceso para subsanar los defectos mencionados.

En este contexto, enfatizó que era importante considerar la nulidad invocada, la cual tiene un carácter excepcional y se plantea como el último recurso para corregir las irregularidades sustanciales. La apelante destacó que esta protección busca que prevalezcan los principios fundamentales y los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991, incluyendo el deber del Estado de garantizar un orden social justo, el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso y la dignidad humana.

Además, puntualizó que en el pliego de cargos se evidenciaba "(...) *la violación de múltiples derechos fundamentales, como la dignidad humana, presunción de inocencia, debido proceso y los principios que rigen en el proceso disciplinario*". Afirmó que, debido a la falta de claridad en los cargos formulados, no pudo entender adecuadamente sobre qué debía defenderse, ya que no se cerró el análisis de la tipicidad de las faltas imputadas con el deber presuntamente infringido. Esto constituyó una incongruencia que entorpeció su derecho a una defensa efectiva.

La apelante insistió en que no se estructuró una "(...) *debida pretensión procesal disciplinaria*", dado que se había "(...) *confundido el deber funcional regulado en el artículo 153 de la Ley 270 de 1996 con la falta disciplinaria que trata la Ley 734 de 2002 en su artículo 196*". Afirmó que esto afectó gravemente el trámite de juzgamiento y la sentencia dictada, dado que, como se indicó, "(...) *para que se tipifique la falta disciplinaria debe conjugarse la fórmula del derecho disciplinario 'falta-deber', donde el deber es la causa y la falta la consecuencia*".

Concluyó que "(...) *claramente está probado que a mi persona no se me formuló legalmente el cargo imputado, porque no se indicó el deber funcional incumplido y además la falta disciplinaria, lo que estructuró las causales de nulidad del artículo 143, numerales 2 y 3 de la Ley 734 de*



2002". Resaltó que esto constituye una violación de los principios jurisprudenciales de instrumentalidad de las formas, residualidad y taxatividad, por lo que solicitó que se decrete la nulidad del pliego de cargos y del fallo del 16 de octubre de 2024, ordenando la reposición de la actuación para subsanar los defectos.

A continuación, reiteró los argumentos presentados en su versión libre y en los alegatos de conclusión, reafirmando que, en el trámite y fallo de la acción de tutela que dio origen a la investigación, su conducta fue atípica, por lo que solicitó su absolución. Aseguró que las decisiones tomadas se fundamentaron en criterios legales y constitucionales, que se enmarcan en la autonomía e independencia judicial, tal como se regula en el artículo 228 de la Constitución Política, y, por ende, no constituyen falta disciplinaria.

Enfatizó que los funcionarios judiciales, en el ejercicio de su función pública, gozan de autonomía e independencia para resolver en derecho los asuntos que les son sometidos, siempre que sus decisiones resulten de una interpretación y aplicación razonable de la ley a un caso concreto, y que el juzgador disciplinario no debe interferir en ese ámbito. Por lo tanto, solicitó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que considerara estos argumentos sobre la autonomía e independencia judicial, manifestando su desacuerdo con la apreciación de la primera instancia y pidiendo su absolución en relación con el primer cargo.

Con respecto al segundo cargo por el cual fue sancionada, pidió que también se reconsiderara y se revocara la decisión, solicitando su absolución. Argumentó que la primera instancia no analizó adecuadamente la realidad que enfrenta la administración de justicia, lo que había expuesto desde el inicio de la investigación y que debería ser tomado en cuenta en esta apelación.

En efecto, sostuvo que la justicia en Colombia ha estado colapsada durante décadas, y el despacho en el que laboraba no era la excepción. Además, la complejidad de la tutela tramitada, debido al número de accionantes y la



congestión judicial, justificaba la supuesta mora, que ella consideraba irrelevante por el breve tiempo involucrado. Afirmó que la Corporación buscó probar lo desfavorable y no lo favorable a su defensa, ya que no había evidencia que justificara la mora, ni se demostró la carga laboral del despacho en el periodo de los hechos.

También recordó que el Tribunal Superior de Valledupar decretó una nulidad en el trámite de la acción de tutela, lo que interrumpió el término para fallar. Por lo tanto, solicitó que, si se tiene en cuenta lo anterior, se considerara que no se falló la tutela fuera del término legal, lo que reforzaría su solicitud de absolución en este cargo.

Tramité de aclaración de la sentencia.

Por otro lado, el 23 de octubre de 2024, la doctora XXXXXX presentó un escrito solicitando la aclaración de la sentencia emitida el 16 de octubre del mismo año. Argumentó que en el pliego de cargos no se formuló una pretensión procesal disciplinaria adecuada, ya que se confundieron los deberes funcionales establecidos en el artículo 153 de la Ley 270 de 1996 con las faltas disciplinarias definidas en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002. Esto, según ella, afectó el proceso de juzgamiento y la sentencia resultante.

La doctora también pidió que se aclarara si las faltas que se le imputan son homogéneas o heterogéneas, y que se especificara la falta por la que fue sancionada, ya que consideró que la sentencia no es coherente al mencionar deberes y normas que no están incluidas en la Ley 270 de 1996, la cual se enfoca en deberes y derechos, pero no en faltas.

Sin embargo, la Comisión concluyó que la sentencia del 16 de octubre es congruente y coherente, ya que la juez se declaró responsable por un concurso de faltas disciplinarias bajo el artículo 196 de la Ley 734 de 2002. Estas faltas incluyen la violación del deber establecido en el artículo 153, numeral 1°, de la Ley 270 de 1996, por no cumplir con lo dispuesto en el



artículo 86 de la Constitución y en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991, al no amparar adecuadamente los derechos reclamados en una acción de tutela y al no observar las reglas de competencia necesarias, dado que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad. Asimismo, se le reprochó la violación del deber contenido en el artículo 153, numeral 15° de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el artículo 86 de la Constitución y el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, dado que la acción de tutela fue fallada en primera instancia fuera del término de diez días establecido en la Constitución y la ley. Estas faltas fueron calificadas como graves, en la modalidad de culpabilidad dolosa y culposa.

Por lo tanto, determinó que, al haber incurrido en dos faltas diferentes, el concurso es heterogéneo, lo que desvirtúa la acusación de incoherencia presentada por la juez. Además, se negó la solicitud de aclaración de la sentencia y, por otro lado, se aceptó el recurso de apelación interpuesto por la doctora, ordenando el envío del expediente correspondiente a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para su análisis.

7. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El proceso de la referencia fue asignado por reparto al Despacho de la Magistrada Diana Marina Vélez Vásquez el 30 de octubre de 2024, para resolver el recurso de apelación.¹⁸

8. CONSIDERACIONES

Competencia. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es competente, en sede de segunda instancia, para examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios judiciales, de conformidad con el artículo 257A de la Constitución Política de Colombia.

¹⁸ Expediente Digital. Segunda Instancia. Archivo "001Acta20001110200020190061501".



La Corporación abordará el recurso sometido a consideración, únicamente desde los tópicos que fueron motivo de alzada, ello en aplicación del párrafo del artículo 171 de la Ley 734 de 2002,¹⁹ pues no goza de libertad para emitir un nuevo juicio fáctico y jurídico, salvo que existan causales objetivas de improcedibilidad de la acción disciplinaria o de invalidación de lo actuado que deban decretarse de oficio.

Análisis de caso

- **De la nulidad**, la apelante sostuvo los siguientes argumentos:
 1. **Violación de derechos fundamentales:** Denunció la violación de derechos como la dignidad humana, la presunción de inocencia y el debido proceso, enfatizando la falta de claridad en la tipificación de la falta de cara al deber reprochado.
 2. **Confusión entre deber y falta:** Argumentó que hubo confusión entre el deber funcional y la falta disciplinaria, lo que afectó el trámite y la validez de la sentencia dictada. ya que no se especificó el deber funcional incumplido.

Debe precisarse, en primer lugar, que los principios cardinales y fundamentales del derecho sancionador, como son el debido proceso, el derecho a la defensa, principio de legalidad, son indiscutiblemente examinados con rigurosidad, por lo que, esta Comisión es del criterio de que realmente las nulidades sólo pueden decretarse por excepción, cuando surgen manifiestos vicios sustanciales e insubsanables que puedan perjudicar un interés legítimo de un sujeto procesal o del mismo Estado Social de Derecho y que los mismos no puedan ser remediados absolutamente por ninguna otra vía procesal.

¹⁹ “ARTÍCULO 171 (...) Parágrafo: “El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación”. Norma que resulta aplicable en virtud del artículo 263 de la Ley 1952 de 2019.



Al tenor de lo previsto en el artículo 144 de la Ley 734 de 2002, en cualquier momento de la actuación que se adviertan irregularidades sustanciales, el funcionario de conocimiento tiene la facultad de intervenir, con miras a subsanar los defectos de la investigación.

Relativo a las causales de nulidad, el artículo 143 de la ley en cita, previó:

“Artículo 143. Causales de nulidad. Son causales de nulidad las siguientes:

- 1. La falta de competencia del funcionario para proferir el fallo.*
- 2. La violación del derecho de defensa del investigado.*
- 3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.*

Parágrafo. Los principios que orientan la declaratoria de nulidad y su convalidación, consagrados en el Código de Procedimiento Penal, se aplicarán a este procedimiento”.

Al respecto, debe señalarse que el debido proceso como principio rector, fue considerado por el constituyente como un derecho de carácter sustancial, otorgándole rango superior en el artículo 29 de la Constitución, el cual dispuso en su inciso 1º:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

Garantía consagrada como principio rector en la Ley 734 de 2002, artículo 6º, según el cual:

“Artículo 6º. Debido proceso. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público”.

Ahora bien, las causales de nulidad están instituidas como remedio extremo frente a las irregularidades ejecutadas al interior del trámite procesal, las cuales para su reconocimiento deben observarse los principios que orientan su postulación, consagrados en el artículo 143 de la misma ley, esto es,



cuando no exista otro medio procesal para subsanar la irregularidad sustancial.

De esa forma, descendiendo al caso bajo estudio, se advierte que el pliego de cargos disciplinario es uno de los autos pilares de la investigación, toda vez que en este son consignadas la descripción de las conductas censuradas, los deberes y/o prohibiciones presuntamente quebrantados, la modalidad y forma de culpabilidad. Esto permite a los funcionarios pronunciarse en sus descargos y desvirtuar su incursión en la falta reprochada.

A la luz de lo anterior, y dada la claridad que debe tener dicha providencia en garantía del derecho de defensa de la inculpada, vemos como en el presente asunto, fueron cumplidas a cabalidad las prerrogativas mínimas para revestir de legalidad dicho auto de cargos, particularmente en lo relativo a la imputación fáctica y jurídica, así como a la integridad de los hechos que dieron inicio a la presente actuación disciplinaria, ello de cara al reproche que efectuó la disciplinada frente a la ausencia de falta – deber imputado.

Efectivamente, con base a lo anotado, se formularon los cargos, así: la funcionaria investigada **i)** en la sentencia de tutela, sin tener competencia, porque la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad, terminó suspendiendo el acto administrativo dictado por la autoridad informante que era la pretensión principal de los accionantes. En efecto, en el fallo de tutela de 14 de noviembre de 2019 terminó suspendiendo el acto administrativo multicitado al establecer que la tutela se había presentado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y sin embargo no señaló en la providencia por cuanto tiempo su orden de suspensión permanecería vigente mientras los tutelantes acudían al juez natural para resolver de fondo la acción instaurada por esos actores como lo señala el inciso segundo del artículo 8 del decreto 2591 de 1991; **ii)** La medida provisional adoptada por la juez, el 22 de octubre de 2019 y ratificada el 14 de noviembre de 2019 en la sentencia de tutela, no tuvo en cuenta la finalidad



de la medida y la misma fue desproporcionada porque terminó suspendiendo la vigencia del acto administrativo en su totalidad que tenía un componente financiero y jurídico que nada tenía que ver con los derechos fundamentales alegados como vulnerados o amenazados por los accionantes, como se evidencia del texto total de la resolución 008896 de 1 de octubre de 2019; **iii)** Finalmente, dio un trámite moroso a la acción de tutela que es contrario a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Nacional que dispone un término de diez (10) días para tramitar y fallar la tutela, dado la naturaleza del procedimiento que debe ser preferente y sumario, pues lo cierto es que dictó la decisión 5 días después de la finalización de ese término.

Consecuentemente, se reprochó el incumplimiento al deber consagrado en el numeral 1° del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, por el desconocimiento de lo regulado en el artículo 86 de la Constitución y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991 y con ello incurrir en falta disciplinaria *“en armonía con el artículo 196 de la Ley 734 de 2002”*, falta reprochada como grave en la modalidad de dolo. Igualmente, el incumplimiento del deber consagrado en el numeral 15° del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los artículos 86 de la Constitución Nacional y 29 del decreto 2591 de 1991, *“en armonía con el artículo 196 de la Ley 734 de 2002”*, falta reprochada como grave en la modalidad culposa. En este contexto, considera esta Colegiatura que los argumentos esgrimidos por la apelante carecen de fundamento, pues la *“pretensión procesal”* se estructuró de forma correcta de cara a la conjugación de falta – deber que reclamó y adujo desconocida la recurrente; en efecto, se citó expresamente el artículo 196 de la Ley 734 de 2002 que refiere que es *“falta disciplinaria y da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes”* se le citó claramente que los deberes desconocidos eran los descritos en el numeral 1 y 15 del artículo 153 de Ley 270 de 1996, por el incumplimiento del artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 6, 7, 8 y 29 del decreto 2591 de 1991, todo bajo la descripción fáctica clara por haber decretado y mantenido la suspensión del acto administrativo de intervención a SALUDVIDA expedido por la autoridad



informante y a su vez por expedir la decisión de tutela 5 días después del plazo legal para ello.

Frente a lo anterior, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, precisó que:²⁰

“(…) Para adecuar correctamente una falta disciplinaria atribuida a un funcionario judicial es requerido, al amparo del principio de legalidad, contemplado en los artículos 29 superior y 4.º de la Ley 734 de 2002 (CDU), que, tanto en la formulación de cargos como en la sentencia de primera instancia se realice el siguiente análisis: (i) imputación fáctica: fijar de manera integral²¹ los hechos jurídicamente relevantes, e (ii) imputación jurídica: sustentar la actualización de una falta disciplinaria, la cual corresponde al incumplimiento de deberes, la incursión en prohibiciones, inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes, así como la gravísimas contempladas en el CDU.

*Ahora bien, la Comisión ha definido los hechos jurídicamente relevantes como aquellos que «guardan estricta relación con el tipo disciplinario y permiten construir el juicio de adecuación»²². Igualmente, dando alcance al concepto en materia disciplinaria, ha precisado «que la correcta definición de los hechos jurídicamente relevantes permite fijar la **pretensión procesal**²³ que se estructura precisamente a partir de la correcta imputación fáctica y permite delimitar la controversia jurídica»²⁴.*

En virtud de lo expuesto, se puede inferir que los hechos jurídicamente relevantes tienen una función orientadora que permite definir la pretensión procesal de cada

²⁰ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 15 de febrero de 2023, radicación n.º 500011102000 2016 00470 01, MP: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

²¹ Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, Sentencia del 25 de enero de 2023, radicación n.º 500011102000201900090 01, MP: Magda Victoria Acosta Walteros.

«La Comisión hace un llamado vehemente entonces, en cuanto a que, ese deber de investigar de manera integral en cabeza de los operadores disciplinarios, también incluye la irrestricta obligación de analizar la prueba desde una perspectiva integral; y en ese sentido, no basta con hacer una consideración simple de cada medio de prueba arrimado a la foliatura y a partir de ello, desprender consideraciones genéricas, por el contrario, cumplir con la triada normativa anteriormente descrita, implica la necesidad de examinar con rigor cada uno de los elementos de convicción debidamente recaudados, así como los argumentos y consideraciones que estos permitan exponer en el proceso, en procura de arribar a ese estándar de verdad material que exige el legislador».

²² Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 29 de septiembre de 2021, radicación n.º 110011102000 2019 00471 01, MP: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

²³ Sobre la pretensión procesal también es posible consultar las sentencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial del 14 de julio de 2021 proferida en la radicación n.º 050011102000 2020 01085 01 y del 8 de septiembre de 2021 en la radicación n.º 230011102000 2017 00013 01, ambas ponencias del magistrado Julio Andrés Sampedro Arrubla.

²⁴ *Ibidem*.



caso sometido a estudio. En consecuencia, son «todos aquellos que deban hacer parte de la pretensión procesal disciplinaria»²⁵.”

Del mismo modo, en relación con el concepto de pretensión procesal, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial indicó que:

*“(…) Como lo ha manifestado este Despacho en anteriores oportunidades, la pretensión dentro del proceso disciplinario debe entenderse como la declaración de voluntad contentiva de una imputación, en la que se solicita una sanción disciplinaria, la cual se fundamenta en la comisión por parte del disciplinable de una falta, lo anterior, sumado a un requisito subjetivo determinante que es exclusivamente el investigado como sujeto pasivo, y, de otra parte, el Juez que ostenta la legitimación activa enmarcada en el *ius puniendi*, también se incluye un requisito objetivo en el que se resalta principalmente el deber ético como conducta esperada del investigado, y como último componente de la pretensión está la petición fundada en la cual deben distinguirse: la fundamentación fáctica (determinada por la atribución al investigado de la comisión de una falta disciplinaria), la jurídica (la calificación legal de los hechos), y la petición de una sanción disciplinaria.²⁶”*

*“(…) En resumen, la importancia de construir la imputación fáctica con una descripción específica de cada uno de los hechos relevantes, deviene de la claridad que debe tener el escenario en el cual ejerce su derecho a la defensa el procesado, contexto en el cual se fija la **pretensión procesal** que determina el sentido mismo de la investigación disciplinaria.²⁷”*

Por tanto, se insiste que respecto a las supuestas irregularidades referidas por la recurrente respecto a la ausencia de conjugación de falta – deber reprochados e indeterminación de las normas desconocidas, según se relató fue claro de cara al concepto de falta del artículo 196 de la Ley 734 de 2002 cuales fueron los 2 deberes reprochados como desconocidos por la funcionaria, complementados con las normas que se adujo su incumplimiento, descartándose así la configuración de nulidad alguna o de

²⁵ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 25 de mayo de 2022, radicación n.º 760011102000 2018 01888 01, MP: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

²⁶ Auto aprobado en acta n.º 055 del 8 de septiembre de 2021, radicación n.º 54001110200020180035801. M. P. Julio Andrés Sampedro Arrubla.

²⁷ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 15 de septiembre de 2021, radicación n.º 520011102000 2016 00787 01, MP: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



vulneración a sus derechos que refirió como afectados, en especial el debido proceso y contradicción.

Nótese incluso que siempre existió claridad para la recurrente respecto a las conductas que eran objeto de reproche, pues así lo refirió tanto en sus descargos como en los alegatos de conclusión.

En efecto, textualmente en sus descargos refirió que: *“al dar lectura al pliego de cargos que se me formula, salta a la luz el hecho de que el análisis allí dispuesto parte de una visión y un paradigma meramente legalista en el entendimiento de la acción de tutela, pues concretamente se le reprocha a la suscrita: (i) el haber admitido para su estudio el amparo constitucional, sin que se configurara supuestamente el requisito de subsidiariedad en el caso particular; (ii) de igual manera, se reprocha el haber concedido una medida provisional que buscaba conjurar cualquier amenaza irremediable en contra de los derechos fundamentales de los accionantes; y, (iii) finalmente, se reprende el haberse emitido sentencia de primera instancia que amparaba los derechos inalienables de los accionantes - sujetos de especial protección constitucional”*

De igual forma, en los alegatos de conclusión resaltó:



El primer cargo imputado, fue por la presunta comisión de la falta disciplinaria descrita en el artículo 153 numeral 1 de la ley 270 de 1996, porque en el auto de 22 de octubre de 2019 al admitir la demanda de tutela y el 14 de noviembre del mismo año, cuando se falló la misma, no di cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución Nacional y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, falta grave en la modalidad de culpabilidad dolosa, en

Página 6 de 14

concordancia con lo dispuesto en el artículo 196 de la ley 734 de 2002, la cual desde ya le solicito se me absuelva, por las siguientes razones:

Esa decisión se apoyó o sustentó en las consideraciones plasmadas en los numerales 2.38 y siguientes del pliego de cargos, visibles a folios 184 al 186 del expediente disciplinario, argumentando la sala que la suscrita en la decisión de tutela no le dio cumplimiento al artículo 86 de la Constitución Política, que exige que la acción de Tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa Judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio; y posteriormente en los numerales 2.39, 2.40 y 2.41 de la providencia de cargos, hace mención también como violados los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, que son desarrollo o reglamentación del canon constitucional citado.

(...)

El segundo cargo imputado consistió en la imputación presunta de la comisión de la falta disciplinaria descrita en el artículo 153 numeral 15 de la ley 270 de 1996, en concordancia con los artículos 86 de la Constitución Nacional y 29 del decreto 2591 de 1991, y el artículo 196 de la ley 734 de 2002, falta grave en la modalidad de culpabilidad culposa, porque la acción de tutela fue repartida el 22 de octubre de 2019 al Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar a cargo de la disciplina, el mismo día se admitió la tutela y la sentencia se pronunció el 14 de noviembre de 2019, es decir, con una mora de cinco (5) días, de la cual desde ya también le solicito se me absuelva, por las siguientes razones:

Sobre la presunta mora endilgada en el pliego de cargos, señora Magistrada, solicito se declare justificada la misma, teniendo en cuenta la complejidad del trámite de la acción de tutela, el número de accionantes, lo voluminoso del expediente, las peticiones reiteradas que se dieron al interior del mismo y sobre todo la congestión judicial del despacho para ese periodo, lo que palmariamente o justifica la presunta mora, que además la considero irrelevante, inane, por tratarse de poco tiempo y además, la Corporación buscó probar lo desfavorable le y no lo favorable a la investigada, ya que no hay prueba en el proceso tendiente a justificar la mora.



Por lo anterior, se acredita que la disciplinada contaba con la claridad de la conducta y la falta – deber reprochadas y que adujo desconocidas en la nulidad objeto de estudio, por ello se negará la solicitud, advirtiéndose además que, en esas oportunidades posteriores a la notificación del pliego de cargos, la encartada no realizó manifestación alguna sobre la configuración de una nulidad por no haberse estructurado correctamente la “pretensión procesal” pues como se resaltó tanto en sus descargos como en los alegatos de conclusión textualmente se refirió a como conocía con claridad las razones de la imputación del pliego, convalidando con ello en gracia de discusión cualquier yerro que se hubiera presentado sobre el particular, el cual se insiste de cara a los argumentos de la alzada, no se advirtieron en la causa.

Por lo expuesto, se negará la nulidad pedida por la recurrente.

- Del recurso de apelación

Respecto al primer cargo, la encarta sostuvo que su actuación como juez constitucional fue una expresión de su independencia y autonomía judicial y que las decisiones tomadas se basaron en criterios legales y constitucionales. Afirmó que su conducta no constituyó una falta disciplinaria, pues las decisiones se tomaron en el marco de su función judicial.

Al respecto, conviene destacar a la recurrente que, precisamente la función disciplinaria impone verificar la razonabilidad de decisiones como la cuestionada, que se advierte incurra en una vía de hecho, sin que, en manera alguna se pueda entender tal comportamiento como que se está activando una competencia adicional de revisión constitucional. Más bien, se trata de un despliegue de la función jurisdiccional tendiente a constatar el correcto desarrollo de la administración de justicia a efectos de evitar que so pena de la autonomía e independencia judicial los funcionarios dicten decisiones arbitrarias, caprichosas y alejadas del ordenamiento jurídico.



Ello, es una medida otorgada constitucionalmente a las Comisiones Seccionales y Nacional de Disciplina Judicial a efectos que bajo un sistema propio de un Estado Social de Derecho exista un control, en este caso, disciplinario a los servidores judiciales a efectos de evitar la expedición de providencias alejadas del fin esencial de administrar justicia para el bien del conglomerado social y de los intervinientes en conflicto.

La autonomía e independencia judicial son, sin duda, principios cardinales en el ejercicio de la función judicial; sin embargo, no son imperativos sin límites que permita a los jueces actuar de manera anómala bajo el amparo de tal postulado. Tal como se indicó por la Seccional no se cuestionó la independencia de la funcionaria, sino el incumplimiento de las exigencias constitucionales y legales para mediante una acción constitucional, bajo sus características de preferente y sumario, se realizaran juicios de control de legalidad de un acto administrativo e incluso se ordenara su suspensión desconociendo abiertamente la existencia de las herramientas legales para ello asignadas a la jurisdicción contenciosa en el caso concreto de la acción de tutela en estudio.

La Comisión reconoce los atributos consagrados en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y el artículo 5° de la Ley 270 de 1996. Estos establecen que, debido a la relación especial de sujeción que une a los funcionarios judiciales con el Estado, se les ha confiado la tarea de administrar justicia, aplicando e interpretando la ley y valorando las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica.

Por ende, la jurisdicción disciplinaria no puede reprochar a un funcionario judicial por la aplicación e interpretación de la ley o el análisis probatorio efectuado dentro de su actuación, así tales comportamientos en un momento determinado puedan juzgarse equivocados, por cuanto son adoptadas en el marco, como se dijo, de los principios de autonomía e independencia judicial al tenor del artículo 5° de la Ley 270 de 1996, razón por la cual dicho reproche es factible únicamente cuando **resulta ostensible el yerro incurrido o cuando se actuó de forma arbitraria o**



contraria el ordenamiento jurídico, generando lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado vía de hecho.

La Comisión debe enfocar su análisis en este último aspecto, para ello resulta pertinente revisar las decisiones cuestionadas a la encartada y lo expuesto sobre ese particular por la Seccional. En efecto, una vez se radicó la acción de tutela por lo sujetos activos, la funcionaria mediante providencia del 22 de octubre de 2019, admitió la acción y decretó la siguiente medida provisional, señalando lo siguiente:

Además manifiesta la Corte que, la medida provisional está dirigida a: i) proteger los derechos de los demandantes con el fin de impedir que un eventual amparo se vuelva ilusorio, ii) salvaguardar el derecho fundamental a la salud y vida en amenaza o vulneración, y iii) evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos objeto de análisis. De ahí que el juez está facultado para ordenar el restablecimiento de los derechos amenazados, con arreglo al inciso 2° del artículo 7 del decreto 2591 de 1991.

Es así como estudiado el caso, se avizora que el accionante prueba la necesidad de la protección anticipada por medida provisional pues es de vital importancia que se garantice la continuidad de la prestación de los servicios en salud que requieren de manera urgente y permanente sin la negativa por parte de E.P.S e I.P.S donde es atendido cada uno de los pacientes, con lo cual buscan preservar su vida.

En consecuencia se procede ordenando de a la SUPERINTENDENCIA DE SALUD la suspensión inmediata de los efectos de la resolución 008896 del 01 de octubre del 2019 por la cual se toma posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar SALUDVIDA S.A E.P.S., con el fin de que los pacientes sigan siendo atendidos sin dilaciones ni negativas por parte de los prestadores adscritos a la red, hasta la fecha en que se emita la decisión de fondo dentro de la presente acción constitucional.

A continuación, después de interpuestos recursos contra la anterior decisión y que la accionada contestara la acción de tutela, la funcionaria expidió fallo de primera instancia el 14 de noviembre de 2019, indicando:



2. HECHOS RELEVANTES.

2.1 Se encuentran afiliado a la E.P.S SALUDVIDA, en estado de vulneración manifiesta, unos por ser menores de edad en estado grave de salud, y por padecer enfermedades catastróficas que requieren atención de manera permanente e integral.

2.2 A raíz del proceso de intervención forzosa administrativa, adelantado por la Superintendencia de Salud se ha visto interrumpida de manera intempestiva la atención integral en salud lo que ha puesto en riesgo inminente sus derechos fundamentales.

2.3 Anotan, que, si bien se les ha informado el traslado a otros prestadores de salud, teniendo en cuenta que son enfermedades de alto costo las que padecen, no serán recibidos para la continuidad de sus tratamientos, por ello se hace necesaria la continuidad en la E.P.S a la que se encuentran afiliados.

2.4. Que mediante resolución 002010 del 29 de octubre del 2015 la superintendencia nacional de salud ordena medida preventiva de vigilancia especial a SALUDVIDA S.A E.P.S, la cual fue prorrogada de manera sucesiva hasta el 28 de diciembre del 2019, pero que mediante resolución N° 008909 del 02 de octubre del 2019, se niega la solicitud de último ajuste y recuperación financiera, ordenando su liquidación sin planificar a dónde van los usuarios y como sería la continuidad de los tratamientos médicos que están en curso.

2.5 Aducen, que se ejecuta la orden por parte de la accionada sin tener en cuenta que contra la decisión procedía recurso, el cual fue interpuesto y que no se ha resuelto, que por orden cronológico corresponde a una decisión posterior no resuelta pero se ejecuta la resolución 008896 del 01 de octubre del 2019, lo cual vulnera el debido proceso de la E.P.S.



2.6 Indican, que el actuar de la accionada es desproporcionado violando el principio de legalidad y razonabilidad al configurarse una vía de hecho administrativa por defecto factico, pues se han tomado decisiones sin otorgar el derecho a controvertir por la E.P.S.

2.7 Por último, anotan que la E.P.S SALUDVIDA cuenta con más de un millón de afiliados que con la liquidación sufrirán incontables padecimientos, mientras el gobierno trata de ubicarlos en las diferentes entidades de la salud, lo cual les causa un daño irreversible.

3. PRETENSIONES.

Atendiendo a los supuestos facticos antes anotado el accionante solicita tutelar el derecho fundamental a la salud, igualdad y a la vida de los accionantes, además pretendiendo lo siguiente:

- Dejar sin efectos la resolución N° 008896 del 01 de octubre del 2019, mediante el cual la Superintendencia de Salud ordena la toma de posesión de los bienes, haberes, y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar SALUDVIDA S.A E.P.S.
- Se suspendan los efectos de la Resolución N° 008896 del 01 de octubre del 2019 se mantenga intervenida la E.P.S y se realice el análisis técnico, imparcial y serio a los argumentos y pruebas aportadas en el recurso de reposición de tal manera que se establezca si es viable o no la empresa SALUDVIDA E.P.S.
- Se ordene a la SNDS, que dé cumplimiento de la resolución 006326 del 28 de junio del 2019, por medio del cual se prorroga la medida de vigilancia hasta el 28 de diciembre del 2019.
- Que se ordene a la SNDS, que revoque el acto administrativo por medio del cual se ordenó la liquidación de la E.P.S, y a su vez expida un acto en la que se defina claramente el plan de acción frente al impacto negativo que tiene el cierre con respecto a la continuidad del tratamiento de los afiliados y no se les afecten sus derechos fundamentales.

A continuación, la funcionaria resaltó las prerrogativas que existen frente a personas en situación especial de protección, tal como niños, por su interés superior y los adultos con enfermedades catastróficas, condiciones que cumplían los accionantes en nombre propio y mediante agentes oficiosos. Además, resaltó la importancia del derecho a la salud y del principio de continuidad de la prestación de ese servicio.

Al momento de valorar si se cumplía o no con el requisito de subsidiariedad, realizó las siguientes anotaciones:



Con ocasión de su carácter **residual y subsidiario**, la acción de amparo solo resulta procedente ante la inexistencia de otros medios judiciales o la ineficacia de éstos, salvo que exista un perjuicio irremediable, entendido éste como aquel peligro de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave la existencia del derecho fundamental, requiriendo de medidas urgentes que lo contrarresten.

(...)

Por ello, se ha considerado que no basta con verificar la existencia formal de mecanismos ordinarios de protección, sino que se debe valorar en el caso en concreto la idoneidad y eficacia con que estos pueden permitir superar la situación puesta en conocimiento del juez constitucional.

Respecto del segundo de ellos, la jurisprudencia ha establecido ciertos criterios con base en los cuales es posible determinar la ocurrencia o no de un perjuicio que pueda tildarse de irremediable. Entre ellos se encuentran: que (i) se esté ante un daño **inminente** o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) de ocurrir, no existiría forma de repararlo, esto es, que resulta **irreparable**; (iii) debe ser **grave** y que, por tanto, conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica que se estima como altamente significativo para la persona; (iv) se requieran medidas **urgentes** para superar la condición de amenaza en la que se encuentra, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (v) las medidas de protección deben ser **impostergables**, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corporación ha reconocido que, en estos dos eventos, en los que las circunstancias particulares del caso constituyen un factor determinante, es posible que la acción de tutela pueda entrar a otorgar directamente el amparo pretendido, ya sea de manera transitoria o definitiva, a pesar de existir mecanismos ordinarios de protección a los que sea posible acudir.

Luego, la encartada entró a resolver la acción realizando las siguientes consideraciones y disertaciones:

Mediante Resolución 008896 del 1 de octubre de 2019 la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, decidió tomar posesión de los bienes, haberes y negocios de SALUDVIDA S.A. E.P.S., ordenando su intervención forzosa y liquidación. Esa determinación se basó en que dicha empresa tenía riesgos operacionales que afectaba la prestación del servicio de salud para sus afiliados, sustentándose en varios informes expedidos en el marco del procedimiento de vigilancia especial abierto en su contra mediante Resolución 002010 del 29 de octubre de 2015, por el término de un año y limitó la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslado, prorrogándose tal medida de vigilancia hasta el 28 de diciembre de 2019 inclusive.

Y es así, que, al revisar la Resolución de la intervención, el ente de control dispuso en su artículo cuarto. “**ORDENESE al Liquidador, SALUDVIDA S.A. EPS** adoptar las medidas pertinentes para la entrega inmediata a esta Superintendencia, de la base de datos que contenga la información de los afiliados de la EPS, para el procedimiento de traslado, conforme a las normas vigentes sobre la materia ..., en relación con las condiciones para garantizar la continuidad del aseguramiento y la prestación del servicio público de salud a los afiliados de las Entidades promotoras de salud EPS que sean sujeto de intervención forzosa administrativa para liquidar”.



Y es así, que, al revisar la Resolución de la intervención, el ente de control dispuso en su artículo cuarto. **"ORDENESE al Liquidador, SALUDVIDA S.A. EPS** adoptar las medidas pertinentes para la entrega inmediata a esta Superintendencia, de la base de datos que contenga la información de los afiliados de la EPS, para el procedimiento de traslado, conforme a las normas vigentes sobre la materia ..., en relación con las condiciones para garantizar la continuidad del aseguramiento y la prestación del servicio público de salud a los afiliados de las Entidades promotoras de salud EPS que sean sujeto de intervención forzosa administrativa para liquidar".

Del anterior artículo se colige, el criterio que utilizó la Superintendencia de Salud para iniciar el trámite de traslado de los afiliados; observándose que no se señala concretamente, a partir de qué fecha se iniciará dicho traslado, lo que de entrada consideramos inadmisibles, toda vez que con esta omisión se fractura el principio de

continuidad y solidaridad de la prestación inmediata del servicio de salud, poniendo así una barrera al acceso inmediato de los usuarios afiliados a la salud, siendo entonces, deber del juez constitucional impedir que controversias de tipo administrativas y económicas se antepongan a los intereses constitucionales, más concretamente a la salud y bienestar de los afiliados, máxime en tratándose de la población más vulnerable, los niños y las personas de la tercera edad, quienes son en su mayoría los accionantes en este asunto.

La Corte ha resaltado que, independientemente de la intervención de las EPS, **se debe garantizar la continuidad de la prestación del servicio de salud de los afiliados. Los procesos de liquidez deben desarrollarse de continuidad en la prestación de los servicios de salud, para así garantizar a los usuarios sus derechos fundamentales.**

Situación que no aconteció en el proceso de liquidación que nos ocupa, ya que no se ordenó de manera contundente la ininterrupción de la prestación del servicio de salud, sino que se publicó en la página web de la Superintendencia, que se trasladaban masivamente los usuarios de la salud a EPS receptoras indeterminadas, a partir del 1 de noviembre del presente año; ante esta situación las IPS de la Red de prestadores de Saludvida se sustrajeron de la obligación de atender de manera integral a los sujetos de especial protección constitucional. Poniendo a los más urgidos a dar el fatídico "paseo de la muerte".

Cabe resaltar, que con el afán de liquidar, los garantes y vigilantes de la salud se acordaron de los pacientes 30 días después de la intervención, y al hacerlo, no concretaron a que EPS se les trasladaba, ni mucho menos distinguieron entre menores, adultos mayores y enfermedades calamitosas; según información de los accionantes a la fecha de presentación de la tutela y aún al día de hoy no se sabe de la concertación del tema con el Min. De Salud., prueba de ello es la vinculación que con posterioridad al inicio de este trámite lo han hecho otros afiliados de forma numerosa, teniendo como móvil la falta de prestación de los servicios médicos programados periódicamente.

Y es que, si la vigilancia a la E.P.S intervenida existía desde el año 2015, es inexplicable que no hubieran proyectado con tiempo la protección de los derechos fundamentales de la salud, vida y demás de los usuarios del tan importante servicio, como es la salud. Ello debido a la imprevisión y la manera intempestiva en que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD adelantó el proceso liquidatorio dos meses antes de cumplirse el plazo fijado como término razonable para superar las falencias administrativas para posterior a ello emprender las acciones definitivas bajo la planeación debida.



Razones más que suficientes para proteger los derechos a la salud, vida digna y seguridad social de los accionantes, como afiliados a SALUDVIDA S.A E.P.S. correspondiéndole al despacho, dada las pruebas anexadas al libelo, que dan cuenta de tratamientos de menores y adultos mayores que necesitan continuidad, en virtud de padecer patologías catastróficas, los cuales tenían tratamientos y procedimientos, inclusive la misma semana en que se tomó a dicha EPS la SIDS. Dejando a la deriva derechos fundamentales de los más vulnerables y necesitados, sujetos de especial protección constitucional.

Es oportuno señalar, que las normas superiores de la Carta política, son vinculante para todos los servidores públicos, por tanto, a todos nos concierne garantizar el disfrute efectivo de los derechos vital del ser humano. Ante palmaria omisión de la SUPERSALUD, cobra procedencia la facultad excepcional del juez de tutela de intervenir, y apartar cualquier obstáculo que entorpezca el pleno goce de los derechos vida y salud de los afiliados, como real ha ocurrido.

(...)

Acorde con lo planteado, resulta forzoso para esta Judicatura adoptar medidas diferenciales a favor del grupo de personas que han denunciado ante la administración de justicia, en busca de la tutela de sus derechos fundamentales, la amenaza o violación grave, que además les genera un temor serio y fundado basado en experiencias anteriores conocidas en todo el país, cada vez que se traslada masivamente a los usuarios de E.P.S intervenidas, y aún no se han tomado medidas correctivas por las otras ramas del Poder Público, que mitiguen el impacto negativo que sufren los más vulnerables, constituyéndose una falla estructural del Sistema.

Habida cuenta de esta situación, utilizando los poderes que otorga la Constitución a sus guardianes que por excelencia son los jueces de la República y apelando a los axiomas del derecho natural, en conjunto con el bloque de constitucionalidad, se ordenará la creación de un **retén de protección constitucional**, especial para las personas que han demostrado estar en situación excepcional y a quienes se les ha impuesto el mismo trato que a la generalidad de los usuarios.

Respecto al debido proceso adujo que no se encontraba vulnerado en ocasión a que los accionantes no contaban con la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa ya que que en su sentir ello estaría reservado a SALUDVIDA, la directamente interesada, ello a pesar de advertir el perjuicio que la expedición del acto administrativo que se solicitó su suspensión por vía de tutela representaba a los accionantes.

Finalmente, en el último párrafo de la decisión refirió que ratificaba la vigencia de la suspensión del acto administrativo expedido por la autoridad informante, en ocasión a su incumplimiento.

Por lo expuesto, amparó los derechos fundamentales de los accionantes y ratificó la suspensión del acto administrativo acusado, sin límite de tiempo.



Sobre lo anterior, la Seccional de instancia realizó el siguiente análisis objeto de debate por la recurrente, así:

“(..). Descendiendo al caso en concreto, la Comisión es del criterio de que la tutela presentada por los accionantes y que se radicó bajo el No. 2019-00252-00 no cumplía con el principio de subsidiariedad teniendo en cuenta como se dijo antes que la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario.

Aunque los accionantes presentaron la tutela como mecanismo transitorio de amparo para evitar un perjuicio irremediable, este perjuicio solo quedó enunciado y no probado, por cuanto se determinó en la sentencia que el perjuicio fuera inminente, lo que implica que amenace o esté por suceder; que se requiera de medidas urgentes para conjurarlo, que implica la precisión y urgencia de las acciones en respuesta a la inminencia del perjuicio; que se trate de un perjuicio grave, que se determina por la importancia que el Estado concede a los diferentes bienes jurídicos para su protección; y que solo pueda ser evitado a través de acciones impostergables, como lo tiene dicha la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en sentencias T-956 de 2013, T-106 de 2017; T-318 de 2017 y T-260 de 2018, esta última de 6 de julio de 2018 dentro del expediente T-6475241 con ponencia del magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

Se reitera que la acción de tutela de los accionantes se sustenta en supuestos daños que van a ocurrir por el hipotético traumatismo que va a generar el traslado de usuarios a otras EPS y la supuesta falta de continuidad en la prestación del servicio que esto va a ocasionar, presunciones carentes de soportes probatorios dentro del expediente.

Por el contrario, la deficiente prestación de los servicios de salud por parte de Salud Vida EPS desde el año 2015 a los afiliados fue la razón principal para la intervención forzosa administrativa, como se establece en la resolución 008896 de 1 de octubre de 2019.

La juez constitucional de tutela en el fallo citado no examinó si se configuraban en el caso en concreto las características del perjuicio irremediable, y resultaba necesario probar ese perjuicio, siendo que mediante la resolución 008896 de 1 de octubre de 2019 la Superintendencia Nacional de Salud lo que pretendía precisamente era preservar la salud y la vida de más de un millar de usuarios, porque SALUDVIDA no estaba cumpliendo con su obligación legal y constitucional



de prestar un servicio de salud a los usuarios en condiciones de calidad y oportunidad. Se advierte que en el mencionado acto administrativo en su artículo 4 que ordenaba liquidar a Salud Vida EPS se ordenó al liquidador que adoptara las medidas pertinentes para la entrega inmediata a la Superintendencia de la base de datos que contenga la información de los afiliados a la EPS para el procedimiento de traslado de los usuarios, para garantizar la continuidad del aseguramiento y la prestación del servicio público de salud a los afiliados.

Por su parte, el decreto 1424 de 2019, en su artículo 2.1.1.1.3. establece el procedimiento para la asignación de afiliados, en los eventos en los que se produce intervención forzosa administrativa para liquidar a una EPS, en el que consta que ninguna EPS autorizada podrá negarse a recibir a los afiliados asignados, de lo que se infiere que existe un procedimiento diseñado para garantizar la continuidad de la prestación de servicio de salud a los afiliados; además de que en el parágrafo uno se obliga a la EPS intervenida al aseguramiento de los afiliados hasta el último día del mes en el cual se realiza la asignación, y a las EPS receptoras a asumir el aseguramiento y garantizar el acceso a la prestación de servicios de salud de los usuarios, a partir del primer día del mes siguiente al de la asignación.

En sentencia T-260 de 2018, citada antes, la Corte Constitucional señaló que la acción de tutela no es idónea ni eficaz para atacar los actos administrativos que se profieran al interior de un proceso liquidatorio por la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud a una EPS, al considerar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es un medio efectivo para proteger los derechos que se puedan ver vulnerados o amenazados por las actuaciones de la administración, atendiendo a la naturaleza del mismo y a la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares, lo que torna, por regla general. Improcedente la acción de tutela contra los actos administrativos proferidos al interior de un proceso liquidatorio.

En el escrito de tutela los actores realizaron juicios de legalidad e incluso de conveniencia que no son propios de la acción de tutela, sino del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido por en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011-CPACA- en el que se puede solicitar como medida provisional y desde la presentación de la demanda, la suspensión de los efectos del acto demandado, medida que debe ser resuelta dentro de los diez (10) días siguientes, lo que hace que el medio de protección ordinario sea adecuado y oportuno para la protección de los derechos que consideren le fueron vulnerados.



Se reitera, que de conformidad con lo expuesto en el escrito de tutela, se concluye que los actores atacan un acto administrativo por estar inconformes con la decisión de intervención forzosa administrativa para liquidar a Salud Vida EPS: pero no obstante, debe precisarse que el legislador ha establecido como mecanismos idóneos para controvertir los actos administrativos de contenido particular, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como el medio de control de nulidad simple, y respecto de este último se precisa que se puede acudir en cualquier tiempo, y cuyo conocimiento en los dos (2) casos corresponde al juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, reiterándose que en el mismo se puede solicitar la suspensión provisional.”

Respecto de lo anterior, la Corporación comparte el juicioso análisis realizado por la Seccional de instancia, al verificar, sin lugar a dudas que la funcionaria desconoció el principio de subsidiariedad como un criterio general de procedencia de la acción de tutela.

En efecto, basta con advertir el decreto de la medida provisional y la sentencia de tutela de la servidora, para percatarse que aquella era consciente que tanto para acceder a esa medida cautelar como para conocer de fondo la actuación, debía superarse el principio de subsidiariedad, demostrando cual era el perjuicio irremediable que merecía tanto la orden de cautela como la sustitución de los medios judiciales ordinarios por el trámite preferente y sumario de la acción de tutela.

En efecto, la funcionaria en 2 párrafos al momento de decretar la medida provisional refirió que esta se encontraba instituida para evitar un eventual amparo ilusorio y salvaguardar el derecho fundamental objeto de un perjuicio inminente. Luego en la sentencia adujo que era posible en determinados eventos sustituir los medios ordinarios para la procedencia de la acción de tutela cuando se advierta un perjuicio irremediable que resulte irreparable, grave y que requieran medidas urgentes e impostergables.

De lo anterior, refulge el primer reproche claramente trasgresor del principio de subsidiariedad, en ocasión a que si en el auto que decretó la medida



provisional sustentó que la suspensión del acto administrativo expedido por la autoridad informante era para evitar que el fallo de tutela resultara ilusorio, no se entiende, porque sin entrar a hacer referencia en que consistía ese perjuicio irremediable, irreparable y grave que requería medidas urgentes, ordenó mantener suspendido un acto administrativo de manera definitiva, sin imponer límite de tiempo y desconociendo abiertamente lo consagrado en los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991.

En efecto, resulta cuestionable que si decidió acceder a una medida provisional de suspender un acto administrativo que no solo tenía relación con los 33 accionantes sino con los millones de afiliados a SALUDVIDA, para evitar un fallo ilusorio, después de la expedición de esa decisión procediera a ratificar la medida que por su propia sustentación perdía efectos al momento de la expedición de la decisión, la convirtiera en permanente y sin realizar mención si quiere sumaria a un límite cuantificable de hasta que fecha su decisión estaría vigente.

Con lo anterior, no cabe duda de que sustituyó las competencias asignadas a la jurisdicción contenciosa administrativa para determinar la legalidad de un acto administrativo, suspenderlo o mantenerlo en el ordenamiento jurídico, pues lo cierto es que con la decisión provisional ratificada en el fallo de instancia retiró del ordenamiento jurídico el acto de manifestación de la voluntad de la administración, sin estar facultada para ello y de manera permanente.

Además, igualmente resulta reprochable que, si la acción de tutela sólo se refería respecto a 33 accionantes, porque no dictó medidas exclusivas para esas personas, sino que por el contrario decidió afectar la legalidad y continuidad de la intervención ordenada por la autoridad informante, impactando su decisión no solo a los sujetos activos sino en general a todos los afiliados y propiamente el ejercicio de las funciones legales y constitucionales de la Superintendencia de Salud.



Por lo anterior, se acredita que frente a la primera conducta objeto de reproche no cabe duda de que la funcionaria incurrió en ilícito endilgado, pues sin justificación alguna, decidió suspender un acto administrativo con efectos generales y sin imponer límite alguno sobre su decisión, contrariándose incluso en su propia argumentación. Y es que, como se dijo, si bien el solo yerro cometido por un funcionario no es sujeto de sanción disciplinaria, en esta causa resultó palmario el desconocimiento del ordenamiento jurídico frente a la improcedencia de la acción de tutela para debatir la legalidad de un acto administrativo, el cual se insiste no solo se refería sobre la situación de 33 accionantes sino de millones de afiliados a esa EPS, por lo que resultó notorio desde la misma admisión de la acción y la orden de cautela y el su decisión de permanecer vigente la suspensión, la intención de la servidora de desconocer los límites de la acción de amparo, de ahí que su actuar excedió los límites de la independencia y autonomía judicial, pues de manera voluntaria y consciente decidió desconocer el principio de subsidiariedad.

Frente a la segunda conducta objeto de reproche, se advierte que si bien es cierto que la inculpada adujo que los accionantes no podían acudir a la jurisdicción contenciosa para debatir la legalidad del acto administrativo, sí consideró que ante el perjuicio irremediable era viable amparar los derechos de los sujetos activos por encima de la existencia de otros mecanismos judiciales.

Lo anterior, también resultó contradictorio, pues sí aquella adujo que la competencia para conocer del asunto se activaba por la existencia de un perjuicio irremediable, no se entiende porque adujo que no existía el medio de control de nulidad de restablecimiento del derecho como mecanismo para debatir la legalidad del acto administrativo, cuando aquella, en su misma argumentación adujo que era visible el perjuicio ocasionado con la expedición de este a los sujetos activos. Es decir, si se aduce que hay un daño ocasionado por un acto administrativo, de cara a lo establecido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2017, era claro la procedencia de esa acción judicial. Incluso, se desconoció la existencia del medio de control de nulidad



simple como medio de control para cuestionar la legalidad de un acto de contenido general.

Esto dejó de lado que, en el caso particular, los impugnantes para promover esta acción de tutela según las propias pretensiones que fueron relacionadas por la inculpada en el fallo de tutela, solicitaron propiamente la suspensión de actos administrativos, sustentando su argumentación en asuntos puramente legales y de eficacia y existencia de esas manifestaciones de la voluntad de la administración pidiendo incluso que se diera cumplimiento un acto anterior expedido por la autoridad informante.

De acuerdo con lo expuesto en el escrito de tutela, se extrajo que los actores atacaban un acto administrativo por estar inconformes con la decisión de intervención forzosa administrativa para liquidar a SALUDVIDA EPS, existiendo para ello mecanismos idóneos para controvertir los actos administrativos de contenido particular, como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como el medio de control de nulidad simple. En este último caso, se precisó que se puede acudir en cualquier momento, y que el conocimiento de ambos casos corresponde al Juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, agregando que en el mismo se puede solicitar la suspensión provisional del acto administrativo atacado, como medida cautelar.

Por lo tanto, era erróneo inferir que dicho mecanismo no resultaba idóneo y eficaz. Además, resultaba exigua y casi inexistente la prueba de un perjuicio irremediable que justificara excepcionalmente la acción de tutela como mecanismo transitorio. En efecto, aunque se afirmó que a los sujetos activos se les transgredía su derecho a la salud, no se presentó evidencia que lo respaldara, pues nótese que tanto la medida provisional como el fallo de instancia, se centró en el “temor” que provocaba la intervención y como ello podía inferir en el principio de continuidad. Cabe resaltar que el acto administrativo cuestionado fue expedido en un proceso realizado por el organismo encargado de la inspección y vigilancia de las entidades prestadoras de salud - EPS, donde se determinó que Salud Vida EPS



incurría en causales que daban lugar a su intervención, y que debía ser liquidada para garantizar la protección de los derechos fundamentales de sus usuarios, precisamente ello fue el argumento para la intervención, por ello se tiene que la funcionaria partió y sustentó su decisión bajo supuestos temores sin sustento comprobable que diera cuenta en propias palabras de aquella que se estuviera ante un perjuicio irreparable, grave y que requieran medidas urgentes e impostergables. Más cuando para el momento de la decisión a penas se había expedido el acto administrativo y se estaban en los trámites del traslado de los afiliados a la anotada EPS. Es decir, no se advertía el daño inminente que diera cuenta de la necesaria intervención del juez de tutela.

De modo que, al conceder la tutela, se adentró en el estudio propio que le corresponde hacer a juez natural bajo los procedimientos diseñados para tal fin, invadiendo la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa establecida para dirimir este tipo de disputas, ya que aparecía claro que se trataba de debatir la legalidad de un acto administrativo, el cual además no solo involucraba a las 33 personas accionantes sino a todos los millares de afiliados a ese EPS, lo que requería bajo los mecanismos legales para ese fin y los medios de convicción, revisar si no solo de manera jurídica, sino económica, administrativa y financiera estaba sustentada la legalidad, conveniencia y legalidad de la manifestación de la voluntad de la administración.

Con todo, no puede entonces desconocerse que, no bastaba con traer a colación el conocimiento que tenía la implicada acerca de los aspectos que eran propios de la acción, *v.gr.* análisis del principio de subsidiariedad y sus excepciones, si tal disquisición no se acompasaba con la realidad fáctica, pues, como se verificó del acucioso análisis de la primera instancia, lo cierto es que no se aportaron medios de convicción y por la reciente expedición del acto acusado que diera cuenta del perjuicio inminente sobre el cual se sustentó la decisión.



Y es que, razonar en contrario, por bien intencionada que sea tal postura, sería desconocer la naturaleza preferente y subsidiaria que caracteriza la acción constitucional. Además si bien no se desecha que el amparo también esta instituido para precaver la amenaza a los derechos fundamentales, en el asunto, el reproche es que no se sustentó o advirtió como arrimó a la certeza la funcionaria de la existencia de ese peligro o amenaza inmediata que le permitiera desconocer el principio de subsidiariedad, cuando resultaba claro que la pretensión de los accionantes era debatir la legalidad y “conveniencia” del acto acusado, fallando la tutela bajo temores y reglas de la experiencia, sin sustentar frente a que reglas en general sustentó ese raciocinio, no siendo posible dictar una decisión con la trascendencia expuesta, de suspender todo un proceso de intervención, basándose en conjeturas y olvidando que precisamente el proceso contenciosos está dotado de las herramientas para debatir la legalidad de los actos de la administración bajo todo un procedimiento y el decreto y práctica de las pruebas necesarias para dictar una decisión con base en el ordenamiento jurídico.

Por lo expuesto, se niega el primer argumento de alzada, en ocasión a que se comprobó en grado de certeza, tal como lo efectuó la instancia bajo las pruebas legal y oportunamente recaudadas, la incursión de la funcionaria en el ilícito reprochado, pues desconoció el principio de subsidiariedad, más allá de los principios de autonomía e independencia judicial.

Frente al segundo cargo, la apelante sostuvo los siguientes argumentos:

1. **Colapso del sistema judicial:** Afirmó que la justicia en Colombia ha estado colapsada durante décadas y que su despacho no era una excepción. Argumentó que esta situación impactó su capacidad para tramitar la tutela.
2. **Complejidad de la tutela:** Señaló que la acción de tutela en cuestión era compleja debido al número de accionantes y a la voluminosidad del expediente, lo que dificultó un trámite ágil.



3. **Relevancia del tiempo de mora:** Consideró que el tiempo de mora era irrelevante e inane, enfatizando que se trataba de un lapso breve.
4. **Nulidad decretada por el Tribunal Superior:** Recordó que el Tribunal Superior de Valledupar decretó una nulidad en el trámite de la acción de tutela, lo que interrumpió el término para fallar. Esto significaba que no se había fallado la tutela fuera del término legal.

Al respecto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, puntualizó que:²⁸

“(...) De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, se llevan a cabo en un procedimiento preferente y sumario encaminado a la protección de los derechos fundamentales de las personas. Es por esto que el constituyente determinó un término improrrogable para la decisión de este tipo de recurso, pues según el inciso 4 del mismo artículo 86, “en ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución”. Al respecto, la máxima guardiana de la Constitución ha señalado:

“(...) El término de 10 días fue instituido no como un mero capricho de procedimiento del constituyente, sino que está directamente ligado con el núcleo mismo de la razón de ser de la acción de tutela, en el sentido de que cuando se trata de proteger derechos fundamentales, no se admite dilación alguna para la resolución respectiva”²⁹

Adicionalmente, precisó que el término establecido, “(...) se trata de días hábiles, es decir, aquellos durante los cuales se ejerce la función judicial en el Despacho correspondiente, pero también resulta indudable que el término señalado por la Constitución Política es perentorio e inexcusable (...). Dicho plazo para decidir corresponde a una garantía en favor de los asociados en el sentido de que, si acuden ante los jueces para hacer realidad el orden justo al que aspira la Carta, pueden tener la certidumbre de que obtendrán resolución oportuna y eficaz”.³⁰

Lo expuesto, en concordancia con los artículos 15 y 29 del Decreto 2591 de 1991, en los cuales se reitera que el término para fallar la acción de tutela es de 10 días contados a partir del momento en que sea recibida por el juez competente. Ahora bien, el numeral 15 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, establece que es deber

²⁸ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 29 de noviembre de 2023, radicación n.º 760011102000 2015 02203 01, MP: Carlos Arturo Ramírez Vásquez.

²⁹ T-1080 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

³⁰ T-665 de 1994.



de los funcionarios de la Administración de Justicia “resolver los asuntos sometidos a su consideración dentro de los términos previstos en la ley y con sujeción a los principios y garantías que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional”, sin embargo, ha sido postura de esta Comisión analizar si en el asunto existen circunstancias que impiden al administrador de justicia decidir el mecanismo constitucional en el término legal, pero su apreciación se realiza teniendo en cuenta la prelación y trascendencia de este trámite preferencial, es decir, aunque la demora puede estar justificada, los aspectos factuales no se valoran de la misma forma que en los procesos ordinarios.”

Consideró la Seccional que, la acción de tutela fue recibida por el despacho el 22 de octubre de 2019, y que la admisión de la misma se llevó a cabo en esa misma fecha. Posteriormente, se verificó que las entidades accionadas presentaron su contestación el 25 de octubre de 2019, lo que indica una respuesta oportuna y dentro del marco temporal para ello, es decir, antes de que venciera el plazo legal para decidir sobre la acción de tutela. Sin embargo, la sentencia fue dictada el 14 de noviembre de 2019, superando por cinco días hábiles el término legalmente establecido para resolver la acción, lo que representa una vulneración clara de los deberes estipulados en el numeral 15° del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, así como lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, puesto que implicó una demora injustificada en un servicio público esencial: la administración de justicia.

La situación descrita pone de manifiesto que la funcionaria no tomó la decisión dentro del término correspondiente, excediéndose en cinco días. Esta realidad confirma la existencia de una falta, ya que no se resolvió el asunto en el plazo de diez días estipulado en el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia. La dilación en la resolución de una acción de tutela es especialmente preocupante, dado que este mecanismo está diseñado para garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, los cuales pueden estar en riesgo por la acción u omisión de las autoridades competentes.



La Comisión, al examinar las alegaciones del censor, concluye que no tienen fundamento y, por el contrario, se justifican las razones para confirmar la sentencia impugnada. La acción de tutela no es solo un recurso más en el sistema judicial; es un mecanismo esencial para la protección de derechos que exige un tratamiento preferencial. Aunque la funcionaria alega la complejidad del caso y la congestión judicial, debe recordarse que la naturaleza de la acción de tutela es constitucional, preferente y sumaria. En este contexto, se esperaba que se le diera la debida prelación, y no se puede aceptar la idea de que la complejidad justifica una demora en la resolución.

Los deberes implica que los jueces deben actuar con diligencia y responsabilidad, particularmente cuando se trata de acciones que afectan derechos fundamentales. En este sentido, la juez debió pronunciarse en un plazo de diez días hábiles a partir de la recepción de la solicitud. Esta expectativa no es solo una formalidad; es un principio básico que protege a los ciudadanos de la dilación en la justicia.

Asimismo, se constató que la juez tuvo la oportunidad de presentar pruebas que respaldaran sus afirmaciones. Sin embargo, no se allegó evidencia adicional que justificara la demora en la resolución de la tutela. Este hecho es significativo, ya que subraya la responsabilidad inherente a su función y la necesidad de aportar más allá de su propio dicho para demostrar las circunstancias que podría haber considerado en su decisión, más cuando atendiendo el carácter excepcional de la acción de amparo, esta tenía una prelación sobre los demás asuntos ordinarios que le habían sido asignados en su despacho.

Precisamente la acción de tutela al ser un mecanismo judicial que propende por el amparo de derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados, permite que se priorice ese trámite por encima de cualquier otro trámite ordinario, además que lo cierto es que un periodo de 10 días hábiles no se observa como apremiante, en aras que en su facultad de



director y gerente del despacho, realizara el control pertinente a efectos de evitar la superación del plazo definido por el legislador.

Además que como lo ha referido la Corporación: *“el término para resolver las acciones de tutela es perentorio y fue instituido no como un mero capricho procedimental del constituyente, sino directamente ligado con el núcleo mismo de la razón de ser de este mecanismo, en el sentido de que cuando se trata de proteger derechos fundamentales de manera inminente, no se admite dilación alguna para la resolución respectiva y por eso, cuando se incumplen (...), se trastorna su estructura y deja de ser expedito, célere y ágil.”*³¹

Ahora, si consideraba que no contaba con personal suficiente para adelantar las demás gestiones del juzgado, le asistía con mayor razón suspender los demás trámites ordinarios como las audiencias, desde el momento en que percibió que el caso era de bastante complejidad y requería de mayor argumentación fáctica y jurídica, con voluminosa foliatura y varios intervinientes, para así centrarse a decidir dentro de los términos legales la acción que le fue asignada, en aras de evitarse incurrir en la mora judicial.

Además, si bien es cierto que el caso involucraba a varios ciudadanos y presentaba complejidades, es fundamental recordar que el marco constitucional establece plazos estrictos para la resolución de las tutelas, precisamente para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Ahora, el expediente de la acción de tutela fue prestado al Tribunal Superior de Valledupar en el marco de otro proceso, es importante señalar que este préstamo ocurrió después de que la juez disciplinable ya había emitido su fallo el 14 de noviembre de 2019, periodo dentro del cual se superó el plazo sin la existencia de nulidad o suspensión del procedimiento alguno dentro del periodo de mora. Por lo tanto, esta circunstancia no puede ser utilizada como un argumento válido para justificar la dilación en la resolución de la tutela.

³¹ Comisión Nacional de Disciplina Judicial, providencia del 23 de marzo de 2022, radicado No. 27001110200020160022402, M.P. Carlos Arturo Ramírez Vásquez.



Finalmente, en lo que concierne a que no se demostró ni causó una lesión específica a los intereses del ordenamiento jurídico ni a las partes, pues el término excedido no resultó excesivo, se precisa que en efecto con la mora judicial en la que incurrió dentro de la acción de tutela para resolver el amparo presentado por los accionantes, se enrostra de un lado, una afectación al normal ejercicio de la administración y de otro, la afectación a los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a la administración de justicia de los sujetos activos, por ende, este argumento tampoco está llamado a prosperar.

Además se le resalta al recurrente que el concepto de ilicitud sustancial, no exige la consumación de daño, sino la afectación relevante de los deberes funcionales asignados al servidor en pro de los fines del Estado y en este caso de la justicia, deberes que se vieron comprometidos, pues contrario a la diligencia y eficiencia que se predica de las actuaciones de los jueces, se excedió sin justificación legal del término definido por el ordenamiento jurídico para decidir la acción de amparo.

Al respecto, en un asunto con identidad fáctica al del asunto en el que se superó el término legal para resolver una acción de tutela, la Corporación al analizar un argumento dealzada similar, refirió:

Para esta instancia disciplinaria, no son de recibo las argumentaciones expuestas por el disciplinado, al decir que con su conducta no género afectación a la prestación de un servicio esencial como es la justicia, ni a los derechos fundamentales de la accionante, cuando claramente se evidencia que, en efecto, hubo perturbación en el normal desarrollo del servicio esencial de la administración de justicia, ante la falta de definición oportuna de la acción de tutela, cuyo trámite es preferente y sumario.

En este caso el doctor Augusto Triana Reina, revestido de la calidad de funcionario público, estaba obligado a cumplir y respetar los términos señalados constitucional y legalmente en el trámite de la acción de tutela. De ahí que la afectación se da, por la naturaleza esencial del servicio, el grado de perturbación del mismo al producir la decisión fuera del término legal, siendo esta una acción de rango constitucional, cuyo trámite es preferente y sumario, que no permite en ningún caso alterar los términos judiciales para su resolución. (...)



Igualmente, violó el derecho al debido proceso de la accionante el investigado con esa tardanza en la resolución de la acción de tutela, pues la usuaria vio prolongado por un término superior al legal, la definición del derecho fundamental reclamado ante el juez constitucional, por cuanto, aquel retardó por un término de hasta 30 días, la decisión de fondo en la acción de amparo No. 2016-00049-00, con lo cual quebrantó uno de sus deberes principales, que es el de cumplir y hacer cumplir los fines esenciales del Estado, los cuales según el artículo 2° de la Constitución Política son el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, cobrando relevancia el consagrado en el artículo 29: debido proceso sin dilaciones injustificadas y el establecido en el artículo 229: acceso a la administración de justicia; además de incumplir el precepto contenido en el artículo 228 de la carta fundamental, que refiere que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado.

Así, el investigado incurrió en la falta disciplinaria reprochada y con su actuar afectó sustancialmente la correcta administración de justicia y vulneró los derechos fundamentales de la accionante de la acción de tutela, no sólo porque se prolongó en el tiempo la oportuna decisión que ella esperaba del juez constitucional, frente a la protección inmediata de sus derechos fundamentales, al buscar ese mecanismo preferente y sumario, sino porque además se afectó la imagen que la sociedad tienen de los jueces constitucionales, en perspectiva de su credibilidad y legitimidad en las decisiones de esa naturaleza.

De esa forma, cuando un juez, incurre en mora en la expedición o realización de un acto procesal, por fuera de los términos consagrados en la Ley, en principio, incumple sus deberes y por tanto es merecedor de sanción disciplinaria, por afectar sustancialmente los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, tal como sucedió en el presente asunto, motivo por el cual se niega el primer argumento de la apelación.”³²

En ese orden de ideas, al verificarse la responsabilidad disciplinaria de la funcionaria encartada y descartados los argumentos de alzada, la Comisión confirmará la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la nulidad pedida por la recurrente, de conformidad con lo expuesto en líneas anteriores.

³² Comisión Nacional de Disciplina Judicial, providencia del 22 de septiembre de 2021, radicado No. 73001-11-02-000-2016-00923-01, M.P. Diana Marina Vélez Vásquez.



SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 16 de octubre de 2024, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar, en la que declaró responsable disciplinariamente a XXXXXX – **JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO**, para la época de los hechos, por incurrir en concurso de faltas disciplinarias, al tenor de lo descrito en el artículo 196 de la ley 734 de 2002, por destender el artículo 153, numeral 1° de la ley 270 de 1996, al no dar cumplimiento a lo regulado en el artículo 86 de la Constitución Política y a los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad dolosa; y por el desconocimiento del deber consagrado en el artículo 153, numeral 15° de la Ley 270 de 1996, en concordancia con los artículos 86 de la Constitución Política y 29 del decreto 2591 de 1991, falta reprochada como grave en la modalidad culposa, imponiendo como sanción la suspensión de dos (2) meses en el ejercicio del cargo, e inhabilidad especial por el mismo término, convertible en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta -2019-, sin perjuicio de la inhabilidad especial, si la disciplinada se llegara a encontrar desvinculada del servicio en la Rama Judicial.

TERCERO: EFECTUAR las notificaciones judiciales a que haya lugar, utilizando para el efecto los correos electrónicos de los intervinientes, incluyendo en el acto de notificación copia íntegra de la providencia notificada. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación, cuando el iniciador recepcione acuso de recibido, en este caso se dejará constancia de ello en el expediente, adjuntando una impresión del mensaje de datos y del acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial, advirtiendo que contra ella no procede recurso.

CUARTO: Por Secretaría realizar las comunicaciones que establece el artículo 220 de la Ley 734 de 2002 y una vez ejecutoriada la decisión, REMITIR copia de la providencia al competente para su registro en los términos del artículo 174 del Código Disciplinario Único.



QUINTO: DEVUÉLVASE el expediente a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de origen, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUE y CÚMPLASE

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Presidente

**MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ
TAMAYO**
Vicepresidente

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS
Magistrada

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Magistrado

CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ
Magistrado

JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA
Magistrado

DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ
Magistrada

WILLIAM MORENO MORENO
Secretario Judicial

Firmado Por:

Diana Marina Vélez Vásquez



**Magistrada
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**Julio Andrés Sampedro Arrubla
Magistrado
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,
Firma Con Salvamento De Voto**

**Magda Victoria Acosta Walteros
Magistrada
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**Carlos Arturo Ramírez Vásquez
Magistrado
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,
Firma Con Salvamento Parcial De Voto**

**Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo
Vicepresidente
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,
Firma Con Salvamento De Voto**

**Alfonso Cajiao Cabrera
Presidente
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**Juan Carlos Granados Becerra
Magistrado
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

**William Moreno Moreno
Secretario
Comisión Nacional
De Disciplina Judicial
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

c294a2899e09f636904fd3c4d069d25ce8825bc064a9a0df067b9ba4d89572fc

Documento generado en 02/12/2024 03:00:46 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>