



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TRECE PENAL MUNICIPAL CON
FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS
BUCARAMANGA, SANTANDER

Bucaramanga, Junio Seis (06) de Dos Mil Veintidós (2022).

Interlocutorio : 021
Asunto : Incidente de Desacato
Radicado : 2021-00126
Accionante : Gladys Viviana Briceño Panqueba
Agenciada : Ilda Panqueba Hernández
Accionado : Suramericana EPS

I. ASUNTO A RESOLVER:

Entra el Despacho a estudiar la admisión del incidente de desacato propuesto por la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, quien actúa como agente oficiosa de su progenitora Ilda Panqueba Hernández, en contra de Suramericana EPS, al considerar que no se ha dado cumplimiento a los numerales cuarto y quinto del fallo de tutela No. 113 del 30 de septiembre de 2021, confirmado en segunda instancia por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta ciudad, a través de proveído del 5 de noviembre de 2021.

II. SUPUESTOS FÁCTICOS:

II.1. *Este Despacho el 30 de septiembre de 2021 emitió fallo de tutela No. 113, consignando en su parte resolutive:*

"PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la salud y vida digna de la señora Ilda Panqueba Hernández, reclamados por su hija Gladys Viviana Briceño Panqueba, por lo argüido en precedencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Gerente y/o Representante Legal de Coomeva EPS, que dentro del término de veinticuatro (24) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, autorice y garantice la realización de Consulta de Primera Vez por Especialista en Cirugía General para colocación de catéter IMPLANTOFIX, bajo el código POS 890235, incluyendo el suministro del insumo y/o material requerido para dicho procedimiento, ordenado por el Doctor Henry Trillos Ortiz, Especialista en Cirugía General adscrito a Gestionar Bienestar, el 1 de septiembre de 2021, a la señora Ilda Panqueba Hernández.

TERCERO: ORDENAR al Gerente y/o Representante Legal de Coomeva EPS, que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación del fallo, autorice el traslado ida y vuelta de la señora Ilda Panqueba Hernández junto con un acompañante, para que pueda asistir a las sesiones de Quimioterapia, desde su lugar de residencia ubicado en la transversal 144 A No. 56-33 de Floridablanca, Santander, hasta el centro médico asignado para recibir dicha atención, esto es, la Unidad de Hematología y Oncología de Santander IPS S.A.S., ubicada en la carrera 36 No. 48-



98 de Bucaramanga, según las recomendaciones, cantidad y prescripciones del médico tratante.

CUARTO: ORDENAR al Gerente y/o Representante Legal de Coomeva EPS, que garantice la atención médica que requiera la señora Ilda Panqueba Hernández, en virtud a la patología de Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que la aqueja, sin lugar al cobro de copagos y/o cuotas moderadoras.

QUINTO: ORDENAR al Gerente y/o Representante Legal de Coomeva EPS, brindar el tratamiento integral que requiera la señora Ilda Panqueba Hernández, esto es, suministro de medicamentos, insumos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, realización de exámenes de diagnósticos y seguimientos y todo aquello que el galeno tratante valore como necesario para el restablecimiento de la salud de la paciente, en razón a la patología Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que la aqueja...”!

II.2. La aludida decisión fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta ciudad, a través de proveído del 5 de noviembre de 2021².

II.3. En consulta web efectuada en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud se constató, que el 1 de febrero de 2022 la señora Ilda Panqueba Hernández fue trasladada a Suramericana EPS³, régimen contributivo, en virtud de la liquidación de Coomeva EPS, encontrándose actualmente en estado activo.

II.4. El 23 de mayo de 2022⁴ la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, actuando como agente oficiosa de su progenitora Ilda Panqueba Hernández, formuló incidente de desacato en contra de Suramericana EPS, argumentando que no ha exonerado de copagos y/o cuotas moderadoras a su agenciada, frente a los servicios médicos que requiera para atender la patología de Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que la aqueja, pues desde que se formalizó el traslado a esa entidad se le ha exigido su pago, empero, en el momento no tiene citas médicas pendientes. Aunado a lo anterior, censura que los médicos tratantes de Suramericana EPS no le han formulado los insumos consistentes en pañales, crema, guantes, ni el servicio de transporte que sí le eran garantizados por Coomeva EPS, lo cual va en contravía del principio de continuidad que rige el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

III. ACTUACIÓN PROCESAL:

III.1. Trámite del Despacho:

Antes de decidir sobre la viabilidad o no del trámite de incidente de desacato solicitado por la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, como agente oficiosa de la señora Ilda Panqueba Hernández, se dispuso correr traslado vía correo electrónico del escrito allegado por la actora y sus anexos a los señores Pablo Fernando Otero Ramón, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.249.330 en calidad de Gerente General, Ciro Gabriel Porto Salvat, identificado con cédula de

¹ Folios 7 a 30.

² Folios 31 a 38.

³ Folio 39.

⁴ Folios 1 a 6.



ciudadanía No. 8.795.138 en calidad de Representante Legal Regional Norte-Santanderes y Carlos Augusto Moncada Prada, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.535.718, en calidad de Representante Legal Judicial de Suramericana EPS⁵, a la dirección de notificaciones judiciales que reposa en el certificado de existencia y representación legal de la entidad, para que dentro del término de 24 horas contadas a partir del recibo de la comunicación, procedieran de no haberlo hecho, a cumplir el fallo, ejerciendo además su derecho de defensa y contradicción.

III.2. Respuesta de Suramericana EPS:

III.2.1. El señor Carlos Augusto Moncada Prada, obrando como Representante Legal Judicial de Suramericana EPS⁶, manifestó que la entidad no tenía conocimiento del fallo de tutela a favor de la señora Ilda Panqueba Hernández, pues la usuaria no había informado lo pertinente, sin embargo, con ocasión del incidente de desacato se procedió a activar el servicio de transporte, para cuya materialización el prestador se comunicará directamente con la interesada con la finalidad de proporcionar el servicio. Igualmente adujo que:

III.2.2. La EPS procedió a exonerar a la señora Panqueba Hernández de copagos y/o cuotas moderadoras para los servicios médicos ordenados frente al diagnóstico señalado en el fallo de tutela, razón por la cual no se generarán más cobros al respecto.

III.2.3. Respecto de los pañales, cremas y guantes, actualmente no se cuenta con orden médica expedida por los galenos adscritos a Suramericana EPS que señalen la necesidad de estos insumos, por lo que no es procedente que se autoricen por parte de la entidad.

III.2.4. Solicita abstenerse de emitir sanción en contra de los funcionarios adscritos a Suramericana EPS, toda vez que han dado cabal cumplimiento a la orden de tutela.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

IV.1. Problema Jurídico:

Consiste en determinar si existe incumplimiento a los numerales cuarto y quinto del fallo de tutela No. 113, calendado 30 de septiembre de 2021, confirmado en segunda instancia por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta ciudad, a través de proveído del 5 de noviembre de 2021, que amparó los derechos fundamentales a la salud y vida digna de la señora Ilda Panqueba Hernández, por parte de Suramericana EPS.

IV.2. Tesis del Despacho:

El Despacho considera, que no existe desobediencia a los numerales cuarto y quinto del fallo de tutela No. 113 del 30 de septiembre de 2021, confirmado por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta ciudad, a través

⁵ Folios 87 a 91.

⁶ Folios 92 a 107.



de proveído del 5 de noviembre de 2021, por parte de Suramericana EPS, por lo que inadmitirá la solicitud de Incidente de Desacato propuesta por la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, quien actúa como agente oficiosa de Ilda Panqueba Hernández.

IV.3. Argumentación Jurídica:

El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela tiene como objeto la protección inmediata de los derechos fundamentales que le han sido vulnerados o amenazados a una persona; que esa protección inmediata debe constituir en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo; y que el fallo es de inmediato cumplimiento, aunque sea impugnado. En desarrollo de esta norma superior, el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991 establece que la sentencia de tutela debe contener, entre otras cosas, la "orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela".

Los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, señalan los instrumentos dirigidos a garantizar el cumplimiento del fallo de tutela e impone sanciones de índole disciplinaria cuando se comprueba la responsabilidad subjetiva en acatar la orden judicial de protección de derechos fundamentales, razón por la cual se trata de dos figuras diferentes, una de tendencia a obtener el cumplimiento de tutela y otra que tienen que ver que el incidente de desacato propiamente dicho.

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, es un trámite de carácter sancionatorio, que a su tenor literal reza: "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 las 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".

La Corte Constitucional ha señalado que las medidas para garantizar el cumplimiento del fallo, son distintas e independientes de las sanciones por desacato, pues el objeto primordial de estas no es otro que el de reprochar el comportamiento caprichoso o negligente por parte de un individuo, que deviene en el incumplimiento de la orden de tutela⁷.

Por lo anterior, la Corporación en cita ha fijado las diferencias existentes entre el incidente de desacato y el cumplimiento de las sentencias de tutela, así:

"(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 2592 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 57 ejusdem. 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 interesado o por el Ministerio Público".⁸

⁷ Sentencia T-632 de 2006, Magistrado Ponente Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Sentencia T-458 de 2003, Magistrado Ponente Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.



Así mismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la autoridad judicial que decide el desacató, debe limitarse a verificar:

"(1) a quien estaba dirigida la orden; (2) cual fue el termino otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma". Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió en forma oportuna y completa (conducta esperada).⁹ En conclusión, el Juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden de tutela impartida y, de ser así, tiene que determinar si el mismo fue total o parcial, identificado las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y su existió o no responsabilidad deberá imponer la sanción adecuada – proporcionada y razonables – a los hechos"¹⁰.

IV.4. El Caso Concreto:

Mediante fallo de tutela No. 113 proferido el 30 de septiembre, este Despacho ordenó en los numerales cuarto y quinto:

"CUARTO: ORDENAR al Gerente y/o Representante Legal de Coomeva EPS, que garantice la atención médica que requiera la señora Ilda Panqueba Hernández, en virtud a la patología de Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que la aqueja, sin lugar al cobro de copagos y/o cuotas moderadoras.

QUINTO: ORDENAR al Gerente y/o Representante Legal de Coomeva EPS, brindar el tratamiento integral que requiera la señora Ilda Panqueba Hernández, esto es, suministro de medicamentos, insumos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, realización de exámenes de diagnósticos y seguimientos y todo aquello que el galeno tratante valore como necesario para el restablecimiento de la salud de la paciente, en razón a la patología Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que la aqueja..."¹¹

El 23 de mayo de 2022¹² la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, actuando como agente oficiosa de su progenitora Ilda Panqueba Hernández, formuló incidente de desacato en contra de Suramericana EPS, argumentando que existe incumplimiento a los numerales cuarto y quinto de la sentencia de tutela, toda vez que: (i) la EPS no ha exonerado de copagos y/o cuotas moderadoras a su agenciada, frente a los servicios médicos que requiera para atender la patología de Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que la aqueja, pues desde que se formalizó el traslado a esa entidad se le ha exigido su pago, empero, en el momento no tiene citas médicas pendientes; (ii) los médicos tratantes de Suramericana EPS no le han formulado los insumos consistentes en pañales, crema, guantes, ni el servicio de transporte que sí le eran garantizados por Coomeva EPS, lo cual va en contravía del principio de continuidad que rige el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Es menester aclarar, que si bien la orden de tutela se dirigió contra Coomeva EPS, el 1 de febrero de 2022 la señora Ilda Panqueba Hernández fue trasladada a Suramericana EPS, régimen contributivo, en virtud de la liquidación de aquella, encontrándose actualmente en estado activa, por lo que en virtud de lo dispuesto

⁹ Sentencia T-553 de 2002 y T-368 de 2005.

¹⁰ Sentencia T-010 del 20 de enero de 2012, Magistrado Ponente Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹ Folios 7 a 30.

¹² Folios 1 a 6.



en Sentencia T-681 de 2014¹³, corresponde a esta entidad garantizar la prestación de los servicios de salud que requiera con ocasión del fallo No. 113 y no puede justificar su negativa a suministrarlos, argumentando no haber sido vinculada al proceso de tutela.

Ahora bien, sería del caso adelantar el trámite incidental formulado por la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, en contra de los señores Pablo Fernando Otero Ramón, Gerente General, Ciro Gabriel Porto Salvat, Representante Legal Regional Norte -Santanderes y Carlos Augusto Moncada Prada, Representante Legal Judicial de Suramericana EPS, sino fuera porque se evidencia que la inconformidad que dio origen a su interposición ha sido superada.

A esta conclusión se arriba, toda vez que en el curso del presente trámite el señor Carlos Augusto Moncada Prada, Representante Legal Judicial de la compañía informó que se procedió a activar el servicio de transporte a favor de la señora Ilda Panqueba Hernández, allegando como soporte de su manifestación una trazabilidad de comunicación electrónica interna con el área de analista de operaciones¹⁴, donde se le solicita iniciar con la prestación del servicio a partir de la siguiente atención programada, en relación con las patologías de Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama -C501 y Tumor Maligno del Cuadrante Superior Externo de la Mama - C504 que presenta la usuaria.

De igual manera, aseveró que se procedió a garantizar la exoneración a favor de la agenciada, en virtud de la patología descrita en el fallo de tutela, razón por la cual no se generarán más cobros por este concepto.

Por lo anterior, surge evidente que con ocasión de la interposición del incidente de desacato, Suramericana EPS procedió a efectivizar lo ordenado en los numerales cuarto y quinto de la sentencia de tutela No. 113, lo cual expone no había ocurrido con anterioridad, toda vez que desconocía la existencia del fallo tutelar que amparó los derechos fundamentales a la salud y vida digna de la señora Ilda Panqueba Hernández, por lo que en lo que toca con estos aspectos, no existe objeto jurídico sobre el cual entrar a decidir, habida cuenta que según se reseñó, la entidad promotora de salud procedió a autorizar el servicio de transporte y la exoneración de copagos y/o cuotas moderadoras a favor de la señora Ilda Panqueba Hernández.

De otra parte, en cuanto al reproche de la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, relacionado con la ausencia de ordenamiento de pañales, cremas y guantes por parte de los médicos tratantes de Suramericana EPS, debe decirse, que el tratamiento integral dispuesto en el numeral quinto de la sentencia de tutela No. 113, está supeditado a todo aquello que **el galeno tratante** valore como necesario para el restablecimiento de la salud de la paciente, en razón a la patología Tumor Maligno de la Porción Central de la Mama (IIIB VS IIIC) -C501- que aqueja a la señora Panqueba Hernández, de tal suerte que corresponde al médico tratante definir las prestaciones en salud que requiera o no la usuaria para sobrellevar sus padecimientos.

En orden a lo anterior, solo resulta exigible vía incidente de desacato, el suministro y materialización de los **servicios médicos ordenados por el galeno tratante**

¹³ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴ Folios 103 a 105.



de la señora Ilda Panqueba Hernández, y frente a los cuales Suramericana EPS se muestre renuente para garantizarlos, sin que resulte viable conminar por esta vía a los profesionales de la salud para que expidan fórmulas u órdenes médicas para un servicio en particular, pues ello desborda las competencias de esta Juez Constitucional y es al galeno a quien corresponde decidir sobre la necesidad y pertinencia de los insumos que demanda la paciente.

Sobre el particular conviene recordar, que el único propósito que persigue el incidente de desacato, es lograr el efectivo cumplimiento de las órdenes de tutela y no pronunciarse frente a aspectos que no fueron objeto de estudio durante el trámite de la acción constitucional, como ocurre en este evento, luego no es viable atender favorablemente la solicitud de la actora, al no existir desobediencia a la orden de tutela, por parte de Suramericana EPS, pues como se dejó sentado, no existe orden médica que respalde la necesidad y pertinencia de los insumos consistentes en pañales, cremas y guantes a favor de la agenciada, y por ende, no es procedente conminar en sede de incidente de desacato a la EPS, para que proceda a su autorización y entrega.

Lo anterior no obsta para que en el evento en que la actora considere que la entidad mencionada o los profesionales de la salud adscritos a ella, amenacen o vulneren los derechos fundamentales de su agenciada, acuda al mecanismo tutelar o instaure las acciones correspondientes si a bien lo tiene, a efectos de que la autoridad competente aborde el estudio de las pretensiones que hoy ventila.

Por lo anterior, el **JUZGADO TRECE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA,**

RESUELVE:

PRIMERO: Inadmitir la solicitud de incidente de desacato propuesta por la señora Gladys Viviana Briceño Panqueba, quien actúa como agente oficiosa de su progenitora Ilda Panqueba Hernández, en contra de Suramericana EPS, al haber dado cumplimiento a los numerales cuarto y quinto del fallo de tutela No. 113 del 30 de septiembre de 2021, confirmado en segunda instancia por el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta ciudad, a través de proveído del 5 de noviembre de 2021.

SEGUNDO: Contra esta decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: Comunicada la presente decisión vía correo electrónico, atendiendo las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del Covid-19, archívese la actuación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:

La Juez,


MAIBY LISSETTE GONZÁLEZ QUINTERO