



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SINCELEJO – SUCRE**

---

Sincelejo, nueve (9) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

ACCIÓN:	Tutela
RADICACIÓN:	No. 70-001-33-33-007-2022-000028-00
ACCIONANTE:	Juana de Jesús Salgado Ríos como agente oficioso de Idalides Ríos Merlano Y Jacob Jose Salgado Ríos
ACCIONADO:	Nueva EPS
ASUNTO:	Niega inaplicación de sanción – Requiere previo incidente

**1. ANTECEDENTES**

1.1. El 23 de junio de 2023 mediante escrito remitido al correo del Juzgado la señora Juana Salgado Ríos como agente oficiosa de los señores Idalides Ríos Merlano y Jacob José Salgado Ríos promovió incidente de desacato en contra de la Nueva EPS, por el presunto incumplimiento de la sentencia del 25 de febrero de 2022.

Indicó, que a los señores Idalides Ríos Merlano y Jacob José Salgado Ríos les fue ordenado por su médico tratante el servicio de auxiliar de enfermería por 12 horas nocturnas debido a las condiciones de salud que padecen y hasta la fecha la Nueva EPS no lo ha suministrado.

Mediante auto del 19 de julio de 2023 el Juzgado consideró que las órdenes del servicio de enfermería por doce (12) horas nocturnas encuentran amparo en la sentencia de tutela, por lo tanto, se ordenó a la señora Irma Luz Cárdenas Gómez como Gerente Zonal de la Nueva EPS que en cumplimiento del numeral 3 de la sentencia del 25 de febrero de 2022 suministrara a los señores Idalides Ríos Merlano y Jacob José Salgado Ríos el servicio ordenado de enfermería.

Ante el silencio de la Nueva EPS, el 27 de julio de 2023 se ordenó abrir incidente en contra de la señora Irma Luz Cárdenas Gómez, en calidad de Gerente Zonal Sucre de la Nueva EPS y nuevamente se le ordenó el cumplimiento de la sentencia de tutela proferida el 25 de febrero de 2022<sup>1</sup>.

El 11 de agosto de 2023 a través de auto este Juzgado sancionó a la señora Irma Cárdenas Gómez por el incumplimiento a la orden contenida en el numeral 3° de la sentencia del 25 de febrero antaño, pues no demostró haber prestado el servicio de enfermería nocturna prescrito a los accionantes.

La decisión sancionatoria fue confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Sucre el 25 de agosto de 2023.

1.2. Informe de cumplimiento de la Nueva EPS presentado con posterioridad a la sanción.

El 19 de septiembre de 2023 la Nueva EPS a través de apoderado judicial presentó informe en el que reiteró el cumplimiento de la sentencia de tutela y solicitó la revocatoria de la sanción impuesta en el auto del 11 de agosto de 2023.

Afirmó, que a la señora Idalides Ríos Merlano se le viene prestando el servicio médico denominado cuidador domiciliario 12 horas de manera ininterrumpida, y durante el mes de agosto de 2023 se autorizó el servicio por 24 horas de acuerdo a la nueva prescripción médica.

En cuanto al señor Jacob José Salgado Ríos, manifestó que, también se le presta el servicio médico de cuidador domiciliario 12 horas de manera ininterrumpida, no obstante, aportó un

---

<sup>1</sup> Ver actuación N°48 del expediente digital.

certificado médico manifestando que no requiere ampliación de la intensidad horaria nocturna.

Precisó, que el servicio nocturno no puede autorizarse por parte de la Nueva EPS, porque existe un concepto médico que no lo incluye en su plan de manejo, sino por el contrario, indicó que debe mantenerse la periodicidad de 12 horas diurnas.

Manifestó, que hay ausencia de responsabilidad subjetiva en cabeza de la persona sancionada, porque no se está sustrayendo del cumplimiento del fallo de tutela.

Solicitó, inaplicar las sanciones impuestas por desacato como quiera que la Nueva EPS ha cumplido con el fallo, y además porque el fin del trámite incidental no es la imposición de una sanción, sino velar porque se cumpla la orden de tutela.

Como medios de prueba aportó los siguientes documentos:

- I. Certificado de servicio de cuidador 24 horas a domicilio a la paciente Idalides Ríos Merlano expedido por Optimus Health el 19 de septiembre de 2023.
- II. Historia clínica de hospitalización domiciliaria de la paciente Idalides Ríos Merlano, en la que se observa que se le prestó el servicio de 12 horas diurnas desde el día 1° al 10 de agosto, y de 24 horas diarias del 11 al 17 de agosto de 2023.
- III. Historia clínica del paciente Jacob Salgado Ríos.
- IV. Historia clínica de hospitalización domiciliaria del paciente Jacob Salgado Ríos, en la que se observa que se le prestó el servicio de 12 horas diurnas del 1° al 31 de julio y del 1° al 31 de agosto de 2023.

- V. Certificado médico del 25 de julio de 2023 suscrito por el galeno Luis Jiménez Pineda.

### 1.3. Solicitud de nuevo incidente.

El 22 de septiembre de 2023 la señora Juana de Jesús Salgado Ríos como agente oficioso de los accionantes presentó memorial manifestando que la Nueva EPS está suministrando el servicio de enfermería nocturna a la señora Idalides Ríos Merlano desde el 11 de agosto de 2023, pero aún no le ha suministrado el servicio al señor Jacob Salgado Ríos, por lo que promovió nuevamente incidente de desacato por el incumplimiento.

Como medios probatorios aportó los siguientes documentos:

- I. Radicación del servicio médico de auxiliar de enfermería 12 horas nocturnas a domicilio ante la Nueva EPS.
- II. Historia clínica y orden médica del señor Jacob Salgado Ríos del 5 de septiembre de 2023.
- III. Escrito por parte de la Nueva EPS negándole el servicio de enfermería<sup>2</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. Para decidir la solicitud que presentó la entidad demandada, el Juzgado plantea el siguiente problema jurídico:

---

<sup>2</sup> Ver folios del 2 al 7 de la actuación N°62 del expediente digital.

¿Es procedente inaplicar la sanción impuesta por desacato a la señora Irma Luz Cárdenas Gómez como Gerente Zonal de la Nueva EPS?

2.2. Naturaleza jurídica del incidente de desacato - Procedencia de la inaplicación de las sanciones impuestas por desacato.

El Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó la acción de tutela, en su artículo 52, dispone que la persona que incumpliere una orden de un juez incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales.

A pesar de la naturaleza sancionatoria del incidente de desacato, este tiene por objeto lograr que la orden impuesta en el fallo de tutela sea cumplida y, efectivamente, se salvaguarden los derechos fundamentales amparados.

Al respecto, la Corte Constitucional en el Auto 202 de 2013, señaló:

“Desde sus primeras providencias la Corte Constitucional ha diferenciado entre el cumplimiento de las sentencias de tutela y el incidente de desacato. En sentencia T-458 de 20032 estas disparidades se hicieron explícitas: (i) “el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal”; (ii) “la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva”; (iii) “la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que, en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia” y; (iv) “el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”.

Entonces, 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 arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas mediante sentencias que buscan proteger los derechos fundamentales”. Así, el desacato ha sido entendido “como una medida que tiene un carácter coercitivo, con la que cuenta el juez constitucional para conseguir el cumplimiento de las obligaciones que emanan de

sentencias de tutela". En otras palabras, "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". Por esa razón, "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 sentencia"<sup>3</sup>.

Debido a lo expuesto, "la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de 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 quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor"<sup>3</sup>

En esa misma línea, respecto del objeto del incidente de desacato en la sentencia SU-034 de 2018 la Corte Constitucional afirmó:

"Es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada, de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuyo objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.

(...)

El juzgado mal podía negar el levantamiento de las sanciones con argumentos como que las mismas se encontraban en firme y que el desacato es un dispositivo para castigar al renuente, pues ello desconoce la doctrina desarrollada de forma pacífica por esta Corte en cuanto a que el propósito perseguido por la sanción es conminar al obligado como medio para garantizar el goce efectivo del derecho tutelado mediante sentencia, mas no sancionar por sancionar."

---

<sup>3</sup> Ibídem.

Por su parte, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> en los casos en los que consta que se ha materializado el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela ha considerado:

“En tal medida, lo propio sería que el a quo de tutela, disponga lo pertinente para evitar que se haga efectiva la sanción por desacato, aun cuando el acatamiento de las ordenes tutelares se acredite con posterioridad del trámite incidental- incluido el grado jurisdiccional de consulta”

De cara a lo anterior, es procedente inaplicar o levantar una sanción que se ha impuesto por desacato de una orden de tutela, cuando se demuestra el cumplimiento de la orden de tutela, ya que este es el fin del trámite incidental que regulan los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

### 2.3. Caso concreto – decisión del problema jurídico planteado.

Examinado el expediente que precede a este incidente, se observa que, mediante sentencia del 25 de febrero de 2022, se ordenó lo siguiente:

“Segundo: ORDENAR a la Doctora IRMA CÁRDENAS GÓMEZ, en su calidad de Representante legal en el Departamento de Sucre, de LA NUEVA EPS, o a quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la comunicación de la presente sentencia, inicie sin más dilaciones, la prestación del SERVICIO DE ENFERMERÍA POR 12 HORAS DIARIAS PERMANENTES en domicilio, para cada uno de los actores (...)

TERCERO: ADVERTIR que el servicio de enfermería ordenado será suministrado hasta que el médico tratante adscrito a la NUEVA EPS, encargado de la atención de los señores IDALIDES RÍOS MERLANO y JACOB JOSÉ SALGADO RÍOS, lo considere necesario para que ellos puedan sobrellevar las enfermedades que los aquejan en condiciones dignas, para lo que deberá obrar una orden médica en tal sentido.”

A favor de los señores Idalides Ríos Merlano y Jacob José Salgado Ríos se expidieron las siguientes órdenes médicas:

---

<sup>4</sup> H. Consejo de Estado decisión de acción de tutela de fecha del 19 de mayo de 2016

<b>Paciente</b>	<b>fecha orden médica</b>	<b>Servicio</b>	<b>Médico tratante – especialidad</b>
Idalides Ríos Merlano	2/09/2022	Enfermería por 12 horas nocturnas.	Nayla María Choles Benítez. Neurología
Jacob José Salgado Ríos	4/05/2023	Enfermería por 12 horas nocturnas.	Nayla María Choles Benítez. Neurología

El 11 de agosto de 2023 este Juzgado sancionó a la señora Irma Cárdenas Gómez por el incumplimiento a la orden contenida en el numeral 3° de la sentencia del 25 de febrero antaño, pues no demostró haber prestado el servicio anterior de enfermería nocturna prescrito a los accionantes.

Ahora bien, de las pruebas documentales que constan en el expediente se desprende que la Nueva EPS prestó a la señora Idalides Ríos Merlano servicios de enfermería, entre el 1° al 10 de agosto 12 horas diurnas, y a partir del 11 al 17 de agosto de 2023 las 24 horas, por lo que, respecto de ella, la sentencia se encuentra cumplida.

Sin embargo, en cuanto al paciente Jacob José Salgado Ríos, se encuentra probado que el servicio de enfermería se prestó entre el 1° al 31 de julio y del 1° al 31 de agosto de 2023 únicamente durante las 12 horas diurnas, es decir, que respecto del señor Salgado Ríos aún no se ha cumplido la orden emitida en el auto del 11 de agosto de 2023, proferido para dar cumplimiento al numeral 3° de la sentencia de amparo.

Ahora bien, para justificar la no prestación del servicio al señor Jacob Salgado Ríos, la Nueva EPS aportó una certificación médica del galeno Luis Jiménez Pineda adscrito a la IPS Optimus Health del 25 de julio de 2023, como se pasa a ver:

Sincelejo, Sucre  
25 de Julio de 2023

Señores

**NUEVA EPS**

Cordial saludo

Yo LUIS FERNADO JIMENEZ PINEDA, identificado con cedula de ciudadanía No 73211498 de Cartagena, adscrito a OPTIMUS HEALTH IPS; en calidad de médico tratante del usuario, JACOB JOSE SALGADO RIOS identificado con cédula de ciudadanía No 1102845750, quien presenta diagnósticos de 1) SINDROME DE DOWN CON SECUELAS COGNITIVAS SEVERAS, 2) EPILEPSIA, 3) INCONTINENCIA URINARIA, quien presenta dependencia total, a quien por mandamiento judicial, se le viene prestando el servicio de cuidador 12 horas diarias; cuyos familiares solicitan sea ampliada dicha intensidad horaria, pero el paciente no ha presentado variaciones en su estado general, ni mayor deterioro neurológico o mayor dependencia de terceros y, teniendo en cuenta los criterios establecidos, me permito manifestar que dicho paciente no requiere ampliación de la intensidad horaria de la que actualmente se le brinda.



DR. LUIS JIMENEZ PINEDA  
MEDICO  
R.M. 70328

**LUIS JIMENEZ PINEDA**  
CC 73211498 de Cartagena.  
RM: 70328

La certificación médica anterior no fue valorada dentro del auto que decidió sancionar a la señora Irma Cárdenas, pues en esa ocasión la entidad incidentada no la presentó como prueba, resultando ser un hecho nuevo que no fue puesto en conocimiento del Juzgado al momento de tomar la decisión sancionatoria.

De otra parte, se observa que, en la nueva solicitud de incidente de desacato presentada por la señora Juana Salgado se aportó una orden médica emitida el 5 de septiembre de 2023 por Neurología en la que se amplió el servicio de enfermería o cuidador a 24 horas, lo que indica que existe un criterio médico opuesto al que dio a conocer la Nueva EPS en su informe.

Como quiera, que en el presente caso, existen dos criterios médicos opuestos respecto de la necesidad del señor Jacob Salgado Ríos del servicio de enfermería nocturno, provenientes de médicos adscritos a la red de servicio de la Nueva Eps y que el juez constitucional se encuentra imposibilitado para hacer valoraciones medicas sobre el diagnóstico y plan de manejo que

necesita el accionante<sup>5</sup>, se abstendrá el juzgado de dar apertura al incidente de desacato, hasta tanto la Nueva EPS realice nueva valoración médica al señor Jacob Salgado Ríos con su médico tratante para que defina si requiere o no la ampliación del servicio de enfermería de 12 a 24 horas.

3. En consecuencia, SE DECIDE:

3.1. NEGAR la solicitud de inaplicación de la sanción presentada por el apoderado de la Nueva EPS, de conformidad con lo expuesto en este proveído.

3.2 ORDENAR a la Nueva EPS, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este proveído, realice valoración médica al señor Jacob Salgado Ríos con su médico tratante para que defina si requiere o no la ampliación del servicio de enfermería de 12 a 24 horas.

3.3. Una vez se realice la valoración médica ordenada y se prescriba el plan manejo deberá comunicarse al juzgado para definir si abre o no incidente de desacato.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOHANNA PAOLA GALLO VARGAS

Jueza

---

<sup>5</sup> La Corte Constitucional en sentencia T-298 de 2013 ha señalado que: "la intervención del juez no está dirigida a sustituir los criterios y conocimientos del médico por los criterios y conocimientos del juez, sino a impedir la violación de los derechos fundamentales del paciente" y adicionalmente, que "el acceso a los servicios médicos está sujeto a un criterio de necesidad y el único con los conocimientos científicos indispensables para establecer la necesidad de un servicio de esta naturaleza es, sin duda alguna, el médico tratante". Ello por cuanto, el tratante (i) es un profesional científicamente calificado; (ii) es quien conoce de manera íntegra el caso de su paciente y las particularidades que puedan existir respecto de su condición de salud, lo que conlleva a que sea quien tenga la información adecuada, precisa y suficiente para determinar la necesidad de un determinado servicio de salud; y (iii) actúa en nombre de la entidad que presta el servicio."

**Firmado Por:**  
**Johana Paola Gallo Vargas**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**Oral 007**  
**Sincelejo - Sucre**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **88224efa9287359844b88c85f22b17d1ae0a4dc5abcbf1b7668d491b3e2020a0**

Documento generado en 09/11/2023 03:44:08 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**