



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**

MAGISTRADA: SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

Medellín, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONSULTA INCIDENTE DESACATO
RADICADO	05001-33-33 016 2013-01186 01
ACCIONANTE	MARÍA DEL CARMEN LONDOÑO VALENCIA actuando como agente oficiosa de EMMANUEL LONDOÑO VALENCIA
ACCIONADO	ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS SAS (SAVIA SALUD)
PROCEDENCIA	JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN
ASUNTO	RESUELVE INCIDENTE DESACATO
INTERLOCUTORIO	Nº 050

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 12 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió estimar la solicitud de desacato presentada por la señora MARÍA DEL CARMEN LONDOÑO VALENCIA actuando como agente oficiosa del menor EMMANUEL LONDOÑO VALENCIA, y como consecuencia, sancionar con multa equivalente a DOS (2) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES al doctor CARLOS MARIO MONTOYA SERNA, representante legal DE LA ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS SAS (SAVIA SALUD), por el incumplimiento al fallo de tutela proferido el 10 de diciembre de 2013.

ANTECEDENTES

La señora María del Carmen Londoño Valencia en representación del menor Emmanuel Londoño Valencia, presentó acción de tutela en contra de la Alianza Medellín Antioquia Eps - Savia Salud EPS, por cuanto consideró vulnerado su derecho fundamental de petición.

La tutela amparando el derecho fundamental invocado, fue concedida por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante fallo proferido el 10 de diciembre de 2013, en el que se ordenó a la Alianza Medellín Antioquia Eps - Savia Salud EPS, que en un plazo máximo de 48 horas, autorizara y suministrara los implementos y medicamentos denominados: TOPIRAMATO 50 MG, FENOBARBITAL 4MG, Y PAÑALES DESECHABLES, en las cantidades y periodicidad ordenados por el especialista tratante, conforme a las órdenes médicas anexas al presente trámite, esté o no incluido en el Plan Obligatorio de

Salud; exonerándolo de copagos, cuotas moderadoras y/o de recuperación siempre que subsistan las condiciones necesarias para tener derecho a dicha atención.

Así mismo, ordenó la ATENCIÓN INTEGRAL que se derive de las patologías que actualmente presenta "PARALISIS CEREBRAL DISCINETICA, AGENESIA DE CUERPO CALLOSO Y MALFORMACION DE AMBOS HEMISFERIOS CEREBRALES, EPILEPSIA FOCAL REFRACTIVA", esté o no incluida en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado POSS; exonerándolo de copagos, cuotas moderadoras y/o de recuperación siempre que subsistan las condiciones necesarias para tener derecho a dicha atención.

Por cuanto no se dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, la parte actora mediante escrito radicado el 21 de febrero de 2020, solicitó dar inicio el incidente de desacato.

Atendiendo a lo peticionado, el Juzgado Deciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante providencia del 02 de marzo de 2020, vencido el requerimiento previo, dio apertura al incidente de desacato en contra del doctor el Dr. Carlos Mario Montoya Serna, concediéndole un término de dos (2) días, para que se pronunciara al respecto.

Posteriormente, en providencia del 12 de marzo de 2020, luego de hacer algunas precisiones, el A quo, decidió estimar la solicitud de desacato formulada por la incidentista. En consecuencia, dispuso sancionar al doctor Carlos Mario Montoya Serna, con multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por último, se ordenó la consulta de la decisión ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, en atención a lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Esbozados así los motivos que dieron lugar a la imposición de la sanción por desacato, descende el Despacho a resolver la presente consulta previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

INCIDENTE DE DESACATO

2.1.1. El desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional en ejercicio de sus potestades disciplinarias sancione con multa o arresto a quien con responsabilidad subjetiva incumpla las órdenes proferidas mediante sentencia que buscan proteger los derechos fundamentales.

En armonía con lo anterior, debe precisarse que la figura del desacato ha sido entendida como una medida de carácter coercitivo¹, con la que cuenta el juez para lograr el cumplimiento de las obligaciones que emanan de sentencias de

¹ Sentencia T-188 de 2002.

tutela proferidas para evitar o reparar la vulneración de derechos constitucionales.

Concretamente, el fundamento legal del desacato está consagrado en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991, en virtud de los cuales se establece:

"Artículo 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 (6) meses y multa hasta de veinte (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"

"Artículo 27. (...) *El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumpla su sentencia (...)"*.

De esta manera, se tiene que el desacato se convierte en uno de los instrumentos con los que dispone el juez para lograr la protección de los derechos fundamentales, cuya violación ha sido evidenciada a partir de una providencia judicial que surgió con ocasión de la resolución de una acción de tutela. Dicho mecanismo consiste en la posibilidad de imponer ciertas sanciones con el propósito de obtener el cumplimiento de lo ordenado en la respectiva sentencia².

Acorde con lo establecido legalmente, el desacato tiene un carácter incidental, el cual puede finalizar con la expedición de un auto que imponga una sanción de hasta de seis (6) meses de arresto y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, salvo que en el referido Decreto se haya señalado una consecuencia jurídica diferente y sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar.

Bajo este contexto, se encuentra que el procedimiento del desacato puede concluir con uno de los siguientes supuestos: (i) la expedición de una decisión adversa al accionado, circunstancia en la cual debe surtirse el grado jurisdiccional de consulta ante el superior jerárquico con el propósito de que se revise la actuación de primera instancia, quien después de confirmar la respectiva medida deja en firme o no la mencionada decisión para que proceda su ejecución, y (ii) la emisión de un fallo que no impone sanción alguna, evento en el cual se da por terminado el respectivo incidente con una decisión ejecutoriada.

FINALIDAD DEL INCIDENTE DE DESACATO

Ahora bien, en este punto ya ha quedado claro que, el juez constitucional además de tener la obligación de velar por la observancia de la sentencia de tutela, tiene la posibilidad de tramitar a petición de parte, un incidente de desacato. De acuerdo con esto, se encuentra que el **principal propósito de**

² Sentencia T- 171 de 2009, Magistrado Ponente, Humberto Antonio Sierra Porto.

este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, debe precisarse que la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia³. (Negrilla y Subrayado con intención).

En este orden de ideas, la doctrina constitucional⁴ ha precisado que la imposición o no de una sanción en el curso del incidente por desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela y quiera evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual manera, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, este podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos del actor.

Adicionalmente, el incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), puesto que este permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, pues, no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional.

DE LA CONSULTA

Se ha establecido por parte del Alto Tribunal Constitucional que la finalidad del grado jurisdiccional de consulta está prevista para proteger los derechos del accionado, toda vez que este se encuentra en una situación de indefensión; lo anterior, por cuanto se trata de un sujeto a quien se le ha impuesto una sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de una orden contenida en un fallo de tutela. En este contexto, se encuentra que la consulta al proceder sin necesidad de solicitud de las partes comprometidas en el trámite, debe ser considerada como un mecanismo automático que conduce al superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objetivo de proteger a una de las partes dentro del mencionado procedimiento. De tal forma que, su estudio debe limitarse a la primera providencia, por tanto, la consulta del incidente no puede extenderse al análisis de la legalidad de la sentencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida⁵.

De acuerdo con las consideraciones que han sido expuestas hasta ahora, se encuentra que constituye un deber ineludible del juez de tutela verificar si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden proferida en la sentencia, con lo cual, una vez precisada la anterior situación tiene la

³ Ver sentencia T-421 de 2003 y T-368 de 2005. Adicionalmente, ver artículos 23, 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

⁴ Ver sentencia T-421 de 2003.

⁵ Ver sentencia C-533 de 1993.

obligación de indagar cuáles fueron las razones por las que el accionado no cumplió con la decisión tomada dentro del proceso; lo anterior a fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente los derechos fundamentales invocados por el tutelante.

Igualmente, el juez al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto, dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada-proporcionada y razonable- a los hechos⁶.

CASO CONCRETO

En caso *sub júdice*, el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante providencia del 12 de marzo de 2020, decidió sancionar con multa al doctor Carlos Mario Montoya Serna, en su condición de Representante Legal de la entidad accionada, por incumplimiento a decisión judicial.

Ahora bien, con el fin de no vulnerar el debido proceso que le asiste al incidentado y en consideración a las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional, a través del decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que impide acudir físicamente a las instalaciones de esta Corporación al público en general para la radicación de memoriales, se requirió vía correo electrónico el día 23 de abril, al señor Carlos Mario Montoya Serna en calidad de Representante Legal de SAVIA SALUD EPS, para que en el término de un (1) día y por ese mismo medio, allegara la respectiva constancia de haber dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela o informara las razones de su incumplimiento, quien no dio respuesta al requerimiento ni allegó prueba alguna de su cumplimiento.

En respuesta, por intermedio de apoderada judicial, allegó escrito informando que solicitaron a la IPS TAO, cotización de la silla de ruedas requerida por el menor. Que en respuesta, indicó dicha IPS que para la cotización, era indispensable anexar dos números de teléfono, diagnóstico y edad del paciente; por lo tanto, fue enviada dicha información solicitada.

Señaló que una vez allegada la cotización por valor \$8.232.000, se generó la autorización y direccionamiento, solicitando a la IPS TAO programar la toma de medidas del insumo. Sin embargo, dicha IPS informó que:

"Acogiéndonos al decreto 457 de 2020, en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento de orden público, nos permitimos informarles:

⁶ Ver entre otras, la sentencia T- 1113 de 2005.

- *A partir de hoy 24 de marzo hasta el 13 de abril, no tendremos atención en nuestras Instalaciones, se estará realizando teletrabajo.*
- *Las agendas que ya estaban programadas posterior al día de hoy están siendo canceladas, se les dará prioridad luego que la situación se normalice. En cualquier momento las condiciones pueden cambiar, estaremos atentos a las decisiones regionales o nacionales y les estaremos informando. Esperamos continuar nuestra atención luego de este periodo de aislamiento, todas las modificaciones a los horarios serán informadas oportunamente vía correo electrónico”*

Que posteriormente, la IPS TAO, informó que en comunicación con la acudiente del menor, Carmen Londoño, se le explicó que el caso quedaba en lista de prioritarios para cuando se reiniciaran labores, quien estuvo de acuerdo y aceptó; indicando además, que debía tenerse en cuenta que el menor se encontraba bajo la medida de protección obligatoria de cuarentena hasta el 30 de mayo de 2020 junto con los adultos mayores.

Que de acuerdo con lo anterior y debido a la pandemia, la IPS TAO, encargada del suministro de la silla de ruedas, se encontraba en una imposibilidad para dar cumplimiento a los requerimientos realizados, toda vez que, como lo informa la Alcaldía de Medellín en comunicado que adjuntó, existe restricción a las IPS para programar servicios o procedimientos electivos, externos y que no sea urgentes.

Ahora bien, conforme a lo anterior, es claro que no existe renuencia y/o falta de diligencia por parte de Savia Salud EPS respecto a la orden contenida en el fallo de tutela del 10 de diciembre de 2013, por cuanto la entidad informó y aportó las pruebas del trámite que se adelantó con el fin de entregar al menor Emmanuel Londoño Valencia la silla de rueda requerida, con el compromiso, conocimiento y aceptación por parte de la madre del menor, que una vez superada esta crisis sanitaria, se materialice la entrega del insumo.

En estos términos, se **REVOCARÁ** la providencia objeto de estudio, pues, como quedó plasmado en el acápite de las consideraciones, el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional, más que la imposición de una sanción, lo cual se logró en el presente caso.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA QUINTA**, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

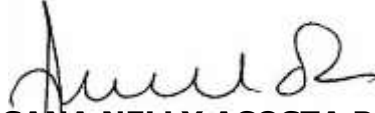
RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la providencia proferida el 12 de marzo de 2020, por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, objeto de la consulta, en atención a las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR que el doctor Carlos Mario Montoya Serna, en su condición de Representante Legal de Savia Salud EPS, no incurrió en desacato en relación con la orden impartida en sentencia de tutela del 10 de diciembre de 2013, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: EJECUTORIADA la presente providencia, remítase la diligencia al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SUSANA NELLY ACOSTA PRADA
Magistrada