

## **LA NO OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO POR PARTE DEL JUEZ GENERA VÍA DE HECHO JUDICIAL**

La imposición de las medidas correccionales que se traducen en el ejercicio de los poderes disciplinarios del juez dirigidos a que pueda mantener el normal desarrollo del proceso (art. 39 C. P. C.), implica la ponderada valoración por éste de las causas y razones sobre la presunta inobservancia por parte del destinatario de las órdenes y de las disposiciones por él dictadas. Este examen exige, por tanto, establecer el grado de responsabilidad que le cabe en el presunto incumplimiento toda vez que la filosofía que inspira dotársele al juez de tales poderes tiene que ver, esencialmente, con lograr que sus órdenes sean cumplidas. El poder correccional del juez, en la medida en que busca determinar existencia de responsabilidad subjetiva del funcionario al cual le pueda ser imputable la omisión del cumplimiento de una orden judicial, requiere la verificación de los elementos propios de un régimen sancionatorio, *verbi gratia*, los alcances del deber atribuido, los grados y modalidad de culpa o de negligencia que haya podido tener en la omisión, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, etc.

La Sala encuentra que la medida disciplinaria de multa impuesta por el Tribunal a la Delegada Departamental del Registrador Nacional, en ejercicio del art. 39 del C.P.C., vulneró los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa por cuanto se produjo sin el previo adelantamiento de un procedimiento al menos sumario que conllevara, como mínimo, la averiguación sobre la certeza de la omisión en el cumplimiento de tal orden, verificando la aseveración hecha por la funcionaria obligada a efectuar la remisión documental, acerca de si ésta llegó o no como anexo del primer oficio-respuesta por ella enviado. Por lo tanto, el trámite adelantado para determinar la responsabilidad de la funcionaria en la presunta omisión en la remisión de las pruebas solicitadas no existió o no estuvo revestido de la plenitud de las garantías que exige el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que a la sancionada no se le concedió oportunidad, antes de imponerle la multa, de defender su postura y de aportar pruebas para acreditar lo asegurado. Así las cosas, procede el amparo del derecho al debido proceso y de defensa de la accionante dejando sin efecto la sanción que le fue impuesta para, en su lugar, ordenar que previo a la decisión sobre la procedencia o no de la imposición de la medida correccional de que trata el art. 39 del C.P.C., se le adelante el respectivo procedimiento dotado de las garantías de ley que incluyan decreto y práctica de pruebas, permitiendo que la funcionaria cuestionada ejercite su derecho de defensa.

**SENTENCIA DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2008. ACCIÓN DE TUTELA. EXPEDIENTE No. 11001-03-15-000-2008-01079-01. DEMANDANTE: MARTHA ELVIRA CIODARO GÓMEZ. CONSEJERA PONENTE: SUSANA BUITRAGO VALENCIA.**

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil ocho (2008)

**Expediente N°:** 11001-03-15-000-2008-01079-01

**Demandante:** MARTHA ELVIRA CIODARO GÓMEZ

**ACCIÓN DE TUTELA**

Procede la Sala a resolver la solicitud formulada por la señora Martha Elvira Ciodaro Gómez, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, y desarrollada en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud.**

Martha Elvira Ciodaro Gómez actuando en nombre propio y en su condición de Delegada para el Departamento de Bolívar del Registrador Nacional del Estado Civil ejerce acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Bolívar, con el objeto de que se le amparen sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso (artículos 13, 25, 29, 228 y 229 de la Constitución Política), que considera vulnerados con ocasión de la sanción que le fue impuesta por el presunto desacato a una orden emitida dentro del proceso de nulidad Electoral de Jerson Cabrera Ramírez contra el Concejal Rafael Meza Pérez, radicado bajo el N° 2007 - 0802.

En consecuencia, solicita se revoque la decisión sancionatoria porque existen vicios en el trámite surtido por el Tribunal. De manera subsidiaria, pide se ordene dar trámite a la solicitud de ilegalidad presentada contra la sanción impuesta, con fundamento en que en Colombia prima el principio de la doble instancia.

La demandante apoya la solicitud de tutela en los **hechos** que se resumen de la siguiente manera:

Ante el Tribunal Administrativo de Bolívar y bajo la conducción del doctor Javier Ortiz del Valle se tramita el proceso de acción electoral iniciado por Jerson Cabrera Ramírez contra Rafael Meza Pérez, quien resultó elegido concejal del Distrito de Cartagena período 2008-2011.

Mediante oficio de 25 de mayo de 2008, la Secretaría del Tribunal Administrativo solicitó a la Delegación Departamental del Estado Civil unos documentos relacionados con el proceso instaurado contra el concejal Meza Pérez, los cuales, asegura fueron remitidos por oficio N° 000697 de 26 de marzo de 2008 y recibidos por dicha Secretaría según obra en dicho oficio. Agrega, que con posterioridad e insistencia del Tribunal tales documentos se remitieron nuevamente con oficio N° 00001142 del 20 de mayo de 2008.

Manifiesta que las constancias de entrega de los documentos firmados por la Secretaría del Tribunal son **plena prueba** del cumplimiento a la solicitud de la Corporación y el que no hayan sido anexados la totalidad de los documentos al expediente se debe al desgreño de la Secretaría.

Explica que sus derechos fundamentales están siendo vulnerados y que tal razonamiento fue manifestado en el salvamento de voto emitido por la Magistrada Norah Jiménez Mendez, quien no compartió la decisión sancionatoria, para lo cual expresó como fundamento de su disenso lo siguiente:

“[...] HACE ALGUNAS SEMANAS LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ANALIZÓ UNA PROBLEMÁTICA QUE SE VIENE PRESENTANDO EN LOS PROCESOS, CONSISTENTE EN FOLIATURAS IRREGULARES, MEMORIALES Y DOCUMENTOS QUE SE ANEXAN TAMBIÉN EN FORMA IRREGULAR O QUE NO SE ANEXAN EN FORMA INMEDIATA, SINO ALGÚN TIEMPO DESPUÉS, CUANDO SE HAN RESUELTO OTRAS SITUACIONES, etc. [...]”

Explica que no es cierto como lo señaló el Tribunal demandado al imponerle la sanción que en su condición de Delegada del Registrador Nacional del Estado Civil, no haya enviado los documentos requeridos, pues insiste, en que los remitió en dos oportunidades.

Que esta actuación denota violación al procedimiento y, como ocurre en el presente caso, el errado análisis y el desconocimiento de tales pruebas constituyen violación al debido proceso.

Refiere que la Oficina de Control Disciplinario de la Registraduría Nacional del Estado Civil inició en su contra investigación disciplinaria por los hechos que atribuye el Magistrado ponente de la sanción.

Indica que como el acto que le causa el agravio goza de presunción de legalidad, y ante la evidencia del perjuicio que le ocasiona, solicita se considere la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Agrega que el hecho arbitrario que alega es generador de perjuicios, pues además de la imposición de la multa, lo es también la declaratoria de improcedencia de ilegalidad que planteó contra la decisión sancionatoria.

Considera que en este caso no existe la posibilidad de incoar Recurso Extraordinario de Revisión, por cuanto la sanción está contenida en un auto, no susceptible del ejercicio de esta acción.

Luego de citar apartes de una sentencia de tutela dictada por la Corte Constitucional, concluye que le asiste competencia al juez del amparo tutelar para reformar o revocar sentencias judiciales de conformidad con la Constitución Política, sin que ello constituya un atentado contra las jerarquías institucionales. Que la única vía legal para asegurar sus derechos es la acción de tutela, pues considera que en el evento de tramitarse una acción de nulidad y restablecimiento, la decisión que allí se adopte, llegará cuando el proceso disciplinario ya haya culminado. Además, señala que el cargo que ocupa es discrecional y puede por este motivo, ser reemplazada.

## **2. Trámite de la solicitud.-**

La solicitud de tutela fue admitida por auto del 15 de octubre de 2008, en la que se ordenó notificar a los Magistrados del Tribunal

Administrativo de Bolívar. Igualmente, se solicitó al Despacho del doctor Javier Ortiz del Valle y a la Secretaría del Tribunal, informaran sobre los hechos que motivan la tutela.

### **3. Contestación de la solicitud de tutela.-**

El Magistrado del Tribunal Administrativo de Bolívar, doctor Javier Ortiz del Valle, afirma respecto de los hechos alegados por la accionante y de la posible vulneración de derechos fundamentales, que no tiene éxito la acción de tutela en razón al indebido planteamiento de los mismos. Que la demandante lo menciona como el posible vulnerador de sus derechos, siendo que la decisión judicial atacada fue emitida en Sala de Decisión y no por él como juez unipersonal.

Considera que la accionante se refiere de manera irrespetuosa frente a los Magistrados y solicita se sancione tal comportamiento.

Explica que la conducta de la demandante, tal y como puede observarse en la documentación aportada, fue descomedida.

Que la Constitución Política obliga a los jueces electorales a fallar los procesos de esta naturaleza en el término de un año, so pena de que esta situación acarree una falta gravísima que daría lugar a la destitución.

Refiere que se le requirió para que cumpliera y al no hacerlo era procedente aplicarle el corrector procesal que la ley otorga a los jueces.

En consideración a tales argumentos solicita se niegue la tutela y se le indique a la accionante que esta acción no se creó para subsanar sus errores.

Por su parte, la Secretaria General del Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar respecto de los hechos materia de debate, y de las explicaciones solicitadas por esta Corporación, manifestó:

- “1. Que el oficio N° 00697 del 28 de marzo de 2008, recibido en secretaría el día 31 de marzo de 2008, visible al folio 95 del proceso electoral N° 130012331-003-2007-00802-00, **SE RECIBIÓ EN ESTA SECRETARÍA COMO RESPUESTA AL OFICIO N° 0592 DEL 25 DE MARZO DE 2008**, el cual fue librado en cumplimiento del proveído de fecha 18 de febrero de 2008, mediante el cual se abrió a pruebas el proceso. Una vez recibido se anexó inmediatamente al expediente siendo foliado de forma inmediata junto con los anexos recibidos con el mismo, los cuales se extienden hasta el folio 131. (anexo copia de los mismos)
2. A folio 132 del expediente, con fecha 1° de abril de 2008, se da cuenta al Magistrado ponente del expediente, informándole que el término probatorio se encontraba vencido.
3. Que el oficio N° 001142 del 20 de mayo de 2008, recibido en esta secretaria en esa misma fecha, visible al folio 425 del expediente electoral en mención, se recibió en esta Secretaría como respuesta al oficio N° 1202 del 19 de mayo de 2008, el cual fue librado en cumplimiento del proveído de fecha 19 de mayo de 2008, notificado por estado el 23 de mayo de 2008, **MEDIANTE EL CUAL SE DIO APERTURA A INCIDENTE DE TACHA DE FALSEDAD Y SE ORDENÓ REQUERIR A LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL A FIN DE QUE REMITIERA EL ACTO ADMINISTRATIVO MEDIANTE EL CUAL SE DECLARA ELECTO COMO CONCEJAL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS AL SEÑOR RAFAEL MEZA PÉREZ, E-26 PARA EL PERÍODO CONSTITUCIONAL 2003-2007** y en cumplimiento del oficio N° 0592 del 25 de marzo de 2008. Una vez recibido el oficio se anexó de manera inmediata al expediente procediendo a su foliación en el mismo. (anexo copia de las piezas procesales en mención)
4. Del anterior oficio, se dio cuenta al Magistrado Ponente una vez se encontró ejecutoriada la providencia del día 19 de mayo de 2008, tal como consta en informe secretarial de fecha 27 de mayo de 2008 visible a folio 434 del expediente electoral referido.
5. Que ambos oficios remitidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, fueron recibidos por la señora BERNARDA DE JESÚS OSORIO SIMAHAN, escribiente nominado de esta Secretaría.
6. Que en tales documentos **NO SE DEJÓ CONSTANCIA DE LOS FOLIOS QUE SE ACOMPAÑABAN**, toda vez que el sello que el Tribunal tenía designado para verificar la entrega no señalaba la opción de colocar el número de folios que se reciben. Actualmente la Sala Plena del Tribunal dispuso el cambio de sello y se cuenta con uno nuevo que si tiene esa opción. [...]” (Resaltas y subrayas fuera del texto)

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, 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.

## **1. El Problema Jurídico.**

Consiste en establecer si la providencia del 22 de julio de 2008 que profirió el Tribunal Administrativo de Bolívar, en ejercicio de los poderes disciplinarios establecidos en el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil, por medio de la cual se sancionó a la doctora Martha Elvira Ciodaro Gómez en su calidad de Delegada Departamental del Registrador Nacional del Estado Civil en el Departamento Bolívar, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales, por el incumplimiento en que incurrió en su deber de autoridad pública, vulneró los derechos fundamentales que la accionante invoca y si procede el amparo constitucional que reclama.

## **2. Del material probatorio.**

La sanción que le fue impuesta por el Tribunal Administrativo de Bolívar a la demandante obedeció al incumplimiento de acatar una orden judicial, relativa al envío del formulario **E-26 en el que constara la elección del señor Rafael Meza Pérez como Concejal del Distrito de Cartagena para el período 2003 - 2007.**

En el expediente está acreditado que dicha documental se solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil por la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Bolívar, inicialmente, en cumplimiento del auto de pruebas dictado en el proceso electoral<sup>1</sup> y, que luego se requirió en el trámite de incidente de tacha de falsedad que promovió el demandado en virtud a la manifestación que efectuaron los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil al dar respuesta al mencionado oficio 0592 emanado de la Secretaría del Tribunal, consistente en aseverar que enviaban copia del: "[...] *Formulario E - 26 por medio del cual declaran elegido al señor RAFAEL MEZA PÉREZ como Concejal del Distrito Especial de Cartagena, por el período constitucional 2004 - 2007, **por el Partido Conservador Colombiano***"<sup>2</sup>, sin que tal circunstancia a juicio del demandante en el proceso electoral en curso radicado bajo el N° 2007-0802, consultara la verdad del

---

<sup>1</sup> Oficio N° 0697 del 25 de marzo de 2008 (fl. 11)

<sup>2</sup> Alega el demandante que el demandado para ese período no participó bajo el aval del partido a que hace referencia el oficio remitido de la documental.

contenido de dicho documento y porque, pese a enunciarse como enviado, no se encontraba radicado en el expediente.

En el curso del trámite del incidente de tacha falsedad, por auto del 19 de mayo de 2008 el Magistrado Conductor decretó pruebas<sup>3</sup> y dispuso lo siguiente:

**“QUINTO:** Requiérase a la Registraduría Nacional del Estado Civil a fin de que remita **con destino al incidente de tacha de falsedad** el acto administrativo mediante el cual se declara electo como Concejal del Distrito de Cartagena de Indias, al señor RAFAEL MEZA PÉREZ, E - 26, para el período constitucional 2003 – 2007, **y en cumplimiento del oficio N° 0592 del 25 de marzo de 2008.**

**SEXTO: Solicítese informe** a la Registraduría Nacional del Estado Civil, exponiendo las **razones por las que no fueron allegados en el término perentorio concedido en el auto que abrió a pruebas el proceso los documentos que en este auto se requieren** para lo cual se concede un término de tres (3) días, **so pena de ser utilizados los poderes disciplinarios del Juez”**

Para dar cumplimiento a esta orden, la Secretaría del Tribunal dirigió oficio N° 1.202 del 19 de mayo de 2008 a la Registraduría Nacional del Estado Civil le solicitó enviar dicha documental y aportar el informe respectivo. (fl. 11 Copia del cuaderno incidente)

La Delegada Departamental del Registrador Nacional contestó el mencionado oficio<sup>4</sup> en los siguientes términos:

“En atención a su oficio Nro. 1202 del 19 de mayo del presente año, me permito comunicarle que los Delegados Departamentales del Registrador Nacional en Bolívar acatamos y cumplimos las funciones establecidas en nuestra Carta Magna, y el Código Administrativo,, (sic) damos fe de ello, **que mediante oficio Nro. 000697 del 28 de marzo del presente año, se le dio respuesta a su oficio 0592 del 25 de marzo de 2008, y recibido por el Tribunal el día 31 del mismo mes y año, del cual anexamos copia.”**

Con auto del 22 de julio de 2008<sup>5</sup> el Tribunal Administrativo de Bolívar sancionó a la funcionaria de la Registraduría. Como fundamento de su decisión explicó:

<sup>3</sup> Fl. 10 del Cuaderno Anexo al expediente de tutela contentivo de la copia auténtica del incidente de tacha de falsedad.

<sup>4</sup> (Fl. 12 Copia del cuaderno incidente de tacha de falsedad.)

" [...] Aunado a lo anterior, se ha dado la oportunidad procesal para explicar a esta Corporación la justa causa que excuse la no expedición de copias del acto solicitado, considera esta Sala de Decisión que **la Registraduría (sic) ha faltado a su deber de colaborar con la administración de justicia cuando se le requiere por cuanto es el órgano competente para allegar el documento solicitado, entorpeciendo con su accionar la celeridad que la Constitución exige que debe observarse en las acciones electorales y con ello faltando a su deber de colaboración con las demás autoridades públicas** **AL NO ALLEGAR LA COPIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO MEDIANTE EL CUAL SE DECLARA ELECTO COMO CONCEJAL DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS,** al señor RAFAEL MEZA PÉREZ, E-26, para el período constitucional 2004 - 2007, solicitada en las oportunidades perentorias que para ello se le dieron.

Habiéndosele prevenido de las consecuencias que establece el Código de Procedimiento Civil de no cumplir con los términos perentorios dados para allegar el documento y en estricto cumplimiento de los deberes del juez consagrados en el artículo 37 del Código de Procedimiento Civil, **se procederá haciendo uso de los poderes disciplinarios del juez sancionando a la Doctora Martha Elvira Ciodaro Gómez, en su calidad de Delegada Departamental del Registrador Nacional del Estado Civil en Bolívar, como funcionaria responsable en el ejercicio de sus competencias de allegar el acto administrativo solicitado, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por el incumplimiento en que incurrió a su deber de autoridad pública de colaboración con las autoridades judiciales [...]**" (Resaltas y subrayas fuera de texto)

Esta decisión fue objeto del recurso de reposición y en subsidio de apelación por la afectada, impugnación resuelta por auto del 1º de septiembre de 2008<sup>6</sup> en el sentido de no reponer el auto del 22 de julio de 2008 y de rechazar por improcedente el recurso de apelación.

Mediante escrito del 3 de septiembre la doctora Martha Elvira Ciodaro Gómez solicitó decretar la ilegalidad de los referidos autos. Alegó que de acuerdo con el sello del Tribunal se debe presumir de pleno derecho que al recibir el oficio, se recibieron con éste **todos los documentos relacionados** y que si ello no fue así, se debe a la situación que registra la Magistrada Jiménez Méndez, ello, en desmedro del derecho fundamental al debido proceso.

### **3. Del caso concreto.-**

Visto lo anterior, corresponde a la Sala resolver el reclamo tutelar que la demandante plantea por estimar que se le han vulnerado sus derechos fundamentales en razón a los vicios que se presentaron en el

---

<sup>5</sup> Esta providencia fue aprobada con salvamento de voto manifestado por la doctora Norah Jiménez Méndez.

<sup>6</sup> Este auto fue aprobado con salvamento de voto manifestado por la doctora Norah Jiménez Méndez.

trámite surtido por el Tribunal el cual, a su juicio, antes de adoptar a su interior correctivos, decidió imponerle la multa que ahora cuestiona.

Para abordar el análisis de este asunto es preciso hacer claridad frente a los siguientes temas:

### **3.1 Del debido proceso en el trámite en el que se ejercen los poderes disciplinarios del juez.-**

Los jueces en su condición de autoridades responsables de los procesos judiciales a su cargo están en la obligación de garantizar el normal desarrollo del debate y, para tal propósito, el legislador los dotó de instrumentos dirigidos a mantener el orden y la disciplina en la actuación procesal, como herramientas esenciales para generar un ambiente propicio para la controversia y para la definición de los asuntos sometidos a su consideración.

Estos instrumentos están materializados en los poderes correccionales que el juez puede imponer en ejercicio de sus funciones a los particulares y a los funcionarios públicos que incumplan sus órdenes o que demoren su ejecución, como lo dispone el artículo 39<sup>7</sup> del C.P.C., que a la letra reza:

**“ARTÍCULO 39. PODERES DISCIPLINARIOS DEL JUEZ.** El juez tendrá los siguientes poderes disciplinarios:

1. Sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.

Las multas se impondrán por resolución motivada, previa solicitud de informe al empleado o particular. La resolución se notificará personalmente y contra ella sólo procede el recurso de reposición; ejecutoria, si su valor no se consigna dentro de los diez días siguientes, se convertirá en arresto equivalente al salario mínimo legal por día, sin exceder de veinte días.

Las multas se impondrán a favor del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, salvo disposición en contrario; su cuantía y tasa de conversión en arresto, serán revisadas periódicamente por el gobierno.

2. Sancionar con pena de arresto inmutable hasta por cinco días a quienes le falten al debido respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas. Para imponer esta pena será necesario acreditar la falta con certificación de un empleado de la oficina que haya presenciado el hecho, prueba testimonial o con copia del escrito respectivo.

El arresto se impondrá por medio de resolución motivada que deberá notificarse personalmente y sólo será susceptible del recurso de reposición.

Ejecutoria la resolución, se remitirá copia al correspondiente funcionario de policía del lugar, quien deberá hacerla cumplir inmediatamente.

3. Ordenar que se devuelvan los escritos irrespetuosos para con los funcionarios, las partes o terceros.

---

<sup>7</sup> Artículo modificado por el artículo 1, numeral 14 del Decreto 2282 de 1989.

4. Expulsar de las audiencias y diligencias a quienes perturben su curso.
5. Sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a los empleadores o representantes legales que impidan la comparecencia al despacho judicial de sus trabajadores o representados, para rendir declaración o atender cualquiera otra citación que el juez les haga. "

El procedimiento que con tal fin se adelante debe observar el debido proceso, en los términos del artículo 29 de la C.P.

Sobre el particular y al examinar la exequibilidad del artículo 39 del C.P.C., la h. Corte Constitucional, preciso:

**"[...] el poder disciplinario del Juez que lo habilita para la imposición de sanciones de carácter correccional, a la luz de la Carta de 1991, está sujeto también, como cualquier otro, a lo dispuesto en el artículo 29 de la C.N., esto es, AL DESARROLLO PREVIO DE UN PROCESO, NO OBSTANTE ÉSTE SEA SUMARIO, QUE GARANTICE AL PRESUNTO INFRACTOR EL DERECHO A LA DEFENSA, SIN QUE CON ELLO SE DESCONOZCA LA SUPREMA AUTORIDAD DE QUE ESTA INVESTIDO EL JUEZ, ni su capacidad y calificación, las cuales se deben presumir en tanto su nombramiento está condicionado a que las acredite."<sup>8</sup>**

Desde esta perspectiva legal, la imposición de las medidas correccionales que se traducen en el ejercicio de los poderes disciplinarios del juez dirigidos a que pueda mantener el normal desarrollo del proceso, implica la ponderada valoración por éste de las causas y razones sobre la inobservancia por parte del destinatario de las órdenes y de las disposiciones por él dictadas, examen que exige por tanto, establecer de manera previa a concretar si procede sancionarlo, el grado de responsabilidad que le cabe en el presunto incumplimiento, puesto que la filosofía que inspira la dotación de tales poderes tiene que ver, esencialmente, con lograr que sus ordenes sean cumplidas. El numeral 1º del artículo 39 del C.P.C. señala que la multa procede si el incumplimiento a la orden del juez se produjo **sin justa causa**. Esta determinación exige establecer previamente si existió o no justa causa

De manera que, el poder correccional del juez, en la medida en que busca determinar existencia de responsabilidad subjetiva del funcionario al cual le pueda ser imputable la omisión del cumplimiento de una orden judicial, requiere la verificación de los elementos propios de un régimen sancionatorio, *verbi gratia*, los alcances del deber atribuido, los grados y modalidad de culpa o de negligencia que haya

---

<sup>8</sup> Sentencia C-218/96, proferida el 16 de mayo de 1996. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

podido tener en la omisión que se le endilga, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, etc. Para tal determinación es imperativo entonces, atender el debido proceso y el derecho de defensa.

- **De la observancia del debido proceso en el trámite surtido para la imposición de la sanción cuestionada.-**

Corresponde entonces analizar si en el caso sometido a examen, la funcionaria sancionada contó con la oportunidad para ejercer su derecho de defensa dentro de un marco de garantía al debido proceso. Para ello es necesario examinar lo más relevante de lo ocurrido en el proceso:

- Se acreditó que la demandante fue requerida para el envío de unos documentos decretados en el proceso electoral seguido contra el concejal del Distrito de Cartagena Rafael Enrique Meza Pérez. La Delegada de la Registraduría, doctora Martha Elvira Ciodaro Gómez, asegura que los remitió por oficio N° 000697 del 28 de marzo de 2008.
- Con ocasión de la afirmación contenida en el oficio remisorio de dicha documental el actor de la acción electoral presentó escrito de tacha de falsedad. En atención a este escrito se inició incidente y se dispuso mediante auto del 19 de mayo de 2008, decretar pruebas dentro de las cuales se solicitó el envío los documentos requeridos, así como una explicación a la funcionaria respecto del motivo por el cual no fue allegado en oportunidad el E - 26 para el período 2003 - 2007.
- En respuesta a este informe requerido, la ahora tutelante explicó que los funcionarios de la Registraduría acatan las funciones que le impone la Constitución y el C.C.A., y que, en todo caso, **el documento requerido lo envió, según oficio que fue recibido por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Bolívar.**
- Fue precisamente con fundamento en esta respuesta y debido a que no envió tales documentos porque sostuvo que ya lo había hecho,

que el Tribunal sancionó a la funcionaria Delegada de la Registraduría en el Departamento de Bolívar, asumiendo que tal postura representara oposición e incumplimiento a su orden.

De este recuento la Sala encuentra que la imposición de la medida disciplinaria impuesta a la doctora Martha Elvira Ciodoro Gómez se produjo sin el previo adelantamiento de un procedimiento al menos sumario que conllevara, como mínimo, la averiguación sobre la certeza de la omisión en el cumplimiento de tal orden, verificando la aseveración hecha por la funcionaria obligada a efectuar la remisión documental, acerca de si ésta llegó o no como anexo del primer oficio respuesta enviado. Además, para la Sala tiene significación que, en principio, según el contenido del auto de mayo 19, la omisión injustificada a responder la reiteración de la prueba reclamada por oficio del 25 de marzo de 2008, fue el motivo constitutivo de la procedencia de la imposición de sanción, siendo que en todo caso, la funcionaria sí dio respuesta.

De otro lado, genera algún grado de duda la incertidumbre, se insiste, de que no aparezca claro en el auto que sancionó a la Delegada de la Registraduría, si los documentos enlistados en el oficio N° 000697 del 28 de marzo de 2008 que ella dice haber remitido fueron o no recibidos por la Secretaria del Tribunal. Tampoco se explica en esta providencia que averiguaciones se llevaron a cabo en la Secretaría del Tribunal para verificar el asunto.

Entonces, la ausencia de esta precisión, indica que el trámite adelantado para determinar la responsabilidad de la funcionaria en la presunta omisión en la remisión de las pruebas solicitadas no existió o no estuvo revestido de la plenitud de las garantías que exige el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que luego de la respuesta del 28 de marzo de 2008, que en criterio del Tribunal fue incompleta y contentiva de una negación a cumplir la orden judicial, a la sancionada no se le concedió oportunidad, antes de imponerle la multa, de defender su postura y de aportar pruebas para acreditar lo asegurado.

Según informe solicitado en aras de aportar mayores elementos para resolver esta tutela, la Secretaría General del Tribunal de Bolívar, órgano encargado de recibir los memoriales y oficios presentados en el curso de un proceso, deja ver en su informe que no tiene certeza sobre la cantidad de folios que se recibieron con la respuesta al oficio N° 0592. Esta situación es precisamente la que genera la sanción que la afectada discute a través de la acción de tutela. Según lo señala la Secretaría del Tribunal: "**no se dejó constancia de los folios que se acompañaban**, toda vez que el sello que el Tribunal tenía designado para verificar la entrega no señalaba la opción de colocar el número de folios que se reciben."

El artículo 107 del C.P.C., establece la forma en que la Secretaría debe proceder ante la presentación de un memorial o comunicación, es la siguiente:

**"ARTÍCULO 107. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE DE MEMORIALES E INCORPORACIÓN DE ESCRITOS Y COMUNICACIONES.** <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> **El secretario hará constar la fecha de presentación de los memoriales que reciba**, pero solo pasará al despacho de modo inmediato y con el respectivo expediente, aquellos que requieran decisión o los agregará a este si se encuentra allí para que resuelva simultáneamente todas las peticiones pendientes. **Los demás escritos y comunicaciones que no contengan una solicitud o no requieran de un pronunciamiento se agregarán al expediente por el secretario sin necesidad de auto que lo ordene.** Sin embargo, cuando se trate del ejercicio de un recurso o de una facultad que tenga señalado un término común, el secretario deberá esperar a que este transcurra en relación con todas las partes.

[...]

**PARÁGRAFO.** El juez iniciará sin tardanza la correspondiente investigación disciplinaria, cuando el secretario no pase oportunamente al despacho los memoriales o expedientes. La omisión de este deber constituye falta que se sancionará de conformidad con las normas que regulan el régimen disciplinario."

Así las cosas, ante la ausencia de un trámite sumario adelantado de manera previa a aplicar los poderes correctivos del juez dirigidos a determinar lo más certeramente posible el real incumplimiento de la funcionaria, procede en amparo del derecho al debido proceso y de defensa de la accionante, dejar sin efecto las providencias del 22 de julio y el 1° de septiembre de 2008 dictadas por el Tribunal Administrativo de Bolívar dentro del incidente de tacha falsedad tramitado dentro del proceso electoral radicado bajo el N° 2007 - 0802 para, en su lugar, ordenar que previo a la decisión sobre la procedencia

o no de la imposición de la medida correccional de que trata el artículo 39 del C.P.C., se le adelante el respectivo procedimiento dotado de las garantías de ley que incluyan decreto y práctica de pruebas, tendiente a permitir que la funcionaria cuestionada ejercite su derecho de defensa.

En mérito de lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO.- Amparar** a la doctora MARTHA ELVIRA CIODARO GÓMEZ en sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa. En consecuencia, se dejan sin efecto las providencias del 22 de julio y el 1º de septiembre de 2008 dictadas por el Tribunal Administrativo de Bolívar dentro del incidente de tacha falsedad tramitado en el proceso electoral radicado bajo el N° 2007 - 0802, y se ordena que se reinicie el trámite incidental para establecer su responsabilidad respecto de la no remisión del documento solicitado en el proceso electoral, que debe ser adelantado en la forma indicada en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Notificar a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.-** Si no fuera impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente al de ejecutoria de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidenta

**MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**

**MAURICIO TORRES CUERVO**