

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



Sala Unitaria de Decisión Oral

Medellín, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio: **No. A 038**
Radicado: 05001-33-33-036-2019-00469-01
CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO
Accionante: FELICIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ
Accionado: NUEVA EPS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

Procede el Despacho a decidir la Consulta del auto interlocutorio No. 159 del 11 de marzo de 2020, proferido por el Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín por el cual se sancionó al doctor FERNANDO ADOLFO ECHAVARRIA DIEZ, Director Regional de la NUEVA EPS con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por desacato al fallo de tutela del 13 de noviembre de 2019.

I ANTECEDENTES

Mediante sentencia de tutela No. 211 del 13 de noviembre de 2019¹ el Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín resolvió la solicitud de protección de los derechos fundamentales de la señora FELICIDAD GUTIERREZ GOMEZ disponiendo en su parte resolutive:

“PRIMERO: Tutelar los derechos fundamentales a la vida, la salud, seguridad social y dignidad humana, de la ciudadana, **FELICIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ**, conculcados por la **NUEVA EPS S.A.**

SEGUNDO: En consecuencia, se ordena a la **NUEVA EPS**, que, dentro de un término que no podrá superar las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a autorizar, notificar y realizar los trámites pertinentes, a efectos de que, a través de un prestador idóneo, se agende **CITA CON ESPECIALISTA EN GLAUCOMOLOGÍA** a la señora **FELICIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ** dentro del citado término, conforme a las órdenes médicas que militan a folios 17 y 18 del expediente.

¹ Folios 2 a 7 frente y vuelto

TERCERO: Se ordena a la **NUEVA EPS S.A.**, el TRATAMIENTO INTEGRAL para la accionante debido al diagnóstico “H401 GLAUCOMA PRIMARIO DE ANGULO ABIERTO”, que aqueja a la señora **FELICIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ** entiéndanse, consultas médicas, exámenes, procedimientos quirúrgicos, suministro de medicamentos, hospitalización, insumos, evaluaciones, conforme a las prescripciones que los médicos adscritos a la entidad accionada efectúen, se encuentren o no incluidos en el Plan de Bonificación en Salud, sin perjuicio de las acciones de recobro a que tengan derecho cuando se trate de prestaciones asistenciales excluidas.

CUARTO: CONCEDER la exoneración de copagos y cuotas moderadoras a la señora **FELICIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ**.

QUINTO: DESVINCULAR del presente asunto a la DIRECCIÓN SECCIONAL DE SALUD DE ANTIOQUIA, conforme a lo antes expuesto (...). (Resaltos del texto).

El 3 de marzo de 2020² la señora FELICIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ presentó incidente de desacato en contra de la NUEVA EPS afirmando que desatendió la orden dada en sede de tutela el 13 de noviembre de 2019.

Expuso en su escrito:

*“(…) SEÑOR Juez, como quiera que, **NUEVA EPS**, a quien se expidió la ordena no la ha acatado cabalmente a pesar de haber solicitado la cita en la **IPS SO Servicios médicos y oftalmológicos SAS** el 24 de enero de 2020 y a la fecha no me han llamado para la respectiva programación, teniendo como precedente el vencimiento del término perentorio impuesto por el despacho judicial (...).*

*Toda vez que a la fecha **NUEVA EPS**, en esta oportunidad no ha agendado **CITA DE CONTROL DE GLAUCOMA**, situación que hace más gravosa mi estado de salud porque por la demora puedo quedar ciega y más aún, al ser una persona mayor de 68 años de edad que lleva 09 años tratando esta enfermedad.*

*Actuar que demuestra claramente que la **NUEVA EPS** pretende ignorar el significado de **TRATAMIENTO INTEGRAL** que fue concedido por usted a mi favor”. (Mayúsculas, negrillas y subrayas de origen).*

Por auto del 4 de marzo de 2020³ el Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín dio apertura al incidente de desacato en contra del doctor FERNANDO ADOLFO ECHAVARRÍA DÍEZ, Director Regional de la NUEVA EPS y corrió traslado por el término de dos (2) días para que presentara y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer. Asimismo lo requirió para que cumpliera con lo ordenado en la sentencia de tutela e informara los motivos del incumplimiento.

La anterior decisión fue notificada el 4 de marzo de 2020 al buzón electrónico de notificaciones de la entidad accionada, sin obtener respuesta.

² Folios 1 a 11

³ Folios 12 y 13 frente y vuelto

El Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín por auto interlocutorio No. 159 del 11 de marzo de 2020⁴ sancionó al doctor FERNANDO ADOLFO ECHAVARRIA DIEZ, Director Regional de la NUEVA EPS con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por desacato al fallo de tutela del 13 de noviembre de 2019, proferido por ese Despacho.

En dicho proveído se lee:

*“(…) Como no obra en el expediente prueba alguna que acredite que el Director Regional de la **NUEVA EPS S.A., FERNANDO ADOLFO ECHAVARRÍA DÍEZ**, haya dado cabal cumplimiento a la orden impartida en la sentencia del 13 de noviembre de 2019, conforme a los textos de las citadas providencias, concluye este Despacho que se desconoce por parte del Representante Legal de la Accionada, las órdenes impartidas por este Juzgado, hecho que se enmarca dentro de la situación de DESACATO, conforme a lo descrito en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamenta la Acción de Tutela y procede la imposición de las SANCIONES allí establecidas.*

De igual modo, la conducta de no ofrecer respuesta CONCRETA Y DE FONDO a lo requerido en auto del 4 de marzo de 2020, por medio del cual se ordena apertura este trámite, es muestra real del anunciado y ya probado, incumplimiento y, por tanto, de la responsabilidad subjetiva de quien de cara con la sentencia no ha hecho, en todo, lo ordenado, sin que medie en esta ocasión justificación alguna, a pesar de dichos requerimientos (…).
(Resaltos del texto).

La anterior decisión se notificó el 12 de marzo de 2020 al buzón electrónico de notificaciones de la entidad demandada.

Examinados los antecedentes del debate y sin evidenciarse elementos que invaliden lo hasta aquí surtido, procede el Despacho a decidir lo que en derecho corresponda, dejando sentadas previamente las siguientes,

II CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

La Sala Unitaria es competente para decidir la Consulta respecto de la sanción por desacato dentro de la acción de tutela, en virtud del inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

2.2 Generalidades

La acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo orientado a proteger en forma inmediata los derechos Constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados en la ley.

El Decreto Ley 2591 de 1991 “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”, dispone en su

⁴ Folios 22 a 24 frente y vuelto

artículo 27 que una vez se profiera el fallo que concede la tutela la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma también se abra proceso contra el superior.

El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 es del siguiente tenor:

“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.”

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” (Subrayas del Despacho)

Por su parte, el artículo 52 ibídem señala que quien incumpla una orden de tutela, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, sanciones que impondrá el juez que dictó la decisión mediante trámite incidental y que deben ser consultadas ante el superior jerárquico de aquél, quien decidirá si las revoca o no⁵.

El desacato se refiere a la conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo de tutela no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión. No se puede por tanto presumir la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. La procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo de tutela.

La figura del desacato no es más que un medio que utiliza el juez de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar a quien desatienda las órdenes judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales en favor de quien ha demandado su amparo.

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Doctor Héctor Romero Díaz, sentencia del 22 de marzo de 2007, Exp. No. 2500-23-26-000-2006-02353-01.

De manera que cuando el juez impone una sanción a una persona por haber incumplido esas órdenes, ésta no tiene repercusiones en el asunto cuya decisión fue obtenida a través del fallo de tutela.

En múltiples pronunciamientos el Consejo de Estado ha precisado que el fin del incidente es la efectividad del fallo no la imposición de la sanción⁶.

2.3 Pruebas obrantes en el proceso

- Copia del fallo de tutela del 13 de noviembre de 2019 proferido por el Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín en el cual se ampararon los derechos fundamentales a la vida, la salud, seguridad social y dignidad humana, se ordenó a la NUEVA EPS autorizar y realizar los trámites pertinentes con el fin de agendar una “CITA CON ESPECIALISTA EN GLAUCOMOLOGÍA” y se concedió el tratamiento integral frente a la patología que afecta a la demandante FELIDAD GUTIÉRREZ GÓMEZ. (Folios 2 a 7 frente y vuelto).
- Copia de la historia clínica de la actora del 25 de noviembre de 2019 emitida por la entidad SO Servicios Médicos y Oftalmológicos SAS.
- Copia del formato “REMISIONES, SOLICITUD Y AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS” de la entidad SO Servicios Médicos y Oftalmológicos SAS en el que se ordena control de glaucoma en 3 meses.

Caso concreto

El Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín mediante auto interlocutorio No. 159 del 11 de marzo de 2020 sancionó al doctor FERNANDO ADOLFO ECHAVARRIA DIEZ, Director Regional de la NUEVA EPS con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por desacato al fallo de tutela del 13 de noviembre de 2019, proferida por ese Despacho.

Ahora bien, con posterioridad a la sanción la apoderada judicial de NUEVA EPS presentó un memorial informando sobre el cumplimiento de la sentencia de tutela.

Se lee en el citado escrito:

“(...) Teniendo en cuenta la sanción impuesta por el Despacho, el Área de Salud de Nueva EPS procedió a revisar el caso evidenciando lo siguiente:

PRIMERO- *Paciente de 68 años, activo como cotizante del régimen contributivo en Nueva EPS. Interpone incidente de desacato solicitando CITA DE OFTALMOLOGÍA PARA CONTROL DE GLAUCOMA.*

⁶ Providencia del 22 de enero de 2009, con ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia: “(...) La Sala recalca que el juez de primera instancia debe, en primer término, buscar la efectividad de la sentencia. Más que la sanción a los funcionarios responsables del incumplimiento, debe preocuparse porque las órdenes por él impartidas sean acatadas, pues es ese acatamiento el que asegura la protección de los derechos fundamentales. La sanción es una consecuencia posible del incumplimiento, pero con el castigo no se protege ni se restablece el derecho fundamental del actor”.

Se envía solicitud de CONSULTA DE OFTALMOLOGÍA a IPS Servioftalmos, donde responden indicando: "...Buenas tardes. Valido en nuestros registros y el paciente ya fue atendido el pasado 12 de marzo 2020, en punto Clave por el profesional IRWIN DAZA SARMIENTO. En SO punto clave..."

Se anexa historia clínica de la consulta de oftalmología que tuvo lugar el pasado 12 de marzo de 2020, como prueba de cumplimiento al fallo de tutela.

Como se puede observar, Nueva EPS tiene total disposición de acatar los correspondientes fallos de tutela, como en el presente caso, en el que los servicios fueron autorizados ante la evidencia de cumplimiento comedidamente solicito la revocatoria de la presente sanción. (...). (Resaltos de origen).

Anexa historia clínica en la que consta la atención a la actora por el especialista Glaocomatologo el 12 de marzo de 2020, así:

Historia clinica Pagina 1 de 2



SO SERVICIOS MEDICOS Y OFTALMOLOGICOS SAS
CALLE 27 N° 46-70 P.2 L-296 Tel.:2836006 Nit.:800233471-8
EVOLUCION



Paciente:	GUTIERREZ GOMEZ FELICIDAD	Documento:	CC 32487473
Fecha de atención:	12/03/2020 03:28:09 PM	Fecha salida de atención:	12/03/2020 03:34:41 PM
Edad:	68 A. 0 M. 20 D	Sexo:	Femenino
Fecha de Nacimiento:	21/02/1952	Estado civil:	Soltera
Lugar de Residencia:	ANTIOQUIA	Ocupación:	PENSIONADA
Dirección:	KR 59C # 43 - 28	Teléfonos:	
Entidad:	NUEVA EMPRESA PRESTADORA DE SALUD- NUEVA EPS	Contrato:	CAPITA MEDELLIN
Régimen:	CONTRIBUTIVO	Tipo de Usuario:	COTIZANTE

DATOS DEL ACOMPAÑANTE

Documento:	---
Nombre:	---
Teléfono:	-

DATOS DEL RESPONSABLE

Nombre:	MARIA ELVIA GUITIERREZ
Teléfono:	3156640235
Parentesco:	HERMANO

MOTIVO DE CONSULTA Y ENFERMEDAD ACTUAL

Motivo consulta:	CONTROL GALUCOMA
Enfermedad Actual:	PTE CON ANTECEDENTE D EGLAUCOMA INICIAL, ESTA USANDO DORZOLAMIDA, AP SE SUPENDIO BRIMONIDINA Y OJO ROJO POR PROSTAGLANDINAS, OCT DE HACE UN AÑO FIBRAS NERVIOSA OD:82 OI: 74, TIENE PRUEBAS PROVOCTIVAS ELEVACION MAYOR DE 15

ANTECEDENTES

PERSONALES

CARDIOVASCULARES	HIPERTENSION	18/01/2018 01:14:16 PM C.VARGAS
	HTA	10/10/2019 10:56:38 AM D.IBARRA
	HTA	26/12/2019 08:50:16 AM M.GOMEZ
FARMACOLOGICO	LOSARTAN	10/10/2019 10:56:38 AM D.IBARRA
OFTALMOLOGICOS	GLAUCOMA BLEFAROPLASTIA	10/10/2019 10:56:38 AM D.IBARRA
	GLUACOMA , BLEFAROPLASTIA	26/12/2019 08:50:16 AM M.GOMEZ
REUMATOLOGICOS	OSTEOPOROSIS, GONARTROSIS	18/01/2018 01:14:16 PM C.VARGAS

EVOLUCION:

OD: CORNEA TRANSPARENTE, PUPILA REDONDA, OPACIDAD DEL CRISTALINO + CAMARA AMPLIA
OI: CORNEA TRANSPARENTE, PUPILA REDONDA, OPACIDAD DEL CRISTALINO+ CAMARA AMPLIA
GONIOSCOPIA:
OD: ANGULOS EN III
OI: ANGULOS EN III
FONDO DE OJO
OD: 0.8
OI: 0.8

CITA MAL ASIGNADA?: NO

AGUDEZA VISUAL LEJOS

(AVCC) Con corrección	Ojo derecho 20/25	Ojo izquierdo 20/30
-----------------------	----------------------	------------------------

(PIO) PRESIÓN INTRAOCULAR:

Ojo Derecho:	12 mmHg
Ojo Izquierdo:	10 mmHg
Hora::	12:32 PM



Paciente: GUTIERREZ GOMEZ FELICIDAD Documento: CC 32487473
Fecha de atención: 12/03/2020 03:28:09 PM Fecha salida de atención: 12/03/2020 03:34:41 PM

ORDENES DE SERVICIO

Orden No.: 2260655
Fecha orden: Jueves 12 de Marzo de 2020
Origen: ENFERMEDAD GENERAL
Tipo de Servicio: CONSULTAS
Diagnóstico: H401 GLAUCOMA PRIMARIO DE ANGULO ABIERTO
Especialidad:
Cant: 1 89030204:
Prioridad:
Justificación Pri.: CONTROL DE GLAUCOMA
SEGUN DISPONIBILIDAD
CONTROL 3 MESES CLINICA DE GLAUCOMA

Recarta rectangular

DIAGNOSTICOS

Principal: H401 GLAUCOMA PRIMARIO DE ANGULO ABIERTO
Finalidad de la consulta: NO APLICA
Causa externa: ENFERMEDAD GENERAL

CONDUCTA: CONTINUAR TTO
DORZOLAMIDA AO CADA 12H
CONTROL 3 MESES CLINICA DE GLAUCOMA

Irwin Daza S.
Irwin Daza S.
Glaucomatologo
RES República Dominicana
R.M. 4725-02



Con la documentación aportada **se evidencia** que se dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela y en esas condiciones perdió objeto la sanción impuesta al Director Regional de la NUEVA EPS, pues la finalidad de ésta era lograr que se cumpliera la orden dada por el Juez Constitucional y cesara la vulneración del derecho, razón por la cual **SE REVOCARÁ** el auto consultado.

Sin embargo, se exhortará al Director Regional de la NUEVA EPS, para que en lo sucesivo acate de manera oportuna las órdenes judiciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24⁷ del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

- 1. REVOCAR** el auto interlocutorio No. 159 del 11 de marzo de 2020 proferido por el Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto.
- 2. EXHORTAR** al Director Regional de la NUEVA EPS para que en lo sucesivo acate de manera oportuna las órdenes judiciales.

⁷ **ARTÍCULO 24. PREVENCIÓN A LA AUTORIDAD.** Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido.

El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión.

3. En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Adriana Bernal Vélez', is written over a light blue rectangular background. The signature is fluid and cursive.

**ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA**