



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA**

---

---

San José de Cúcuta, primero (01) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**RADICADO N°:** 54-001-31-05-003-2022-00210-00  
**PROCESO:** INCIDENTE DE DESACATO  
**ACCIONANTE:** JUAN CARLOS RIVERA ORTEGA  
**ACCIONADO:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL; GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER; PERSONAS INCLUIDAS EN LARESOLUCIÓN No. 7560 DEL 28 DE JULIO DEL 2020

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el secretario jurídico del Departamento Norte de Santander y a dictar otras disposiciones, previo a los siguientes:

**1. ANTECEDENES:**

Dentro del proceso de la referencia, esta Unidad Judicial profirió sentencia de tutela amparando los derechos fundamentales del señor JUAN CARLOS RIVERA ORTEGA, ordenando lo siguiente:

**“PRIMERO: AMPARAR TRANSITORIAMENTE** los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo del señor **JUAN CARLOS RIVERA ORTEGA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y al DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, de forma conjunta y en el ámbito de sus competencias, procedan a adelantar las actuaciones administrativas necesarias y pertinentes a efectos de realizar las autorizaciones del uso de lista de elegibles de vacantes definitivas de los CARGOS en vacancia permanente ocupados en provisionalidad y en encargo de TÉCNICO OPERATIVO, CÓDIGO 314, GRADO 7 en la planta de la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, y, posteriormente se efectúe el NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA del aspirante JUAN CARLOS RIVERA ORTEGA, en una de las vacantes definitivas, conforme al estricto orden consecutivo que contempla la lista de elegibles, para lo cual se deberán expedir los actos administrativos a que haya lugar para el cumplimiento de la orden emitida por este despacho, trámites administrativos que no podrán exceder el término de UN (01) MES, so pena de incurrir en desacato y hasta tanto exista pronunciamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede ordinaria sobre la legalidad del acto administrativo controvertido.

**TERCERO: ORDENAR** al señor **JUAN CARLOS RIVERA ORTEGA** ACUDIR ante a la jurisdicción Contenciosa Administrativa, dentro del término de dos (02) meses, a efectos de que sea el Juez Competente quien resuelva de fondo la controversia planteada en la presente acción de amparo, so pena de quedar sin efectos la orden aquí efectuada.”

A través de memorial remitido el 16 de agosto del año en curso, el señor JUAN CARLOS RIVERA ORTEGA solicitó la apertura de incidente de desacato ante el incumplimiento del referido fallo, por lo que el Despacho, a través de auto de la misma fecha, procedió a efectuar un requerimiento previo a los doctores JORGE ALIRIO ORTEGA CERO, en su condición de Presidente de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y SILVANO SERRANO GUERRERO, en su condición de

GOBERNADOR DEL NORTE DE SANTANDER, para que informaran las medidas adoptadas para dicho cumplimiento.

Al no obtener respuesta alguna, esta Judicatura dio apertura formal a incidente de desacato en contra de las referidas autoridades mediante auto adiado 22 de agosto hogaña, por lo que, una vez vencido el término de traslado, se profirió auto notificado el 30 de agosto siguiente, se resolvió el mismo ordenando sancionar al doctor SILVANO SERRANO GUERRERO, en su calidad de GOBERNADOR DE NORTE DE SANTANDER, al considerar que la Gobernación no efectuó acción alguna luego del requerimiento que le hiciera el 23 de agosto del año en curso por la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL consistente en la remisión la relación de los cargos vacantes previo a la autorización de la lista de elegibles, situación que ha impedido la materialización de la orden judicial efectuada.

Posteriormente, el Secretario Jurídico del DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, mediante memorial de la fecha, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la providencia que resolvió el presente trámite incidental, argumentando que no se valoró las gestiones que esta entidad había adelantado en aras de dar cumplimiento al fallo, las cuales fueron puestas en conocimiento del Despacho mediante memorial allegado vía correo electrónico del 25 de agosto del año en curso.

## 2. CONSIDERACIONES:

### 2.1. Del recurso de reposición, en subsidio de apelación interpuesto por la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Norte de Santander:

Como se dijo anteriormente, el Secretario Jurídico del DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, mediante memorial de la fecha, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la providencia que resolvió el presente trámite incidental, argumentando que no se valoró las gestiones que esta entidad había adelantado en aras de dar cumplimiento al fallo, las cuales fueron puestas en conocimiento del Despacho mediante memorial allegado vía correo electrónico del 25 de agosto del año en curso.

Sobre el particular, se tiene que la acción de tutela se encuentra regulada por una norma especial, esto es, el Decreto 2591 de 1991, la cual a su vez establece en los artículos 27 y 52, un trámite de desacato especial, así:

“ARTÍCULO 27. (...) El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

(...)

ARTICULO 52. DESACATO. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

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

De lo anterior, se colige que la decisión que impone sanción dentro del trámite especial de desacato, tan sólo es objeto de grado jurisdiccional de consulta, sin que se disponga la procedencia de los recursos ordinarios, como lo son el de reposición y apelación.

De la misma manera, la Corte Constitucional se pronunció en este sentido en la Sentencia C – 243 de 1996, en la cual se resolvió sobre la constitucionalidad del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, veamos:

únicamente es objeto de grado de consulta y no se prevé ningún recurso adicional contra las providencias que sean emitidas en este trámite

“Debe de aquí deducirse que por aplicación del artículo 40. del Decreto 306 de 1992 y subsiguientemente de los artículos 138 y 351 del C.de PC, el auto que decide este incidente es susceptible del recurso de apelación, tanto si impone la sanción como si no la impone?

La Corte estima que esta interpretación debe ser rechazada, por las siguientes razones:

-Porque el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 es la norma especial que regula la materia, y dicha norma consagra un incidente especial, cual es el de desacato dentro del trámite de la acción de tutela; en cambio, los artículos 138 y 351 del C.de P. C. que establecen cuándo y en qué efecto procede la apelación del auto que decide un incidente en el proceso civil, son normas no específicas frente al caso que regula la norma demandada.

- Porque el legislador al guardar silencio sobre el otorgamiento del recurso de apelación al auto que decide el incidente de desacato, implícitamente no lo está consagrando. Es decir, intencionalmente la norma guarda silencio para así no consagrar el recurso; esto por cuanto el principio general del procedimiento civil es exactamente ese: que sólo las providencias que expresamente se señalan por la ley como apelables, lo son. Por lo cual, si el legislador expresamente no las menciona, no lo son.

- Porque si bien es cierto que puede acudir a llenar vacíos legales por aplicación analógica, esto sólo resultará viable cuando haya un "vacío" y en el presente caso no lo hay, porque justamente la manera que tiene el legislador de no consagrar un recurso de apelación es guardar silencio sobre su otorgamiento, toda vez que sólo las providencias expresamente señaladas son apelables.

**Es por ello que la correcta interpretación y alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, parcialmente demandado de inexecutable, no puede ser otro que el que se deduce de su tenor literal y del sentido natural y obvio de sus palabras: es decir, consagra un trámite incidental especial, que concluye con un auto que nunca es susceptible del recurso de apelación, pero que si dicho auto es sancionatorio, debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción, pero que en sí mismo no se erige como un medio de impugnación. Y ello es así por cuanto el trámite de la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica una especial relevancia del principio de celeridad.” (Negrilla del Despacho)**

Posteriormente, el máximo Tribunal Constitucional, al resolver un caso similar mediante auto A-055 del 2020, reiteró esta postura, considerando lo siguiente:

“La Sala Séptima de Revisión rechazará el recurso de reposición y la solicitud de nulidad interpuestos contra el Auto 609A de 2019, (i) por ser recursos improcedentes y (ii) porque la Corte Constitucional no tiene competencia para continuar con el incidente de desacato y la supervisión de cumplimiento de la sentencia T-1049 de 2010 dado que el juez ordinario laboral resolvió el asunto de fondo.

12. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que el grado jurisdiccional de consulta no tiene la naturaleza de un recurso judicial. Se trata de una revisión oficiosa de mandato legal que exige al superior jerárquico examinar la decisión de primera instancia por razones de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica que se trate. El juez de segundo grado tiene amplias atribuciones para examinar la actuación y reformar e incluso revocar la decisión de primera instancia.<sup>[31]</sup>

**13. Como se establece en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la decisión que decide el desacato únicamente es objeto de grado de consulta y no se prevé ningún recurso adicional contra las providencias que sean emitidas en este trámite.<sup>[32]</sup> De manera que no es procedente el recurso de reposición, ni la solicitud de nulidad contra el Auto 609A de 2019. (...)** (Negrilla y subraya del Despacho).

En consecuencia, este Despacho rechazará por improcedentes los recursos interpuestos por la Secretaría Jurídica de la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER.

## 2.2. Del control de legalidad del trámite incidental:

Empero, pese a que los recursos referidos resultan improcedentes, al examinar el memorial en comento y los soportes documentales aportados como anexos, advierte el Despacho que en efecto la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER remitió el 25 de agosto del año en curso escrito de contestación al incidente de desacato, aportando evidencia de una serie de acciones relacionadas con la orden impartida, por lo que se procedió a indagar con la empleada encargada de la atención al público de tal fecha, quien suscribió la siguiente constancia secretarial, visible a archivo 021 del expediente electrónico:

“Me permito dejar constancia que el día jueves 25 de agosto del año en curso, encontrándome en mi día asignado para atención al público, recepcioné un memorial por parte de la Secretaría Jurídica del Departamento de Norte de Santander, el cual, por error involuntario, omití cargar dentro del expediente electrónico conformado para el proceso de la referencia, esto que no fue advertido hasta el día de hoy.

Así mismo, debido a que posterior a la mencionada fecha se profirió auto que resuelve incidente de desacato, sin que se tuviera en cuenta dicho memorial, y se recibieron una serie de documentos, procedo a incorporar al expediente electrónico el mismo como archivo No. 020.”

Al respecto, resulta menester recordar que el Incidente de Desacato al ser un procedimiento de naturaleza sancionatoria, en ese trámite el operador judicial debe cuidar que se garantice el debido proceso de las partes y tiene que actuar bajo los siguientes criterios mínimos:

- “1) Identificar el funcionario o particular en quien recayó la orden u órdenes judiciales que se alegan desacatadas, es decir, al que se le impuso la obligación de cumplirlas;
- 2) Luego de identificado, notificarle de manera expedita por cualquier medio, siempre que quede plena certeza de que el servidor público o el particular conoció la decisión de apertura del incidente;
- 3) Darle traslado al incidentado para que rinda sus argumentos de defensa;
- 4) **Si es necesario, practicar las pruebas que considere conducentes, pertinentes y útiles para emitir decisión;**
- 5) **Resolver el incidente, para lo cual debe valorar: primero, si la orden judicial fue desacatada y, segundo, si la persona obligada a cumplirla actuó con negligencia u omisión injustificada, para en caso afirmativo, imponer sanción;**
- 6) Siempre que haya sancionado, enviar el incidente al superior para que se surta el grado jurisdiccional de consulta.”<sup>1</sup>

A su vez, el máximo Tribunal Constitucional ha indicado que “las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador –y excepcionalmente el constituyente- les ha atribuido la consecuencia –sanción- de

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Proveído del 13 de diciembre de 2018, Radicado No. 08001-23-33-000-2017-01108-02.

invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso”<sup>2</sup>

En este sentido, concluye el Despacho que al no haberse integrado correctamente al expediente electrónico del escrito de contestación de la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER y en consecuencia, no haberse valorado los argumentos de defensa y las pruebas aportadas en la providencia que resolvió el presente trámite incidental se vulneró el derecho al debido proceso de la autoridad sancionada.

En consecuencia, en garantía del debido proceso, habrá de decretarse la nulidad de lo actuado a partir del auto que resolvió el presente incidente de desacato y ordenó sancionar al doctor SILVANO SERRANO GUERRERO, en su condición de GOBERNADOR DEL NORTE DE SANTANDER por incumplimiento al fallo de tutela de fecha 02 de agosto hogaño.

### **2.3. Apertura a pruebas:**

Por otra parte, en atención a que, como se dijo anteriormente, en la providencia declarada nula, este Despacho dispuso sancionar al Gobernador del Departamento Norte de Santander, al considerar que la Gobernación no efectuó acción alguna luego del requerimiento que le hiciera el 23 de agosto del año en curso por la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL consistente en la remisión la relación de los cargos vacantes previo a la autorización de la lista de elegibles, situación que ha impedido la materialización de la orden judicial impuesta, y al encontrarse probado en la contestación aportada por su Secretario Jurídico que el 24 de agosto siguiente el precitado solicitó a la Directora de Administración de Carrera Administrativa de la CNSC oficio a través del cual informó los números OPEC de los cargos disponibles del empleo TÉCNICO OPERATIVO CÓDIGO 314 GRADO 7, encuentra el Despacho efectuar una serie de requerimientos probatorios en aras de esclarecer el estado actual del nombramiento del accionante.

Al respecto, la H. Corte Constitucional, en la Sentencia C-367-14, a través de la cual se declaró la exequibilidad del inciso 1° del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y determinó el término para resolver el Incidente de Desacato, a su vez concluyó que en casos excepcionales, por necesidad de la prueba y de manera justificada, el Juez constitucional podrá exceder dicho plazo, así:

“En casos excepcionalísimos, (i) por razones de necesidad de la prueba y para asegurar el derecho de defensa de la persona contra la cual se promueve el incidente de desacato, (ii) cuando exista una justificación objetiva y razonable para la demora en su práctica y (iii) se haga explícita esta justificación en una providencia judicial, el juez puede exceder el término del artículo 86 de la Constitución, pero en todo caso estará obligado a (i) adoptar directamente las medidas necesarias para la práctica de dicha prueba respetando el derecho de defensa y (ii) a analizar y valorar esta prueba una vez se haya practicado y a resolver el trámite incidental en un término que sea razonable frente a la inmediatez prevista en el referido artículo.”

Así las cosas, se dispondrá la apertura a pruebas del presente trámite incidental, ordenando los siguientes requerimientos:

(i) Al doctor JORGE ALIRIO ORTEGA CERO en su condición de PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, para que en el término de dos (02) días, se sirva informar qué acciones positivas ha realizado para dar cumplimiento al fallo de tutela, posterior al informe remitido el 24 de agosto por la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER relacionado a los números OPEC No. 153745; 141126; y 142744 de los cargos disponibles del empleo TÉCNICO OPERATIVO

---

<sup>2</sup> Sentencia T-661 de 2014.

CÓDIGO 314 GRADO 7; en específico, a la Directora de Administración de Carrera Administrativa de la CNSC para efectos de que informe que decisión se adoptó respecto a la solicitud radicada por la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, para la autorización del uso de elegibles de la Resolución N° 7560 del 28 de julio de 2020 para el aprovisionamiento en uno de los empleos, entre los identificados los números OPEC No. 153745; 141126; y 142744 de los cargos disponibles del empleo TÉCNICO OPERATIVO CÓDIGO 314 GRADO 7.

(ii) Al doctor SILVANO SERRANO GUERRERO en su calidad de GOBERNADOR DEL NORTE DE SANTANDER, para que en el término de dos (02) días, se sirva informar qué acciones positivas ha realizado para dar cumplimiento al fallo de tutela adicionales a las informadas mediante el memorial allegado a esta Unidad Judicial el 25 de agosto del año en curso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO LABORAL DE CÚCUTA,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto por la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECRETAR LA NULIDAD** del auto a través del cual se resolvió el presente Incidente de Desacato y se dispuso sancionar al doctor SILVANO SERRANO GUERRERO en su calidad de GOBERNADOR DEL NORTE DE SANTANDER, por lo expuesto en la presente providencia.

**TERCERO: APERTURAR A PRUEBAS EL PRESENTE INCIDENTE DE DESACATO,** para lo cual por secretaría se deberán librar los oficios pertinentes, efectuando los siguientes requerimientos:

(i) Al doctor JORGE ALIRIO ORTEGA CERO en su condición de PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, para que en el término de dos (02) días, se sirva informar qué acciones positivas ha realizado para dar cumplimiento al fallo de tutela, posterior al informe remitido el 24 de agosto por la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER relacionado a los números OPEC de los cargos disponibles del empleo TÉCNICO OPERATIVO CÓDIGO 314 GRADO 7; en específico, a la Directora de Administración de Carrera Administrativa de la CNSC para efectos de que informe que decisión se adoptó respecto a la solicitud radicada por la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, para la autorización del uso de elegibles de la Resolución N° 7560 del 28 de julio de 2020 para el aprovisionamiento en uno de los empleos, entre los identificados los números OPEC No. 153745; 141126; y 142744 de los cargos disponibles del empleo TÉCNICO OPERATIVO CÓDIGO 314 GRADO 7.

(ii) Al doctor SILVANO SERRANO GUERRERO en su calidad de GOBERNADOR DEL NORTE DE SANTANDER, para que en el término de dos (02) días, se sirva informar qué acciones positivas ha realizado para dar cumplimiento al fallo de tutela adicionales a las informadas mediante el memorial allegado a esta Unidad Judicial el 25 de agosto del año en curso.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente providencia a las partes por el medio más expedito, acorde a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARICELA C. NATERA MOLINA**  
**Jueza**