



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**RAMA JUDICIAL**



**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

**SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**

**Bogotá, D.C., Veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016)**

**Magistrado Ponente: Doctora MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS**

**Radicación No. 110010102000201102939 03**

**Aprobado según Acta No. 99 de la misma fecha**

**ASUNTO A DECIDIR**

Aceptados los impedimentos a los Honorables Magistrados José Ovidio Claros Polanco, Pedro Sanabria Buitrago, Julia Emma Garzón de Gómez y María Lourdes Hernández Mindiola, procede la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a resolver el recurso de apelación interpuesto por el doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR**, en su calidad de **Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá**, para la época de los hechos, contra la providencia del 28 de febrero de 2013,



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá<sup>1</sup>, mediante la cual se le sancionó con **SEIS (6) MESES DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO**, por incurrir en vulneración del deber previsto en el artículo 153 numeral 1º de la Ley 270 de 1996, al desconocer el contenido de los artículos 86 inciso 3º de la Constitución Política, y 6º numeral 1º, y 10º del Decreto 2591 de 1991.

### HECHOS

1.- La presente actuación, se originó en la solicitud de investigación disciplinaria presentada por la doctora SANDRA MORELLI RICO en su calidad de Contralora General de la República, contra el doctor HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR en su condición de JUEZ 37 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ por presuntas irregularidades en el trámite de la acción de tutela No. 201100553 de CLAUDIA PATRICIA LÓPEZ OCHOA, LUZ DARY MUÑIZ ZARAZA y JESÚS HERNÁN RIVERA TORRES contra la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, pues al parecer dicho amparo no resultaba procedente y aún así, fue tramitada y decidida de fondo, revocando la intervención que el Gobierno Nacional venía ejerciendo sobre la EPS SALUDCOOP, a pesar de que durante dicha intervención no se había presentado desatención del servicio de salud y por tanto no se había puesto en peligro ningún derecho constitucional fundamental.

### DILIGENCIAS PRELIMINARES

#### Apertura de la investigación disciplinaria

1.- En uso del poder preferente fundamentado en el artículo 42 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011 (Estatuto Anticorrupción vigente para la época), la Sala Dual del Consejo Superior de la Judicatura, conformada por los Magistrados Henry Villarraga Oliveros y

---

<sup>1</sup> Sala integrada por los Magistrados Alberto Vergara Molano (Ponente) y María Lourdes Hernández Mindiola.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

José Ovidio Claros Polanco, dispuso mediante auto del 2º de noviembre de 2011<sup>2</sup>, la apertura formal de la investigación disciplinaria en contra del disciplinado. Se decretaron las siguientes pruebas:

- i. Oficiar a la Secretaría General del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, para que allegara copia de los actos de nombramiento, posesión y certificación de tiempo de servicios del funcionario implicado en el trámite disciplinario. Igualmente para que allegara senda constancia del sueldo devengado en el año 2011, así como la última dirección registrada en su respectiva hoja de vida.
- ii. Practicar Diligencia de inspección judicial al expediente de tutela en donde se ordenó la devolución de SALUDCOOP, en el Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá e igualmente obtener información respecto a procesos que se hubieren tramitado en ese estrado judicial en donde obrare como parte SALUDCOOP.
- iii. Librar misión de trabajo a la DIJIN para efectos de disponer de una comisión especializada en asuntos informáticos que se trasladare a la oficina judicial de los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá, a fin de verificar el procedimiento realizado para el reparto de la acción de tutela adelantada en contra de SALUDCOOP asignada al Juzgado 37 Civil del Circuito de esta ciudad, a fin de establecer si existió manipulación o irregularidad alguna en el mismo.
- iv. Recepcionar diligencia de versión libre al doctor **HUGO MORENO MUNÉVAR** en su condición de **JUEZ 37 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**.
- v. Por la Secretaría Judicial de esta Corporación solicitar los antecedentes disciplinarios del funcionario vinculado a la presente investigación disciplinaria, y certificar, si por los hechos objetos del *sub lite* cursaron procesos disciplinarios

---

<sup>2</sup> Folios 64 al 67 c.o 1- 1ª Instancia



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

en contra del mismo, caso en el cual se debía indicar el nombre del quejoso, del Magistrado Ponente y estado actual de las diligencias disciplinarias.

- vi. Se tuvieron como pruebas las documentales que obraren dentro del plenario.
- vii. Notificar, comunicar y correr traslado al disciplinado de la investigación, entregándole copia de las diligencias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 89, 90, 92, 101 y 155 de la Ley 734 de 2002, a efecto de que ejerciera su derecho de defensa en forma escrita o si lo considera conveniente designare defensor que ejerciera las actuaciones que estimara necesarias.

2.- El día tres (3) de noviembre de 2011, fue practicada diligencia de inspección judicial en el **Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá**<sup>3</sup> al expediente de tutela No. **2011-553**, acción instaurada por CLAUDIA PATRICIA LÓPEZ OCHOA, LUZ DARY MUÑIZ ZARAZA Y JESÚS HERNÁN RIVERA TORRES contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, anexando copia íntegra del cuaderno principal contentivo de la demanda, del trámite y de la decisión de fondo emitida para incorporarlas dentro de la presente actuación<sup>4</sup>, determinación proferida el **treinta y uno (31) de octubre de 2011**, mediante la cual, se pudieron verificar las siguientes actuaciones:

- CONCEDIÓ el amparo al derecho fundamental al DEBIDO PROCESO, el cual subsume las formas propias del proceso administrativo.
- NEGÓ el amparo al derecho al buen nombre.
- **ORDENÓ SUSPENDER DE MANERA INMEDIATA Y PROVISIONAL las resoluciones Nos. 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 del 12 de julio de 2011** proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud, por el término de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a la notificación del acto con el

<sup>3</sup> Acta de la diligencia es visible de folios 75 al 77 del c.o 1ª Instancia

<sup>4</sup> Tal como se aprecia en el cuaderno de anexo en 190 folios.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

cual se resolviera el recurso de reposición interpuesto, si a ello hubiere lugar, en caso que la decisión fuere desfavorable.

- ORDENÓ a la Superintendencia Nacional de Salud, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir del momento de la notificación del fallo, procediera a devolver la administración de la EPS SALUDCOOP, la cual involucraba la devolución y entrega inmediata de los bienes, haberes y negocios objeto de la toma de posesión.
- ORDENÓ a la Superintendencia Nacional de Salud que resolviera en el término de tres (3) días, el recurso de reposición interpuesto por SALUDCOOP Entidad Promotora de Salud, contados a partir del día siguiente a la notificación del presente fallo.
- CONMINÓ a la Superintendencia Nacional de Salud para que en un futuro se abstenga de incurrir en actuaciones como las que dieron lugar a la presente acción.

Dentro de esta misma diligencia, se obtuvo información respecto a la acción de tutela radicado No 2011- 451 instaurada por Adriana María Cano Gaviria representante legal y Gerente General de la **EPS SALUD CÓNDOR S.A.** en contra de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, dentro de la cual se profirió fallo el 12 de septiembre de 2011 en el que se concedió el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad y personalidad jurídica y se dispuso, entre otras cosas, dejar sin efecto la Resolución 00510 del 7 de abril de 2011, por medio de la cual se tomó la posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa técnica administrativa de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD CONDOR S.A., determinación que fue revocada por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, el catorce (14) de octubre de 2011<sup>5</sup>.

**3.-** La Secretaria General del Tribunal Superior de Bogotá, mediante oficio 0231 del 3 de noviembre de 2011, remitió copia de la Resolución No 0072 del 28 de febrero de

---

<sup>5</sup> Cuaderno de Anexo 126 Folios



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

2001, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante la cual se ordenó el traslado del doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNÉVAR** de Juez Civil del Circuito de Florencia (Caquetá) al cargo de **Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá**. Informando además, que el desempeñaba el cargo desde el 16 de marzo de 2001 y desde el 1° de noviembre del año 2011 se ejecutó una sanción de suspensión de un mes en el ejercicio del cargo<sup>6</sup>.

4.- La Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, realizó inspección al Centro de Servicios Administrativos Jurisdiccionales para los Juzgados Civiles, Laborales y de Familia, tendiente a obtener información del procedimiento realizado para la asignación de la acción de tutela 2011553<sup>7</sup>. Con posterioridad, Se incorporó al expediente la Misión de trabajo No. S-2011-085070 GITEC-ADEPE, allegado por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, mediante la cual se concluyó que en la operación del reparto de la acción de tutela referida *“no hubo ninguna clase de manipulación de la base de datos del aplicativo”*<sup>8</sup>.

5.- La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca, remitió certificación laboral del disciplinado así como constancia de salarios por él devengados<sup>9</sup>.

6.- Se allegaron los certificados de antecedentes disciplinarios del encartado, según los cuales ha sido sancionado en las siguientes oportunidades<sup>10</sup>:

FECHA SENTENCIA	FALTA	SANCIÓN
10 de septiembre de 2008	154-3	Suspensión de un mes en el ejercicio del cargo
13 de abril de 2011	153 1, 3 y 5	Suspensión de un mes en el ejercicio del

<sup>6</sup> Folios 78 a 81

<sup>7</sup> Folios 86-87 del c.o. de 1ª Instancia

<sup>8</sup> Folios 188 y 189 del c.o. de 1ª Instancia

<sup>9</sup> Folios 115 a 117 del c.o. de 1ª Instancia

<sup>10</sup> Folios 120 a 121 del c.o. de 1ª Instancia



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

		cargo
--	--	-------

7.- Por medio de auto del 23 de noviembre de 2011, se ordenó allegar copia de la decisión de segunda instancia, dictada en la tutela con radicación N°2011-451<sup>11</sup>. Y se anexó copia de la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Bogotá el 17 de noviembre de 2011, por medio de la cual resolvió la impugnación presentada dentro de la acción de tutela 201100553<sup>12</sup>.

8.- Por auto del 23 de noviembre de 2011<sup>13</sup>, la Sala Dual del Consejo Superior de la Judicatura, conformada por los Magistrados Henry Villarraga Oliveros (Ponente) y José Ovidio Claros Polanco, resolvió decretar medida de suspensión provisional por el término de tres (3) meses en contra del doctor HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR en su condición de Juez 37 Civil del Circuito al considerar reunidos los requisitos del artículo 157 de la Ley 734 de 2002. Decisión que fue confirmada por la Sala de Consulta, mediante proveído del 7 de diciembre de 2011<sup>14</sup>. Posteriormente, mediante auto del 22 de febrero de 2012, la misma Sala Dual prorrogó por el término de tres (3) meses más, la medida de suspensión provisional al disciplinado<sup>15</sup>.

9.- Finalmente por auto del 12 de diciembre de 2011, se dispuso declarar cerrada la investigación disciplinaria de conformidad con el artículo 160 A de la Ley 734 de 2002, creado por el artículo 53 de la Ley 1474 de 2011, traslado que venció en silencio<sup>16</sup>.

### **Pliego De Cargos**

---

<sup>11</sup> Folio 140, la decisión obra a folios 143 a 151 del c.o. de 1ª Instancia

<sup>12</sup> Folios 125 a 135

<sup>13</sup> Folios 229 al 256

<sup>14</sup> MP. Dra María Mercedes López Mora folios 13 y ss del c.o. de 2ª instancia.

<sup>15</sup> Folios 218 al 227 del c.o de 1ª Instancia

<sup>16</sup> Véase a folio 187 y ss del c.o. de 1ª instancia



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

**10.-** Por auto del 23 de noviembre de 2011<sup>17</sup>, la Sala Dual del Consejo Superior de la Judicatura, conformada por los Magistrados Henry Villarraga Oliveros (Ponente) y José Ovidio Claros Polanco, resolvió al considerar que existían pruebas suficientes en el paginario que permitía verificar que, el doctor HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR en su condición de JUEZ 37 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, conoció en trámite de primera instancia de la acción de tutela que, en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, instauró la señora CLAUDIA PATRICIA LÓPEZ OCHOA y otros, con el objetivo principal de lograr que mediante el amparo constitucional deprecado se ordenara a la accionada devolver la administración de la intervenida EPS SALUDCOOP.

Del mismo modo, se encontró que conforme inspección judicial practicada al expediente de tutela atrás referido, se estableció que mediante auto del 21 de octubre de 2011 fue admitida la solicitud propuesta bajo la consideración de que la misma satisfacía a plenitud los requisitos del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991; entretanto que, con proveído del 31 de octubre de 2011, el señor Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá, doctor HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR, decidió *“CONCEDER el amparo al derecho fundamental al DEBIDO PROCESO, el cual subsume las formas propias del proceso administrativo”*, y como consecuencia de ello, i) suspendió de manera inmediata y provisional las resoluciones Nos. 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 del 12 de julio de 2011 proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud, por el término de cuatro meses contados a partir del día siguiente a la notificación del acto con el cual se resuelva el recurso de reposición interpuesto, si a ello hubiere lugar, en caso que la decisión sea desfavorable; ii) ordenándole igualmente a la accionada, que en un término de 48 horas contadas a partir del momento de la notificación del mencionado fallo, procediera a devolver la administración de la EPS SALUDCOOP, involucrando la devolución y entrega inmediata de los bienes, haberes y negocios objeto de la toma de posesión; iii) Ordenó a la Superintendencia Nacional de Salud, resolver dentro el término de tres días, el recurso de reposición interpuesto por SALUDCOOP y, iv)

---

<sup>17</sup> Folios 153 al 171



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

conminó a la entidad interventora para que en un futuro se abstenga de incurrir en actuaciones como las que dieron lugar a la acción de tutela referida.

Todo lo anterior, muy a pesar de que los accionantes claramente no eran los sujetos activos de la acción constitucional invocada, y que además, existían otros mecanismos judiciales para cuestionar o atacar la legalidad, o como en el caso concreto, lograr la suspensión provisional, de los actos administrativos de intervención forzosa administrativa de la EPS SALUDCOOP.

**i) En cuanto a la legitimidad de los accionantes para promover la acción de tutela referida**, se tuvo que los mismos actuaron en calidad de trabajadores, usuarios y afiliados al Régimen de Seguridad Social en Salud de SALUDCOOP EPS –los dos primeros además como “Cooperados”-, considerándose que los accionantes no estaban legitimados para solicitar el amparo de los derechos deprecados como presuntamente violados por la entidad accionada.

**ii) En cuanto a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial**, se evidenció que el Juez Constitucional como consecuencia del amparo de los derechos fundamentales invocados, ordenó suspender o inaplicar las Resoluciones 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 de 12 de julio del 2011 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, así como ordenar a dicha entidad la devolución inmediata de la administración, de los bienes y haberes de SALUDCOOP EPS. Pretensiones que en efecto, fueron acogidas por el funcionario de primera instancia –hoy disciplinado-, pero revocadas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sede de impugnación<sup>18</sup>, sin observar que para obtener los mismos efectos buscados con la acción de amparo invocada por los accionantes, éstos tenían otro mecanismo igualmente eficaz, cual era precisamente solicitar la suspensión de los aludidos actos administrativos proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud, en el mismo momento en que fuere utilizada o mejor, promovida la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juez natural, para el efecto, la Contenciosa Administrativa.

---

<sup>18</sup> Según providencia del 17 de noviembre de 2011, visible a folios 125 y ss del c.o.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Se vislumbró entonces por la Sala Dual, la transgresión del deber previsto en la normatividad especial para los funcionarios judiciales, y por ende, la estructuración de falta disciplinaria, por irrespetar e incumplir la Constitución y la Ley; pues con base en la prueba recaudada se estableció que el doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR**, en su calidad de Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá, pasó por alto el test de procedibilidad en la acción de tutela promovida por CLAUDIA PATRICIA LÓPEZ OCHOA y otros contra LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD; con lo que, sin duda, se pudo haber contravenido el deber previsto en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, por presuntamente desconocer lo preceptuado en los artículos 86 inciso tercero de la Constitución Política y 6º.1 y 10º del Decreto Ley 2591 de 1991.

La falta atribuible al Juez disciplinable fue calificada como GRAVE, de acuerdo con lo descrito en la norma precitada, ya que el investigado, perturbó la naturaleza misma de la administración de justicia y la prestación esencial de ese servicio, al dejar de cumplir con sus deberes de respetar, cumplir y dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Así probado, conforme a la descripción del artículo 43 numerales 2º, 3º y 5º del Código Disciplinario Único, el inculpado presuntamente perturbó de manera injustificada la seguridad jurídica del Estado, conducta que se consideró a título de **DOLO**, ya que, las pruebas incorporadas permitían inferir razonablemente que el doctor MORENO MUNEVAR, presuntamente actuó con conocimiento de que su comportamiento podía encuadrar en la norma que lo situaba al margen del derecho disciplinario, pues éste como administrador de justicia versado en derecho, era plenamente conocedor del deber que le asistía de atender no sólo el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, sino también el precedente que respecto al tema había sentado su Superior funcional, para el caso concreto, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, porque recordemos que igualmente quedó demostrado<sup>19</sup> que en una acción de tutela

---

<sup>19</sup> Especialmente con la inspección judicial practicada visible a folios 75 y ss., del c.o.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

con situación fáctica similar (Adriana María Cano Gaviria representante legal y Gerente General de la EPS SALUD CÓNDOR S.A. en contra de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD ) y con anterioridad -14 de octubre de 2011-, le había sido revocado un fallo como el aquí cuestionado, por no haberse acreditado el perjuicio irremediable y por haberse pasado por alto el test de procedibilidad dejando de lado los intereses del Estado

Así, se decidió **FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra el doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR** en su condición de **Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá**, como presunto autor de falta disciplinaria, por la presunta vulneración del deber previsto en el artículo 153 numeral 1º de la Ley 270 de 1996, al desconocer el contenido de los artículos 86 inciso 3º de la Constitución Política, y 6º numeral 1, y 10º del Decreto 2591 de 1991.

### **Descargos del disciplinable**<sup>20</sup>

**11.- Descargos.** El defensor de confianza del disciplinable sostuvo que la conducta que se le reprochó en el pliego de cargos, a su prohijado era atípica y no tenía la virtualidad de exteriorizar objetivamente la comisión de la falta imputada, por cuanto en estricto apego a la normatividad que se le imputó, efectuó un análisis *in concreto* sobre como la acción de nulidad no permitiría a los actores evitar la acusación del daño actual, urgente, que se cernía sobre sus derechos fundamentales, al igual que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o la de reparación para enervar los efectos de la precipitación de la Superintendencia Nacional de Salud, al tomar posesión de los bienes, haberes, y negocios de SALUDCOOP EPS, y de intervenirla forzosamente, desconociendo inclusive, el derecho al debido proceso de la promotora de salud intervenida forzosamente, desconociendo inclusive, el derecho al debido proceso de la promotora de salud intervenida.

---

<sup>20</sup> Folios 279 al 345 del c.o. de 1ª Instancia.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Aclaró que no era cierto que su defendido no haya verificado si procedía o no la tutela, habida cuenta de la legitimidad e interés de los accionantes, pues tuvo en cuenta los medios de convicción que aquellos aportaron, así que un debate sobre la interpretación judicial de una norma no puede dar lugar a un reproche disciplinario, sin socavar la autonomía e independencia judicial.

Adujo que cuando el término de comparación entere un caso concreto y otro no está dado por los propios precedentes del juez sino por otros despachos judiciales, como lo es en el caso de la jurisprudencia constitucional en tutela, teniendo en cuenta el principio de la autonomía e independencia judicial, no necesitan ser contrastados con el de igualdad, pues el juez sólo está obligado al imperio de la ley y es libre de obrar de acuerdo con su criterio siempre que realice dicha igualdad, haciendo uso del criterio interpretativo o apartándose de él, mediante sustentación apta.

Manifestó que su prohijado explicó con suficiencia las medidas urgentes e impostergables para asegurar la protección inmediata de los tutelantes, ante el hecho de que el recurso de reposición (que no es obligatorio) a pesar del paso de dos meses, no había sido resuelto. Perjuicio que surgió del afán desmedido de la Superintendencia de salud en intervenir forzosamente a la EPS citada, lo que generó un pánico en el sector financiero respecto de su solvencia y liquidez, permitiendo deterioro considerable el servicio a la salud, lo que en su criterio llevaría a su eventual liquidación forzosa afectando además, los derechos de los terceros directamente relacionados con ella. Máxime cuando la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, advierte que la suspensión provisional, en la nulidad de los actos administrativos, implicaría un prejuzgamiento de la cuestión litigiosa, no reservando nada para la decisión de mérito.

Finalmente agregó que no se acreditó con la suficiencia exigida la ilicitud sustancial de la conducta reprochada a su mandante, pues si se afirmó su responsabilidad en la infracción de deberes funcionales, ello no podía reducirse a un simple juicio de adecuación de la misma con la sola categoría de la tipicidad, pasando por alto el estudio del grado de perturbación del servicio de administrar justicia (en un resultado



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

concreto). Además no se investigó en forma integral tanto los hechos demostrativos de responsabilidad disciplinaria como los tendientes a desvirtuarlos, en búsqueda de la verdad real.

12.- En auto del 26 de abril de 2011<sup>21</sup>, una vez notificado el pliego de cargos al funcionario investigado, el Despacho procedió a decidir sobre la petición de pruebas impetradas oportunamente por su defensor de confianza, decretándolas, de las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Oficio de la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, que entre otros informó que en la gran mayoría de los casos, no se accedía a la solicitud de medida provisional de los efectos de actos administrativos acusados, con fundamento en las razones expuestas por la Corporación (fls. 373 y 374).

### **Testimonios**

- Declaración de la señora Claudia Patricia López Ochoa (fls. 375 a 381)
- Declaración del doctor Mauricio Castro Forero (fls. 382 a 387)
- Declaración del señor Jesús Rivera Torres (fls. 390 a 395)
- Declaración del señor Luz Muñiz Zaraza (fls. 396 a 399)
- Declaración del señor Edgar Pabón Carvajal (fls. 411 a 415)

### **12.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Además de reiterar la argumentación estructurada en los descargos, el funcionario investigado, mediante su apoderado de confianza, señaló que al proferir la sentencia de acción de tutela por la cual se le cuestionó el 31 de octubre respecto a la falta de egitimación en la cusa por activa, su prohijado no pretermirió el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, sino que estudidado el asunto, *in concreto*, estimó necesario apartarse de la regla jurisprudencial e interpretar y aplicar de forma extensiva

---

<sup>21</sup> Folios 348 al 351 del cuaderno dos de Primera Instancia.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

y excepcional esas normas para promover pro libertatis el acceso a la administración de justicia que no obstante no intervenir en representación de la entidad intervenida, terminarían afectados directamente con la medida, dado que la EPS en comento se encontrara avocada a una liquidación forzosa administrativa.

Respecto al test de proedibilidad del amparo constitucional señaló que era una norma de alcance general frente a la que cada juez de tutela no estaba atado, pues dicho precedente era vinculante, más no obligatorio, y que en todo caso, en cumplimiento del mismo no se podía afectar la autonomía e independencia judicial.

Explicó que la decisión judicial del acusado no menguó la seguridad jurídica, ni se evidenció la supuesta falta como sustancialmente ilícita, ni la trascendencia social que se ventiló en los medios de comunicación.

Máxime cuando la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, advie con la suficiencia exigida la ilicitud sustancial de la conducta reprochada a su mandante, pues si se afirmó su responsabilidad en la infracción de deberes funcionales, ello no podía reducirse a un simple juicio de adecuación de la misma con la sola categoría de la tipicidad, pasando por alto el estudio del grado de perturbación del servicio de administrar justicia (en un resultado concreto). Además no se investigó en forma integral tanto los hechos demostrativos de responsabilidad disciplinaria como los tendientes a desvirtuarlos, en búsqueda de la verdad real.

## SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En providencia del 28 de febrero de 2013, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá<sup>22</sup>, se sancionó al doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR**, en su calidad de **Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá**, para la época de los hechos, con **SEIS (6) MESES DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO**, por incurrir en vulneración del deber previsto en el

---

<sup>22</sup> Sala integrada por los Magistrados Alberto Vergara Molano (Ponente) y María Lourdes Hernández Mindiola.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

artículo 153 numeral 1º de la Ley 270 de 1996, al desconocer el contenido de los artículos 86 inciso 3º de la Constitución Política, y 6º numeral 1º, y 10º del Decreto 2591 de 1991.

En la providencia, el *a quo*, endilgó cargo único al disciplinable, así:

**Primero.** Presuntas irregularidades en el trámite de la acción de tutela No.201100553 interpuesta por Claudia Patricia López Ochoa, Luz Dary Muñoz Zarata y Jesús Hernán Rivera Torres contra la Superintendencia Nacional de Salud, pues al parecer dicho amparo no resultaba procedente y aun así, fue tramitada y decidida de fondo, revocando la intervención que el Gobierno Nacional venía ejerciendo sobre la EPS SALUDCOOP, a pesar que durante dicha intervención no se había presentado desatención del servicio de salud y por tanto no se había puesto en peligro ningún derecho constitucional fundamental.

**Segundo.** Comportamiento que de conformidad con en el artículo 153 numeral 1º de la Ley 270 de 1996, al desconocer el contenido de los artículos 86 inciso 3º de la Constitución Política, y 6º numeral 1º, y 10º del Decreto 2591 de 1991.

**Tercero.** Se allegó copia de la acción de tutela No.2011-0553, decidida por el disciplinado en su condición de Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá, que ordenó suspender o inaplicar las Resoluciones 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 de 12 de julio del 2011 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, así como ordenar a dicha entidad la devolución inmediata de la administración, de los bienes y haberes de SALUDCOOP EPS.

**Primer lugar.** En cuanto a la legitimidad de los accionantes para promover la acción de tutela referida, se tuvo que los mismos actuaron en calidad de trabajadores, usuarios y afiliados al Régimen de Seguridad Social en Salud de SALUDCOOP EPS –los dos primeros además como “Cooperados”-, considerándose que los accionantes no estaban legitimados para solicitar el amparo de los derechos deprecados como presuntamente violados por la entidad accionada.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Segundo lugar. Respecto de la improcedencia de la acción de tutela cuya decisión se cuestiona, se consideró que el Decreto 2591 de 1991, artículo 6 señala las “CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá: “... 1. Cuando existas otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

Además, el artículo 10 del decreto 2591 de 1991, dice: “LEGITIMIDAD E INTERÉS. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por si misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”.

**Tercero.** Frente a la responsabilidad del funcionario acusado, en el cargo en comento, debe observarse el mandato del artículo 128 de la ley 734 de 2002, que dice:

*“Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa...”.* (Resaltado de la Sala).

Con relación a este punto, es menester señalar que se allegó copia de la acción de tutela No. 2011/0553 que los ciudadanos Claudia López Ochoa, Luz Muñoz Zaraza y Hernán Rivera Torres formularon contra la Superintendencia Nacional de Salud (anexo), que sustenta fue conocida por el doctor Hugo Hernando Moreno Munévar, en su calidad de Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá. Acción cuyas pretensiones principales y subsidiarias se fundan en dejar sin efecto las resoluciones No. 000801 del 11 de mayo y 01644 del 12 de julio de 2011, para ordenar a la accionada, la devolución inmediata de la Administración de Saludcoop EPS, “de conformidad al estado en que estaba... antes de la intervención” de aquella; así mismo que la devuelva y entregue”... los bienes y haberes de SALUDCOOP EPS, objeto de toma y posesión por parte de aquella”. Amparo, donde se aprecia la respuesta de la Oficina Asesora de la Superintendencia Nacional de Salud, en que explica su actuación frente a la



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

intervención de SALUDCOOP EPS y plantea la improcedencia de la acción con base en la existencia de otro mecanismo judicial y la inexistencia de un perjuicio irremediable.

También se halla la respuesta de SALUDCOOP EPS, donde se explican los motivos de intervención, y se propone la falta de legitimidad en la causa por activa, se propone la improcedencia de la tutela ante la existencia de otro mecanismo judicial y la inexistencia del perjuicio irremediable, entre otros.

Luego, el 31 de octubre de 2011, el doctor Hugo Hernando Moreno Munévar, en su calidad de juez 37 Civil del Circuito de Bogotá, profiere fallo, que en su parte resolutive dispuso: "...CONCEDER el amparo al derecho fundamental al DEBIDO PROCESO, el cual subsume las formas propias del proceso administrativo, especialmente las reseñadas en la parte motiva del presente fallo".

Como consecuencia de ello, ordenó:

*"... 3- SUSPENDER DE MANERA INMEDIATA Y PROVISIONAL las resoluciones Nos. 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 del 12 de julio de 2011, proferidas por la Superintendencia de Salud, por el término de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a la notificación del acto con el cual se resuelva el recurso de reposición interpuesto, si a ello hubiere lugar, en caso que la decisión sea desfavorable.*

*4.- Ordenar a la Superintendencia Nacional de Salud, que en el término de cuarenta y ocho ... horas, contada a partir ... de la notificación del presente fallo, proceda a devolver la administración de la EPS SALUDCOOP, la cual involucra la devolución y entrega inmediata de los bienes, haberes y negocios objeto de la toma de posesión.*

*5.- ORDENAR a la Superintendencia Nacional de Salud para que resuelva dentro el término de tres ... días, el recurso de reposición interpuesto del presente fallo.*

*6.- CONMINAR a la Superintendencia Nacional de Salud para que en un futuro se abstenga de incurrir en actuaciones como las que dieron lugar a la acción de tutela referida. (...)"*

Decisión que fue impugnada por el Ministerio Público.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

No fueron de recibo las exculpaciones de la defensa Técnica del citado funcionario, cuando afirmó que aquél, si abordó la cuestión de la legitimación en la causa, pues no sólo citó la norma que se le reprocha, sino que lo hizo también con la sentencia T-624 de 1992, para concluir que los accionantes de manera excepcional la tenían, pues en últimas serían los afectados directos por la intervención. Ello por cuanto, con claridad absoluta se advierte que la pretensión del amparo de los derechos presuntamente vulnerados no eran suyos, dado que partieron de una actuación administrativa - procedimiento adelantado para ordenar la intervención forzosa y administrativa de SALUDCOOP EPS-, en la que los hechos alegados-. Como irregulares, generaban el fundamento para el ataque de los actos administrativos, ya reseñados, pero ante la jurisdicción contencioso, administrativa, y por sus titulares, que en manera alguna fueron aquellos actores.

Así que en manera alguna, es de recibo que el reproche disciplinario que se le hace al señor Juez encartado, implique el desconocimiento de los principios de autonomía e independencia judicial que gobiernan el ejercicio de la función de administrar justicia, toda vez que es el caso mismo, con sus diferentes aristas, el que, inclusive, lleva al señor Juez, a reconocer dentro de la misma providencia que los derechos son de terceros, empero, que por la afectación futura y directa de los derechos de los accionantes, ante la intervención administrativa, los protege.

Con relación a la subsidiariedad de la acción de tutela, se tuvo de la prueba allegada que los ciudadanos Claudia López Ochoa, Luz Muñiz Zaraza y Hernán Rivera Torres al formular la acción de tutela contra la Superintendencia Nacional de Salud, propusieron como pretensiones principales y subsidiarias, se dejaran sin efecto las resoluciones Nos. 000801 del 11 de mayo de 01644 del 12 de julio, ambas de 2011, para ordenarle, la devolución inmediata de la Administración de Saludcoop EPS. “de conformidad al estado en que estaba ... antes de la intervención”; como también que se ordenase la devolución y entrega de “... los bienes y haberes de SALUDCOOP EPS, objeto de toma y posesión por parte de aquello”; o bien, que se ordenase la suspensión provisional de dichos actos administrativos, hasta que se pronuncie la justicia contencioso administrativa; amparado así, sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, presunción de inocencia, buen nombre, defensa, contradicción, entre otros.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Materializándose la usurpación de la Jurisdicción del juez administrativo, sin existir perjuicio irremediable, que le autorizara entrar en esa orbita.

## FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

El funcionario disciplinado, mediante defensor de confianza, en escrito del 19 de abril de 2013, interpuso recurso de apelación contra la providencia del Seccional *a quo*, en los siguientes términos:

1.- Respecto a la falta de legitimación en la causa, por activa, consideró que, a diferencia del fallador de primer grado, la misma no era causal para inhibirse de proferir sentencia, sino para declarar la improcedencia de la misma. Consideró que no era constitucional, ni legalmente admisible que la razón de mantener una buena marcha en la administración de justicia, implicara que el funcionario disciplinante imponga a sus disciplinados como deben fallar y sustanciar los asuntos de su conocimiento. Alegó que quien debe imponer tales criterios es el respectivo órgano de cierre en materia de acciones constitucionales, esto es, la Corte Constitucional.

2.- En cuanto a el perjuicio irremediable en la acción de tutela cuestionada, proferida por el inculpado en las actuaciones, increpó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y la correspondiente medida de suspensión provisional, no resultaba eficaz frente a la protección deprecada por los actores de la misma, pues además, era un hecho notorio, la congestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo cuestionó que se tratara de una falta grave, pues no se probó que se halla afectado sustancialmente su deber funcional, ni que haya actuado a título de dolo.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1.- Competencia



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

De conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 256 de la Carta Política, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura: *“Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así, como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley”*.

Dicha norma se desarrolló en el artículo 112 del Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia, al fijar las funciones de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura en su numeral 4 dispuso: *“Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.”*

Teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos objeto de la presente investigación, es conveniente tener presente el alcance del artículo 6º de la Constitución Política, al señalar: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*.

Y si bien, en razón a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 02 de 2015, se adoptó una reforma a la Rama Judicial, denominada *“equilibrio de poderes”*, en lo atinente al Consejo Superior de la Judicatura, literalmente en el párrafo transitorio primero del artículo 19 de la referida reforma constitucional, enunció: ***“(…) Los actuales Magistrados de las Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”***.

En el mismo sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional en Auto 278 del 9 de julio de 2015, al pronunciarse respecto a la competencia para conocer conflictos de jurisdicciones, decantó el alcance e interpretación de la entrada en vigencia del referido Acto Legislativo No. 02 de 2015, concluyendo que en relación a las funciones que se



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

encontraban a cargo de esta Sala, las modificaciones introducidas quedaron distribuidas de la siguiente manera: *(i) la relacionada con el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, pasó a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, órganos creados en dicha reforma (artículo 19), y (ii) la relacionada con dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones, fue asignada a la Corte Constitucional (artículo 14). En cuanto hace al conocimiento de las acciones de tutela, como ya se mencionó, el parágrafo del artículo 19 dispuso expresamente que “la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judiciales no serán competentes para conocer de acciones de tutela”.*

Reiteró la Corte Constitucional que en relación a las funciones jurisdiccionales del Consejo Superior de la Judicatura, lo decidido en el Acto Legislativo 02 de 2015, así: *“...los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”*, en consecuencia, conforme las medidas transitorias previstas en el referido acto legislativo, estimó la guardiana de la Constitución que hasta tanto los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no se posesionen, los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura deben continuar en el ejercicio de sus funciones, lo cual significa que actualmente está Colegiatura conserva sus competencias, es decir, se encuentra plenamente habilitada para ejercer, no sólo la función jurisdiccional disciplinaria, sino también, para dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones y para conocer de acciones de tutela.

**2.- De la Nulidad invocada.** Alegó el actor como causal de nulidad afincada en el numeral 1º del artículo 143 del Código Disciplinario único, el que al declararse la inconstitucionalidad del artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, mediante sentencia C-619 del 8 de agosto de 2012, poder preferente de la Sala Jurisdiccional disciplinaria del



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Consejo Superior de la Judicatura, debía rehacerse todo el trámite disciplinario y anularse la sentencia de primera instancia de fecha del 28 de febrero de 2013.

Solicitud que no tiene vocación de prosperar, en la medida en que precisamente en la parte resolutive de la sentencia de la Corte Constitucional colombiana se decidió declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, de manera taxativa, nada se decidió respecto a las decisiones tomadas con anterioridad, esto es, las derivadas de la vigencia del artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, en consecuencia, los efectos de la providencia producen efectos cuando cobran vigencia, estando salvaguardadas todas las actuaciones precedente por la presunción de legalidad que nunca fue cuestionada a los largo del proceso.

En consecuencia se niega la solicitud de nulidad deprecada.

### 3.- Asunto a resolver

Resulta en consecuencia imperioso analizar si en su actuar funcional, el doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR**, en su calidad de **Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá**, para la época de los hechos, incurrió en las conductas por las cuales se le corrió pliego de cargos y de las cuales fue sancionado, en la providencia que es objeto de apelación, o si por el contrario, varían o se revocan, al ser analizadas al tenor de los argumentos del apelante. En este orden de ideas, se enfatiza que en el derecho disciplinario funcional, la falta siempre supone la existencia de un deber, cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento trae como consecuencia la respuesta represiva del Estado.

De lo anterior se deduce que lo que genera el reproche al servidor judicial no es propiamente la voluntad de lesionar intereses jurídicos tutelados, sino los comportamientos que impliquen cumplimiento incompleto y defectuoso de los deberes de cuidado y eficiencia que se le encomiendan. Las faltas disciplinarias



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

por las cuales el *a quo* formuló el pliego de cargos fueron las descritas en las normas cuyo tenor literal es el siguiente:

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA:**

*“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”*

### **DECRETO 2591 DE 1991:**

*“ARTICULO 6º-Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:*

*1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”*

*“Art.- 10º. Legitimidad E Interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

*También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.*

*También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.*

### **LEY 734 DE 2002**



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Artículo 153 numeral 1º.

*“Son deberes de los funcionarios y empleados, según corresponda, los siguientes:*

*1. Respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos”.*

### **3.- Decisión del caso**

Procede esta Juez Colegiado a resolver los puntos del recurso de apelación formulada contra la decisión de primera instancia, circunscribiéndose al objeto de impugnación, y a lo que resulte inescindiblemente vinculado al tema, conforme al parágrafo 171 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Los argumentos que cuestionan la decisión de primera instancia, son los siguientes:

**1.-** Respecto a la falta de legitimación en la causa, por activa, consideró que, a diferencia del fallador de primer grado, la misma no era causal para inhibirse de proferir sentencia, sino para declarar la improcedencia de la misma. Consideró que no era constitucional, ni legalmente admisible que la razón de mantener una buena marcha en la administración de justicia, implicara que el funcionario disciplinante imponga a sus disciplinados como deben fallar y sustanciar los asuntos de su conocimiento. Alegó que quien debe imponer tales criterios es el respectivo órgano de cierre en materia de acciones constitucionales, esto es, la Corte Constitucional.

Respecto a este argumento, es menester señalar, por esta Colegiatura que el disciplinable pretender atribuir a esta Sala, una responsabilidad que sólo el era endilgable, cumplir el precedente de la Corte Constitucional en materia de test de procedibilidad de las acciones de tutela, lo que no hizo. Luego, no se está imponiendo el criterio del juez disciplinante. Todo lo contrario, esta Corporación, y sus Seccionales, verifican y deben velar, porque los funcionarios judiciales, cumplan en materia constitucional, en obediencia al Tribunal de cierre, esto es la Corte Constitucional, sus directrices estructuradas en las sentencias. Ello no es óbice, para que se considere cercenada la autonomía judicial, son los límites que el Estado de derecho, mediante el



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

precedente vertical, ha configurado, para que el proceder de los jueces, no denote arbitrario, como ocurrió en este caso, al invocar la autonomía judicial.

En situaciones como las que nos ocupa, esta Sala ha sentado un precedente sobre el límite de la autonomía funcional de los Jueces de tutela, que pasan por alto el test de procedibilidad, y al respecto se ha dicho:

*“Es así como, por ahora resulta evidente que el actor en la acción de tutela que dio origen a la presente actuación disciplinaria, había iniciado el adelantamiento de los mecanismos judiciales ordinarios y no los había culminado, situación que curiosamente no tuvo en cuenta el Juez Constitucional cuando obviando el test de procedibilidad y por tanto la normatividad en cita y el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, decidió fallar de fondo el asunto puesto a su conocimiento, tutelando los supuestos derechos fundamentales de la sociedad actora, pero sin considerar los intereses patrimoniales de la Nación. Así lo ha reiterado esta Sala, cuando señaló:*

*“Tampoco les era dable desconocer la ratio decidendi contenida en las sentencias de tutela proferidas sobre el mismo punto de derecho, cuyo precedente es obligatorio no sólo por provenir de la Corporación de cierre en materia de derechos fundamentales, sino por la necesidad de respetar el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima.*

*Ahora bien, el último principio referido –Vertrauensschutz, legitimate expectations, legittimo affidamento, estoppe-, reconocido como un parámetro constitucional relevante, protege a los destinatarios del ordenamiento jurídico de comportamientos ulteriores asimétricos, contradictorios o incompatibles con los anteriores y de cambios sobrevenidos, inesperados, súbditos e intempestivos<sup>23</sup>.*

*En torno al argumento referido a la no obligatoriedad del precedente, advierte la Sala que si bien es cierto que la parte resolutive de una sentencia de tutela únicamente tiene efectos inter partes, no puede sostenerse lo mismo de la ratio decidendi, en la medida en que la misma constituye una norma, al adquirir alcance general, pues es obligatoria su aplicación en todos los casos que se subsuman dentro de la hipótesis prevista por la regla judicial, como lo exige el respeto por el derecho a la igualdad en la aplicación del los artículos 13 y 29 de la Carta.*

---

<sup>23</sup> “Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München, Beck, 2009; P. Craig, Substantive Legitimate Expectations in Domestic and European Law, CLJ, 1996; Denis Mazeaud, La confiance légitime et l’estoppel, Revue Internationale de droit comparé, n° 2, Paris, 2006, citados en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil WNV. Exp. 11001-02-03-000-2005-00251-01 14 de fecha”.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

*La Corte Constitucional ha reiterado que frente a los precedentes derivados de las sentencias de sus superiores funcionales y, en particular, de las corporaciones que están en el vórtice de la estructura judicial colombiana, el juez está en la obligación de acatarlas, es decir, se aplica el principio stare deciris<sup>24</sup>.*

*En estos eventos, la autonomía judicial se restringe al máximo, de suerte que únicamente podrá apartarse del precedente fijado por tales autoridades judiciales si se verifica que existen hechos en el proceso que hacen inaplicable el precedente al caso concreto<sup>25</sup>.*

*Entonces, la anterior realidad fáctica y probatoria nos permite concluir, que existe mérito suficiente para llevar a juicio al funcionario aquí disciplinado para que responda por la omisión en que incurrió, por no respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, la Ley y el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el test de procedibilidad y el juez natural<sup>26</sup>.*

Así mismo, en Sentencia C-417 de 1993, la Corte Constitucional, advirtió que, aunque los jueces gozan de autonomía e independencia para interpretar las normas, su facultad no es absoluta.

Con todo, aunque los jueces gozan de autonomía e independencia para interpretar las normas, su facultad no es absoluta. En ese sentido, lo viene señalando la Corte Constitucional<sup>27</sup>:

*“Resulta evidente que la labor de los jueces al interpretar el derecho para aplicarlo al caso concreto, si bien supone que sea realizada de manera autónoma, no puede convertirse en patente de corzo para aplicar cualquier*

---

<sup>24</sup> “Este principio consiste en el respeto por las decisiones precedentes, es decir, decisiones tomadas previamente por otros tribunales que resolvieron un problema semejante”.

<sup>25</sup> Providencia mediante la cual se profirió pliego de cargos y suspensión provisional en contra de Magistrados del Tribunal Administrativo de Bolívar, en Sala No. 05 del 25 de enero de 2012, MP: Dr. JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ, radicado No. 201002406 00.

<sup>26</sup> Providencia del 8 de febrero de 2012, aprobada en Sala 007, MP. Dr. HENRY VILLARRAGA OLIVEROS, expediente No. 201102237.

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-1185 de 2001.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

*interpretación posible. El sistema jurídico, en sus distintos niveles, impone restricciones a las interpretaciones posibles, de suerte que resulta relativamente sencillo distinguir entre las correctas y aquellas que no satisfacen dicho requerimiento.*

*En estas condiciones, no puede sostenerse que la autonomía judicial equivalga a libertad absoluta de los jueces para interpretar el derecho. Por el contrario, de la Constitución surgen tres restricciones igualmente fuertes: el respeto por la corrección dentro del sistema jurídico y la realización de los principios, derechos y deberes constitucionales; la jurisprudencia de unificación dictada por las altas Cortes y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (...).”*

Y es precisamente en ejercicio de este principio constitucional en el que los jueces pueden variar de criterio, siempre que sus nuevas posturas o interpretaciones consulten con la Carta Política, el ordenamiento jurídico, sean compatibles con los principios y valores del sistema jurídico y respeten los derechos constitucionales y fundamentales de los asociados, pero también que no sea abiertamente irrazonables y manifiestamente caprichosas o arbitrarias, sin que ello apareje que el operador de Justicia, siempre deberá mantener la misma interpretación frente a una norma, pues ello sería tanto como petrificar el derecho, desconociendo lo dinámico y cambiante que es.

2.- En cuanto a el perjuicio irremediable en la acción de tutela cuestionada, proferida por el inculpado en las actuaciones, increpó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y la correspondiente medida de suspensión provisional, no resultaba eficaz frente a la protección deprecada por los actores de la misma, pues además, era un hecho notorio, la congestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Sobre este aspecto el argumento central consta de dos vertientes, el primero, es que los actores carecían de legitimidad en la causa por activa, para instaurar la cuestionada acción. Ese será un aspecto que irradiará necesariamente el segundo, que es el perjuicio irremediable, que los mismos invocaban, y que tampoco se logró demostrar. A continuación se estudiará, cada uno de estos elementos, para concluir, que el cargo del disciplinado, no está llamado a prosperar.

El a quo estudió y comprobó con rigor, en relación a este punto, que se allegó copia de la acción de tutela No. 2011/0553 que los ciudadanos Claudia López Ochoa, Luz Muñoz Zaraza y Hernán Rivera Torres formularon contra la Superintendencia Nacional de Salud (anexo), que sustenta fue conocida por el doctor Hugo Hernando Moreno Munévar, en su calidad de Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá. Acción cuyas pretensiones principales y subsidiarias se fundan en dejar sin efecto las resoluciones Nos. 000801 del 11 de mayo y 01644 del 12 de julio de 2011, para ordenar a la accionada, la devolución inmediata de la Administración de Saludcoop EPS, “de conformidad al estado en que estaba... antes de la intervención” de aquella; así mismo que la devuelva y entregue”... los bienes y haberes de SALUDCOOP EPS, objeto de toma y posesión por parte de aquella”. O bien, que se ordene la suspensión provisional de dichos actos administrativos, hasta que se pronuncie la justicia contencioso administrativa: Amén del amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, presunción de inocencia, buen nombre, defensa, contradicción, entre otros.

Amparo, donde se aprecia la respuesta de la Oficina Asesora de la Superintendencia Nacional de Salud, en que explica su actuación frente a la intervención de SALUDCOOP EPS y plantea la improcedencia de la acción con base en la existencia de otro mecanismo judicial y la inexistencia de un perjuicio irremediable.

También se halla la respuesta de SALUDCOOP EPS, donde se explican los motivos de intervención, y se propone la falta de legitimidad en la causa por activa, se propone la improcedencia de la tutela ante la existencia de otro mecanismo judicial y la inexistencia del perjuicio irremediable, entre otros.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Luego, el 31 de octubre de 2011, el doctor Hugo Hernando Moreno Munévar, en su calidad de juez 37 Civil del Circuito de Bogotá, profiere fallo, que en su parte resolutive dispuso: "...CONCEDER el amparo al derecho fundamental al DEBIDO PROCESO, el cual subsume las formas propias del proceso administrativo, especialmente las reseñadas en la parte motiva del presente fallo".

Como consecuencia de ello, ordenó:

*"... 3- SUSPENDER DE MANERA INMEDIATA Y PROVISIONAL las resoluciones Nos. 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 del 12 de julio de 2011, proferidas por la Superintendencia de Salud, por el término de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a la notificación del acto con el cual se resuelva el recurso de reposición interpuesto, si a ello hubiere lugar, en caso que la decisión sea desfavorable.*

*4.- Ordenar a la Superintendencia Nacional de Salud, que en el término de cuarenta y ocho ... horas, contada a partir ... de la notificación del presente fallo, proceda a devolver la administración de la EPS SALUDCOOP, la cual involucra la devolución y entrega inmediata de los bienes, haberes y negocios objeto de la toma de posesión.*

*5.- ORDENAR a la Superintendencia Nacional de Salud para que resuelva dentro el término de tres ... días, el recurso de reposición interpuesto del presente fallo.*

*6.- CONMINAR a la Superintendencia Nacional de Salud para que en un futuro se abstenga de incurrir en actuaciones como las que dieron lugar a la acción de tutela referida. (...)"*

Así, quienes actuaron como accionantes dentro de la referida acción constitucional, solicitaron –como ya se advirtió– al Juez Constitucional como consecuencia del amparo de los derechos fundamentales invocados, suspender o inaplicar las Resoluciones 000801 del 11 de mayo de 2011 y 01644 de 12 de julio del 2011 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, así como ordenar a dicha entidad la devolución inmediata de la administración, de los bienes y haberes de SALUDCOOP EPS. Pretensiones que en efecto, fueron acogidas por el funcionario de primera instancia –



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

hoy disciplinado-, pero revocadas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sede de impugnación<sup>28</sup>.

Consideró el señor Juez investigado que, *“la acción procedente para reclamar derechos subjetivos, sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o en últimas, la acción de reparación directa de que trata el artículo 86 ibídem, en la cual ellos tendrían que demostrar la violación efectiva a sus derechos legítimos, para obtener la reparación de los daños y es precisamente lo que se pretende evitar mediante el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para precaver un perjuicio irremediable, tal como lo señalaron en el escrito de tutela: .....*

*En consecuencia, por este medio pretenden que se evite la configuración de un perjuicio irremediable, por ello acogiendo que la H. Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada, que es posible que, de manera excepcional, se pueda acudir a la vía de acción de tutela, a pesar de existir otro medio de defensa judicial, éste mecanismo se utilice única y exclusivamente para precaver un perjuicio irremediable, ya que aunque existe otro medio de defensa judicial, éste no resultaría lo suficientemente eficaz dada la urgencia de la protección de los derechos fundamentales invocados, prueba de ello es que a pesar, que en su momento se interpuso el recurso de reposición del acto administrativo que ordenó la toma de posesión, es lo cierto que hasta la fecha este no ha sido resuelto y aunque ha operado el silencio administrativo negativo, para acudir a la acción de nulidad, los particulares no contarían con la suficiente inmediatez que demanda el amparo, dada la formalidad de la acción”<sup>29</sup>.*

Sin embargo, y de manera contradictoria, olvidó el Juez de tutela que para obtener los mismos efectos buscados con la acción de amparo invocada por los accionantes, éstos tenían otro mecanismo igualmente eficaz, cual era precisamente solicitar la suspensión de los aludidos actos administrativos proferidos por la Superintendencia Nacional de

---

<sup>28</sup> Según providencia del 17 de noviembre de 2011, visible a folios 125 y ss del c.o.

<sup>29</sup> Ver folio 63 del c.o., donde encontramos el fallo de primera instancia cuestionado.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Salud, en el mismo momento en que fuere utilizada o mejor, promovida la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juez natural, para el efecto, la Contenciosa Administrativa; pues recuérdese que justamente el hecho de que el recurso de reposición no hubiere sido resuelto en término, le daba vía libre a los interesados para iniciar la mencionada acción contenciosa, y por ende para solicitar desde la misma presentación de aquella, medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos presuntamente ilegales o violatorios del debido proceso, mecanismo que contrario a lo sostenido por el disciplinado como se plasmó atrás, resultaba no menos eficaz que la acción de tutela, porque debía ser resuelto en el mismo auto admisorio de la demanda como lo disponen los artículos 152 del Código Contencioso Administrativo y porque además, la misma Constitución Política en su artículo 238 otorga dicha posibilidad. Normas, vigentes para la época de los hechos, que señalaban:

### **Código Contencioso Administrativo.**

*"ARTICULO 152. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 31 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> **El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos** mediante los siguientes requisitos:*

- 1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*
- 2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*
- 3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor. (...)*

*ARTICULO 154. PROCEDIMIENTO ANTE EL CONSEJO DE ESTADO. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 32 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Los procesos ante el Consejo de Estado, la solicitud de suspensión provisional será resuelta por la Sala o Sección en el auto admisorio de la demanda.*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

*Contra el auto que resuelve la solicitud de suspensión provisional, procede el recurso de reposición.*

*El auto que disponga la suspensión provisional se comunicará y cumplirá previa ejecutoria.*

*ARTICULO 155. PROCEDIMIENTO ANTE LOS TRIBUNALES. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 33 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> En los Tribunales Administrativos la solicitud de suspensión provisional debe resolverse por la correspondiente Sala, Sección o Subsección.*

*Contra el auto que resuelva la solicitud de suspensión provisional, en los procesos de que conoce el Tribunal en única instancia, procede el recurso de reposición. En los de primera instancia, el auto que decida la petición de suspensión provisional es apelable en el efecto suspensivo para ante el Consejo de Estado y la orden de suspensión se comunicará y cumplirá, si fuere el caso, sólo cuando la decisión del superior quede ejecutoriada.*

*Este recurso no suspenderá la tramitación del proceso ante el inferior, el cual actuará con la copia de las piezas correspondientes, cuyos originales se enviarán al Consejo de Estado.*

*El Consejo de Estado decidirá de plano el recurso de apelación”.*

### **Constitución Política.**

*“ARTICULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.*

Pero adicionalmente, téngase en cuenta que sobre este punto el Juez investigado extrañamente tampoco atendió la respuesta presentada por el representante de la EPS SALUDCOOP, cuando al respecto manifestó que *“los accionantes pretenden por este medio de la acción de tutela reemplazar el procedimiento judicial idóneo, especial, específico por la jurisdicción contenciosa administrativa para dejar sin efectos los actos administrativos –resoluciones Nos. 0801 del 11 de mayo de 2011 y 1164 de julio de 2011 proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante las cuales se ordenaron la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios; y la intervención forzosa administrativa y prorrogar la intervención de SALUDCOOP EPS O.C.”.*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Y es que al respecto, en amplia Jurisprudencia la Corte Constitucional ha dicho que aún cuando los procesos administrativos pueden resultar demorados, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho constituye un mecanismo idóneo para la protección de los derechos de las personas frente a los eventuales excesos de la administración, precisamente porque a través de la precitada acción puede utilizarse la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos a demandar constituyendo así una vía que ofrece garantías suficientes para los interesados.

Es así como a modo de ejemplo, podemos citar la sentencia T-629 de 2009 de la Corte Constitucional<sup>30</sup>, donde sobre el tema en particular se señaló lo siguiente:

*“2. La jurisprudencia de esta Corte ha indicado que la procedencia del amparo está sujeta a que el actor acredite sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. En este sentido observa la Sala, que el demandante no señala por qué, en su momento, no acudió al mecanismo judicial ordinario ni por qué se hace imperativo desestimar la vía usual por la cual se ventila este tipo de controversias. Simplemente anota en la tutela que no acude a la vía contenciosa porque la decisión que se adoptaría en sede contenciosa sería tardía e inútil respecto del perjuicio eventualmente causado a sus derechos fundamentales. En palabras del actor “la acción de tutela procede porque la vía de defensa judicial existente tarda bastante tiempo y además, sólo tendría una pretensión indemnizatoria que no cubre todas las dimensiones de los derechos que se me conculcarían si se ejecutara el errado fallo disciplinario”.*

***La Corte Constitucional en muchas ocasiones ya ha sostenido que es cierto que el trámite de la acción de tutela es más rápido que el de otras acciones judiciales, pero si este fuera un criterio para la procedibilidad de la acción de tutela, todos los procesos terminarían tramitándose por esa vía, desconociendo su finalidad de mecanismo subsidiario y residual.***<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> MP. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, expediente T- 2266809, septiembre 4 de 2009.

<sup>31</sup> Cfr. la sentencia T-504 de 2000 entre muchas.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

3. Las sentencias que son objeto de revisión por esta Sala, obviaron un presupuesto de procedibilidad y fallaron de fondo una tutela que era improcedente porque incumplía claramente la regla general aplicable en estos casos. En materia constitucional –cuando se trata del estudio concreto de constitucionalidad vía de amparo o tutela- existen unas causales legales específicas de procedencia e improcedencia contempladas en los artículos 5º y 6º del Decreto 2591 de 1991. En consecuencia, las sentencias de instancia, fallaron un asunto que no cumple los requisitos procesales indispensables para que se constituya regularmente la relación procesal<sup>32</sup>.

(...)

7. En relación con las razones por las cuales no se interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción competente, valgan las siguientes precisiones: (i) respecto de los mecanismos de defensa judicial principales u ordinarios, esta Corporación ha sostenido que debe evaluarse el hecho de “que no todos tienen similares características, pues algunos son procesalmente más rápidos y eficaces que los demás”<sup>33</sup>; (ii) **así, tratándose de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, que se ejercen ante la jurisdicción contencioso administrativa, éstas se consideran mecanismos en principio más eficaces en cuanto su ejercicio puede ir acompañado de la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo atacado, solicitud que debe ser resuelta en el auto admisorio de la demanda**<sup>34</sup>.

**La facultad de ejercer las acciones contencioso administrativas, acompañada de la posibilidad de solicitar que se decrete la suspensión provisional del acto impugnado, “hace más cuidadoso y exigente el examen frente al evento de conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues la persona interesada además de contar con un mecanismo de defensa judicial ordinario, tiene a su favor el derecho de formular una petición excepcional, eficaz y de pronta solución, como la de suspensión temporal**

---

<sup>32</sup> Sentencia T-883 de 2008

<sup>33</sup> Sentencia SU-544 de 2001.

<sup>34</sup> La posibilidad de suspender provisionalmente los actos administrativos se encuentra consagrada en el artículo 238 de la Constitución Política, el cual establece expresamente que: “[l]a jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”. Dicho mandato es a su vez desarrollado por los artículos 152 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

*del acto*<sup>35</sup>. El tema fue abordado por la Corte en la Sentencia T-640 de 1996, en los siguientes términos:

**"...resulta ser que la suspensión provisional de los actos administrativos es trámite que se ubica como una de las medidas que deben solicitarse antes de que sea admitida la demanda que se formule en contra del acto correspondiente; es concebida como medida cautelar en presencia de excepcionales casos en los que la vulneración de normas superiores sea manifiesta, y como tal es cuestión previa a decidir en el trámite de la acción que se adelanta. Así las cosas, esta posibilidad judicial resulta ser un trámite pronto, y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela. Luego tampoco por este concepto encuentra la Sala motivo para conceder el amparo solicitado".**

Dicho criterio ha sido a su vez reiterado, entre otras, en las Sentencias T-533 de 1998, T-127 de 2001 y SU-544 de 2001 y más recientemente en decisión de Sala Plena- SU- 037 de 2009- donde se ha afirmado:

**"Por ello es pertinente reiterar aquí la jurisprudencia de esta Corporación, transcrita en la misma demanda, según la cual la suspensión provisional resulta ser un trámite pronto y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela, sin que sea dable compartir los criterios expuestos a lo largo del líbello, en el sentido de admitir la viabilidad de la tutela y su mayor eficacia, por razones de tiempo, frente a la demora de los procesos ordinarios, pues ello daría lugar a la extinción de estos, si se pudiere escoger alternativamente y por esa circunstancia, entre el juez de tutela y el juez ordinario para la definición apremiante de los derechos reclamados, lo que desde luego desnaturaliza la verdadera finalidad constitucional encaminada a la protección de los mismos, previo el cumplimiento de los presupuestos requeridos".** (Resaltado fuera de texto).

Por ello, no es atendible, que con base en un perjuicio irremediable, no demostrado, se pretenda cuestionar la eficacia del Jurisdicción de lo Contencioso administrativo, pues, aún si así fuere, el Estado de Derecho colombiano, implica respetarlas. En conclusión, claramente el amparo declarado por el Juez MORENO MUNEVAR, no resultaba procedente ni siquiera como mecanismo transitorio, porque como ya se indicó, los accionantes por un lado no eran los directamente perjudicados con la actuación desplegada por la entidad accionada, esto es, por la Superintendencia Nacional de

---

<sup>35</sup> Sentencia SU-544 de 2001.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

Salud, y por otro, por cuanto el presunto “*perjuicio irremediable*”, no se encontraba probado, contrario sensu, estaba demostrado que SALUDCOOP EPS seguía funcionando y prestando sus servicios acordes con su objeto social, tanto así, que los accionantes, seguían vinculados en las mismas condiciones en que se presentaron para actuar, es decir, como trabajadores, cooperados y usuarios de la EPS, independientemente de quien estuviere ejerciendo su administración; pues incluso, así lo dejó vislumbrado el Representante Legal de la mencionada entidad en su intervención procesal cuando se opuso a las pretensiones de los demandantes como quedó arriba advertido.

Dadas las anteriores consideraciones, la Sala procederá a confirmar íntegramente la decisión apelada, toda vez que la misma atendió con acierto la realidad procesal, atendió los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad previstos en un Estado Social de Derecho, al igual que la responsabilidad del investigado frente a los cargos irrogados, con lo que se colmaron los requisitos previstos en el artículo 142 del CDU para proferir sentencia sancionatoria, pues se tiene la certeza sobre la existencia objetiva de las faltas y el grado subjetivo de responsabilidad con que actuó el disciplinado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO:** negar la solicitud de nulidad deprecada por el disciplinable, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la providencia del 28 de febrero de 2013, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá<sup>36</sup>, mediante la cual se le sancionó con **SEIS (6) MESES DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO**, por incurrir en vulneración del deber previsto en el artículo 153 numeral 1º de la Ley 270 de 1996, al desconocer el contenido de los

---

<sup>36</sup> Sala integrada por los Magistrados Alberto Vergara Molano (Ponente) y María Lourdes Hernández Mindiola.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

artículos 86 inciso 3º de la Constitución Política, y 6º numeral 1º, y 10º del Decreto 2591 de 1991, en contra del doctor **HUGO HERNANDO MORENO MUNEVAR**, en su calidad de **Juez 37 Civil del Circuito de Bogotá**, para la época de los hechos, contra.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** esta decisión al disciplinado, informándole que contra ella no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en los artículos 205 y 206 de la Ley 734 de 2002.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente sentencia, comuníquese a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, a las Presidencias de las Salas Administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y Seccional de la Judicatura del Bogotá y al Tribunal Superior de Bogotá, conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y 221 de la Ley 734 de 2002.

**QUINTO:** Devuélvase el expediente al Seccional de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS**

**Magistrada**

**FIDALGO JAVIER ESTUPIÑÁN CARVAJAL**

**Magistrado**

**CAMILO MONTOYA REYES**

**Magistrado**

República de Colombia  
Rama Judicial



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA  
M.P. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS  
Radicado No. 110010102000201102939 01  
Referencia: Funcionario en Apelación

**JHON JAIRO MORALES ALZATE**

**Conjuez**

**LUIS ARNULFO MORENO PRIETO**

**Conjuez**

**HUGO QUINTERO BERNATE**

**Conjuez**

**ANDRES FERNANDO RAMIREZ MONCAYO**

**Conjuez**

**YIRA LUCÍA OLARTE ÁVILA**

**Secretaria Judicial**