



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
SINCELEJO – SUCRE

Calle 23, Carrera 16 N° 22-51, Sexto Piso, Edificio Gentium, Tel. 2754780 Ext.: 2076

---

Sincelejo, veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020)

Acción: Tutela  
Incidente de Desacato  
Radicación N° 70001-33-33-009-2019-00274-00  
Accionante: MELISA ANDREA MARTÍNEZ BELTRÁN  
Accionado: NUEVA EPS

1. ASUNTO A DECIDIR

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la decisión de fondo del presente incidente de desacato, promovido por la señora MELISA ANDREA MARTÍNEZ BELTRÁN.

2. ANTECEDENTES

La señora MELISA ANDREA MARTÍNEZ BELTRÁN, presentó escrito solicitando se imparta trámite incidental en contra de la NUEVA EPS, con el objeto de obtener el cumplimiento del fallo proferido por esta instancia judicial el día 27 de agosto de 2019, revocado por el H. Tribunal Administrativo de Sucre el 09 de octubre de 2019, en el que se resolvió, en el cual se ordenó tutelar los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y mínimo vital de la accionante, y se le ordenó a la accionada, para que en el término de 48 horas, procediera a, autorizar y garantizar varios servicios de salud de la accionante, dentro de su Red prestadora, conforme a las prescripciones médicas ordenadas por su médico tratante, el día 30 de julio de 2019 (fls. 5-7).

Mediante providencia de fecha 03 de diciembre de 2019, esta Unidad Judicial ofició al Presidente de la NUEVA EPS, Dr. JOSÉ FERNANDO CARDONA, al igual que a la Gerente de la Zonal Sucre, Dra. IRMA LUZ CÁRDENAS GÓMEZ, para que en el término de tres (03) días, suministrara al Despacho informe

acerca del trámite surtido en procura del cumplimiento del fallo de tutela de la referencia (fls.8-9).

A través de memorial con fecha de recibido 11 de diciembre de 2019, la parte incidentada informó al Despacho los trámites tendientes a dar cumplimiento de la sentencia de tutela y presentó solicitud de aclaración del auto en precedencia (fls. 12-14), por lo anterior, el 16 de diciembre de 2019, el Despacho decidió tener a la Dra. IRMA CÁRDENAS GÓMEZ en su condición de Gerente Zonal Sucre y a su superior jerárquico Dra. DARONELA VALDERRAMA LOBO Gerente Regional Norte, como las personas encargadas de darle cumplimiento al fallo de tutela en mención, y los requirió por el término de tres (3) días, a fin de que en garantía del derecho de defensa, informen sobre el cumplimiento al fallo de tutela referenciado, recibiendo respuesta a través de memorial con fecha de recibido 13 de enero de 2020 (fls.85-88).

### 3. CONSIDERACIONES:

El incidente de desacato tiene su fundamento legal en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual establece que:

"Artículo 52. 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".

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Sección Quinta del H. CONSEJO DE ESTADO, se pronunció en los siguientes términos:

*"Entonces, el incidente de desacato es el instrumento procesal creado por el legislador para que, de un lado, sea eficaz la orden impartida por el juez de tutela y, de otro, sean efectivos los derechos fundamentales que se protegen y garantizan en la Constitución".*

*"/.../ la Corte Constitucional ha dejado en claro que, en el incidente de desacato, el demandado goza de las garantías propias de los procesos sancionadores, por lo que sólo puede ser sancionado si se adelanta el trámite conforme al proceso debido, se reprochan conductas culpables y se impone el correctivo señalado en la ley (artículo 29 de la Constitución).*

*Así, esa Corporación distingue dos tipos de responsabilidad: de un lado, la objetiva del incumplimiento y, de otro, la subjetiva del obligado a cumplir con la orden judicial, a quien sólo podrá reprochársele la negligencia, omisión injustificada e impericia en el cumplimiento del fallo. (...)*

*En este orden de ideas, el juez que conoce del incidente de desacato no puede agotar su análisis en el hecho objetivo del cumplimiento o incumplimiento, sino que, para imponer la correspondiente sanción, debe valorar los motivos y las circunstancias que precedieron al incumplimiento. De hecho, constituye un principio general del derecho el que nadie está obligado a lo imposible, por lo que no puede ser sancionado quien incumpliere una orden de tutela por hechos totalmente ajenos a su voluntad.*

*Así las cosas, la Sala precisa dos aspectos:*

*El primero: que el incumplimiento del fallo no necesariamente implica la sanción por desacato, pues el incumplimiento consiste en una conducta que, desde el punto de vista objetivo, es diáfana en establecer que el fallo de tutela no ha sido cumplido. Y, desde el punto de vista subjetivo, el desacato se presenta cuando quien ha dado lugar a ese incumplimiento y a quien está dirigido el mandato judicial no ha sido diligente en el cumplimiento.*

*El segundo, que en el incidente de desacato no pueden resolverse nuevas situaciones jurídicas que no fueron planteadas en instancia, pues ese trámite se limita a definir si se cumplió o no con lo ordenado en el fallo de tutela. De igual modo, quién está obligado a cumplir con el fallo no puede aducir nuevos hechos para sustraerse de su cumplimiento, pues el momento procesal para hacerlo era el trámite de tutela. En consecuencia, el marco de competencia del juez que tramita el desacato está definido con la orden judicial que se produjo para amparar los derechos fundamentales de la demandante.”<sup>1</sup>*

En relación con el marco conceptual de la actuación, el ejercicio de las facultades jurisdiccionales en relación con la sentencia de tutela, debe orientarse en dos sentidos, primero al cumplimiento del fallo, aspecto objetivo que se promueve por la mera vulneración al término estipulado en la sentencia y segundo, la aplicación de una sanción a quien se abstiene de dar cumplimiento a la sentencia de tutela, aspecto subjetivo que requiere consideraciones sobre su conducta.

---

<sup>1</sup> Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C.P. Darío Quiñones Pinilla.

Al respecto ha precisado el H. Consejo de Estado:

*"Por lo anterior, i) Ante una manifestación de incumplimiento formulada por alguna de las partes de la acción de tutela, el juez tiene dos posibilidades independientes, no excluyentes entre sí: 1) Iniciar el trámite tendiente a obtener el cumplimiento del fallo y 2) Iniciar un incidente de desacato; ii) el trámite para el cumplimiento tiene como única finalidad asegurar de manera efectiva y real el acatamiento de las órdenes contenidas en la sentencia de tutela; iii) en cambio, el incidente de desacato, tiene como finalidad la de sancionar al responsable de ese incumplimiento y, iv) el trámite para el cumplimiento del fallo es de naturaleza objetiva. Sólo interesa demostrar que la sentencia no fue cumplida en los precisos términos en que fue proferida. El incidente de desacato, por el contrario, es de naturaleza subjetiva, ya que allí es necesario, además de demostrar el incumplimiento, determinar el grado de responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia. En este sentido, la providencia que decida sobre la responsabilidad de los demandados debe estar precedida de un trámite gobernado, en especial, por el efectivo ejercicio del derecho de contradicción por parte de los implicados. Una decisión que no cumpla con esta característica, atenta contra el derecho fundamental al debido proceso y, por obvias razones, no está llamada a hacerse cumplir."*

Y ha reiterado:

*"En la acción de tutela, tanto el incumplimiento del fallo como el desacato tocan el tema de la responsabilidad jurídica, pero mientras que el simple incumplimiento de la sentencia se refiere a una responsabilidad de "tipo objetivo", el desacato implica la comprobación de una "responsabilidad subjetiva". Esta precisión genera diferencias importantes en cuanto a las decisiones que puede tomar el juez de tutela y especialmente sobre las reglas y garantías que se deben respetar en el trámite previo a la adopción de decisiones, pues si bien el incumplimiento del fallo de tutela lleva consigo el desacato, tanto el trámite de cumplimiento de la orden como el trámite de desacato se rigen por postulados diferentes.*

*Así, para la constatación del incumplimiento de una sentencia de tutela basta con que el juez encuentre demostrado que la orden impartida no se ha materializado. No interesa averiguar el grado de culpa o negligencia de la autoridad encargada de darle cumplimiento, pues de lo que se trata es de tomar medidas para que la orden sea finalmente cumplida.*

*En cambio, el desacato busca establecer la responsabilidad*

*subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya culpa se ha omitido el cumplimiento de la sentencia. Juegan papel importante todos los elementos propios de un régimen sancionatorio, verbi gratia, los grados y modalidad de culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, etc."*

*Sobre estos mismos criterios la Corte Constitucional en reiteradas decisiones ha señalado: 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 23 y 27 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 el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el Ministerio Público.

La perspectiva de sanción por responsabilidad de carácter subjetivo, conlleva especiales deberes del juez constitucional respecto del incidente de desacato y que atañen esencialmente a los derechos humanos del responsable del incumplimiento.

Así lo enseña la Corte Constitucional en Sentencia SU-960 de 1999, con ponencia del doctor José Gregorio Hernández Galindo:

*"Es claro que, estando de por medio no solamente el derecho a la libertad personal sino la presunción de inocencia, que, como se recalca, requiere ser desvirtuada en forma contundente para llegar a la condena, el juzgado debe extremar los rigores en el cumplimiento exacto de los preceptos constitucionales, con miras a obtener la comparecencia del sindicado al proceso, agotando todos los medios posibles para localizarlo y asegurar así el ejercicio de su derecho de defensa."*

*Tal como se encuentra puntualizado jurisprudencialmente, la sanción por razón del desacato debe considerarse como una "represión estatal formalizada" o de naturaleza penal, la que demandada un tratamiento acorde a las normas procedimentales en esta materia, pues "se debe entender que materias penales no es equivalente a "materias criminales", sino a materias en las que se apliquen penas, y se debe entender el término "penas" en un sentido amplio, como*

*cualquier represión estatal formalizada.”*

En relación con la conducta de los responsables de cumplir la orden de tutela y los requerimientos del desacato se ha de tener en cuenta que la Corte Constitucional en sentencia T-763 de 1998 citada por el H. Consejo de Estado en decisión del año 2007<sup>2</sup>, se refirió al contenido y alcance de las disposiciones relativas al cumplimiento del fallo y al incidente de desacato, respectivamente, en los siguientes términos:

*“Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. Y, si se trata del superior inmediato del funcionario que ha debido cumplir la orden, tratándose de la tutela, adicionalmente ha debido existir una orden del juez requiriéndolo para que hiciera cumplir por el inferior el fallo de tutela, dándosele un término de cuarenta y ocho horas porque así expresamente lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991.”*

En virtud de lo anotado, se precisa, que no puede el juez constitucional que vigila el cumplimiento de su fallo, desbordar, en ejercicio de la potestad sancionatoria, el marco trazado en la providencia transcrita, por lo que pasará a analizar el plenario de la actuación.

Caso concreto: En el fallo de tutela proferido por esta instancia judicial el día 27 de agosto de 2019, revocado por el H. Tribunal Administrativo de Sucre el 09 de octubre de 2019 (fls.5-7):

*“PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 27 de agosto de 2019 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo. En su lugar, se TUTELAN los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y mínimo vital de la accionante, por las razones y en los términos de esta sentencia.*

*SEGUNDO.- ORDENAR a la NUEVA EPS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de la presente providencia, proceda a, autorizar y garantizar los servicios de salud de la accionante, dentro de su Red prestadora, conforme a las prescripciones médicas ordenadas por su médico tratante, el día 30 de julio de 2019, esto es:*

---

<sup>2</sup> SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil siete (2007).

- *La entrega de los medicamentos (Pregabalina 150 mg/1U/tabletas de liberación no modificada, Carbonato de Calcio/vitamina D 1500MG/-200 U. Tableta. Cantidad 90, Prednisolona 5 mg tableta. Cantidad 90, Azatioprina 50mg Tableta. Cantidad 180 y Ácido acetilsalicílico 100 mg tableta. Cantidad 90).*
- *Las valoraciones en las especialidades de (-Dermatología, Neurología, Oftalmología, Fisiatría y Reumatología).*
- *La práctica de los exámenes de (Alanino aminotransferasa Gpt, Aspartato aminotransferasa Got, Creatinina en suero u otros fluidos, Citoquímico de orina, Fosfatasa Alcalina, Glicemia, Hemoleucograma con sedimentación, Nitrógeno Ureico, Anticuerpos Antriacardiopina M, Anticuerpos Antiacardiopina G, Beta 2 Glicoproteína 1ACS IgG, Anticoagulante lúpico confirmatoria (veneno víbora de Russell), Anticoagulante lúpico).*

*Lo anterior deberá ser prestado por la Nueva EPS, bajo los principios de integralidad, continuidad y permanencia, por tal motivo, si de llegasen a emitir órdenes médicas direccionadas a entidades que se encuentren por fuera del lugar de residencia de la paciente, la Eps deberá garantizar el pago de los viáticos necesarios (transporte ida y regreso, transporte intermunicipal) y acompañante, alojamiento y alimentación, sólo de ser necesario.*

- *La Nueva Eps deberá autorizar y pagar a la accionante, la incapacidad médica generada el día 30 de julio de 2019, y las que en lo sucesivo se causen con ocasión de su diagnóstico (que según el marco normativo le corresponde a la Eps, y en la forma que sea del caso, según sea dependiente o independiente) esto, atendiendo al principio de atención integral que le asiste a los usuarios del Sistema de Seguridad Social en Salud. (...)" (fls.5-7).*

Ahora bien, como puede observarse a la autoridad accionada NUEVA EPS se le dio la orden a través de su representante legal o quien haga sus veces, de responder dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, para que procediera autorizar y garantizar varios servicios de salud de la accionante, dentro de su Red prestadora, conforme a las prescripciones médicas ordenadas por su médico tratante, el día 30 de julio de 2019 y el pago a la accionante de la incapacidad médica generada en la misma fecha antes mencionada.

Así las cosas, en el informe rendido por parte de la

representante legal de la entidad accionada, se consigna lo siguiente (fl.85):

*"(...) me permito aportar RESPUESTA DEL REQUERIMIENTO REALIZADO POR EL SUPERIOR JERÁRQUICO dentro del proceso de la referencia (...)*

*Tomando atenta nota de su requerimiento, me permito informar que con respecto a los medicamentos Prednisolona de 5 mg y ácido acetilsalicílico de 100 mg son medicamentos PBS de dispensación directo por la farmacia Éticos, usuaria debe acercarse con fórmula vigente a la farmacia, los medicamentos Azatioprina de 50 mg Tabletas y Calcio Citrato + Vitamina D 1500MG7200 UI Tabletas tiene autorización del día 17 de diciembre de 2019 con número 146026972 direccionada para Farmacia Éticos, en cuanto a las consultas de especialistas de Dermatología, Neurología, Fisiatría y reumatología se encuentran en el contrato por PGP con la IPS Salud a Tu Lado, las cuales fueron gestionadas y los soportes se encuentran en el V3 y la consulta de Oftalmología se encuentra contratada en el contrato PGP con Clínica Oftalmológica de Sucre, la paciente puede ir directamente a dicha clínica a solicitar el servicio sin que medie autorización.*

*Finalmente en lo referente a los gastos de transporte, alojamiento y alimentación, la afiliada debe ir con 15 días de anticipación a la oficina de atención al afiliado y radicar dichos servicios complementarios cuando la EPS le autorice un servicio fuera de la Ciudad de Sincelejo".*

Sumado lo anterior, anexó copia de "notificación de pago por ventanilla de prestaciones económicas" en la cual se informa a la actora, que la Nueva EPS realizó la aprobación de pago por concepto de incapacidades y/o licencias, así mismo, que el desembolso se hará efectivo, de acuerdo a la programación de pagos de la Gerencia de Tesorería de Nueva EPS, presentando su documento de identidad en cualquier sucursal de Bancolombia a nivel nacional, para un total de setecientos setenta y dos mil novecientos ocho pesos (\$772.908) y un millón quinientos dieciocho mil doscientos trece pesos (\$1.518.213) (fls.89-90):

Así mismo, se anexo copia de historia clínica por parte de la Clínica Oftalmológica de Sucre, con fecha de impresión 05 de noviembre de 2019, en la cual, consta la valoración hecha a la accionante por la especialidad de Oftalmología (fl.55).

Por lo anterior y de acuerdo con los fundamentos fácticos

descritos en los antecedentes, el Despacho no encuentra demostrada la responsabilidad objetiva ni subjetiva por parte de la entidad accionada, ya que la NUEVA EPS demostró que ha realizado las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela proferido por este Despacho el día 27 de agosto de 2019, revocado por el H. Tribunal Administrativo de Sucre el 09 de octubre de 2019, muy a pesar de no haber sido dentro del término perentorio establecido para ello en el respectivo fallo de tutela.

Sumado lo anterior, observa el Despacho que a la actora le corresponde de igual forma realizar ciertas diligencias, como aportar la documentación necesaria para darle trámite a su solicitud de pago de incapacidad, dirigirse a la farmacia Éticos, para que le hagan entrega de los medicamentos ordenados por el médico tratante y dirigirse con 15 días de anticipación a la oficina de atención al afiliado y radicar dichos servicios complementarios cuando la EPS le autorice un servicio fuera de la Ciudad de Sincelejo.

Así las cosas, el Despacho observa que se ha configurado la carencia actual de objeto y en consecuencia de ello se abstendrá de dar aplicación al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y ordenará el cierre y archivo del presente incidente de desacato.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

#### RESUELVE

PRIMERO: Abstenerse de dar aplicación al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, ordénese el cierre del incidente de desacato de la referencia y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA  
Juez

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
SINCELEJO-SUCRE

Por anotación en ESTADO No \_\_\_\_\_, notifico a las partes de la providencia anterior, hoy  
\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2020, a las 8:00 a.m.

LA SECRETARIA