



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla D.E.I.P., junio diecisiete (17) de dos mil diecinueve (2019)

Radicado	08-001-3333-006-2017-00349-00.
Medio de control o Acción	Incidente de Desacato.
Accionante	PEDRO LUIS ZAPATA ALVAREZ.
Accionada	COOMEVA EPS.
Jueza	LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ.

ASUNTO:

Visto el informe secretarial que antecede se dispone esta Judicatura resolver el mérito del incidente de desacato promovido por Pedro Luis Zapata Álvarez contra Coomeva EPS.

ANTECEDENTES:

El señor Pedro Luis Zapata Álvarez a través de apoderado judicial¹ instauró incidente de desacato contra Coomeva Eps y Colpensiones a través de memorial de 12 de julio de 2018, dando cuenta que hasta el momento de su presentación las entidades accionadas no habían dado cumplimiento al fallo de tutela proferido el 4 de diciembre de 2017.

Adelantado el requerimiento previo a la apertura del trámite incidental por auto de 17 de julio de 2018², -frente al cual solo se pronunció Colpensiones en actuaciones de 28 de junio y 26 de julio de 2018³-, indicando sobre su imposibilidad de cumplir el fallo en medida que Coomeva EPS no ha adelantado las gestiones que están a su cargo, fue abierto el incidente de desacato en providencia de 24 de septiembre de 2018⁴, siendo encaminadas las diligencias en exigir el cumplimiento del fallo, en la persona de Luz Stella Ortiz Salazar dada su condición de representante legal de Coomeva EPS.

El 2 de octubre de 2018⁵ Coomeva EPS a través de su Analista Jurídico Regional Caribe⁶ se pronunció del incidente de desacato iniciado contra Luz Stella Ortiz Salazar, aclarando la representación de la entidad y solicitando la desvinculación de esta última persona, por no corresponder a quienes estarían llamados a responder del cumplimiento de la sentencia en alusión, para lo que indicó los nombres y los cargos de los funcionarios: **Luis Alfonso Gómez Arango** en su calidad de Coordinador de cumplimiento de fallos de tutela y de **Luis Freddyur Tovar** en su calidad de superior jerárquico del primero de los nombrados.

¹ Doctor Juan Daniel Parra Zuluaga.

² 16-17.

³ 22-29 y 30-36.

⁴ Fl.59-61.

⁵ Fls.66-68.

⁶ Doctor Juan Manuel Barros Ochoa.

La anterior circunstancia conllevó al Juzgado a proferir la providencia de 24 de mayo de 2019⁷ con la que fue perfilado el incidente a vincular a estos dos funcionarios en aras de exigirles el acato de la sentencia de tutela, o en su defecto, imponer las sanciones previstas por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Surtida la notificación de los funcionarios vía correo electrónico tal y como lo dan cuenta las actuaciones adelantadas el 27 de mayo de 2018⁸ por la Secretaría del Juzgado, se venció el término de los tres (3) días indicado en la providencia de 24 de mayo, para que los vinculados ejercitaran su derecho de defensa, aportaran y solicitaran las pruebas que pretendieran hacer valer en su favor, explicando las razones que les había imposibilitado dar acato a la sentencia de tutela en referencia, en su defecto, demostraran que el fallo ya había sido cumplido.

A la postre, los vinculados dejaron vencer el término sin rendir informe alguno, circunstancia que impone al Juzgado desatar el mérito de este asunto, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

El Juez de tutela tiene a su alcance la figura del desacato para sancionar a quien omite las órdenes impartidas que amparan los derechos fundamentales de las personas que han reclamado su protección, porque estas resultarían inocuas si no existiese un instrumento para su cumplimiento⁹.

JURISPRUDENCIA EN TORNO AL INCIDENTE DE DESACATO.

La acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales, por ello se han establecido a su vez medios coercitivos para lograr el cumplimiento del fallo.

Es así como en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 se prevé que la persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en esa legislación, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, norma que también regla que dicha sanción se impondrá por el mismo juez que conoció de la acción de tutela, mediante trámite incidental y será consultada ante el superior.

Sobre esta figura, nuestra Honorable Corte Constitucional, principalmente en sentencia unificada SU 034/18, se ha pronunciado en lo que respecta a su objeto, al esgrimir:

⁷ Fl.69-70.

⁸ Fls.71-74.

⁹ Artículo 52, Decreto 2591 de 1991

“Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprimir 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 reconversión cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados”.

De lo anterior es posible colegir que, la verdadera finalidad del trámite incidental no es per se la imposición de una sanción sino que es una de las formas de lograr el cumplimiento de la respectiva sentencia; de allí que deba entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (Art. 229 C.P.), en tanto que permite la materialización de la decisión adoptada en sede de tutela, pues se torna menester la existencia de medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional dado que a la postre, sólo con el cumplimiento se logra eficazmente la protección de los derechos fundamentales.

Es posible concluir que es entonces presupuesto para el inicio del incidente que exista incumplimiento o tardanza por parte de la entidad accionada para acatar lo dispuesto en las disposiciones judiciales de tutela; ahora bien, a efectos de determinar la posible existencia de incumplimiento, en palabras de la Corte Constitucional, habrá de verificarse:

“(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”.

En lo tocante con la competencia para conocer del pluricitado incidente, la Alta Corporación indicó:

“[L]a Sala encuentra que el juez de primera instancia (singular o plural), que haya conocido el trámite de tutela, es en todo caso el competente para conocer del trámite incidencia por desacato. Esta interpretación tiene fundamento en los siguientes aspectos: (i) Obedece a una interpretación sistemática del decreto 2591 de 1991, (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales, (iii) está en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en qué consiste el grado jurisdiccional de consulta.”

FALLO DE TUTELA EN DESACATO POR COOMEVA EPS.

El 4 de diciembre de 2019 este estrado judicial profirió fallo de tutela, en cuya resolutive dispuso lo siguiente:

“PRIMERO.- CONCEDER EL AMPARO SOLICITADO por el señor PEDRO LUIS ZAPATA ALVAREZ, a su derecho fundamental a la seguridad social, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- En consecuencia ORDENESE a COOMEVA EPS las gestiones administrativas tendientes a identificar a un número plural de prestadores que tengan la capacidad de realizar el examen neuro psicológico requerido por COLPENSIONES para adelantar la calificación de la pérdida de capacidad laboral del señor PEDRO LUIS ZAPATA ALVAREZ, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- CONMINAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES a realizar la respectiva calificación una vez sean remitidos por COOMEVA EPS las historias clínicas, valoraciones y exámenes solicitados en el escrito de 23 de agosto de 2017, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia”.

Caso concreto.

Sea lo primero precisar que, ante la verificación inequívoca de que la orden de tutela impartida ha sido desatendida, debe el juez constitucional cuyo fallo ha sido burlado imponer las sanciones señaladas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, siempre y cuando atendiendo la doctrina y la jurisprudencia Constitucional en materia de incidente de desacato, la sanción derive de un propósito inequívoco del accionado de eludir las ordenes dimanantes del amparo concedido; en otros términos, el solo incumplimiento per se no comporta una evidente afrenta a la decisión del Juez Constitucional, pues se requiere una manifiesta desatención a la orden emitida, lo que exige corroborar la exteriorización de conductas dirigidas a evitar de alguna manera acatar el fallo de tutela, lo que haría surgir, claramente, un ánimo eminentemente subjetivo que el juzgador competente debe valorar en cada caso en particular, sopesando, iterase, si aflora en el funcionario acusado ese interés interno para apartarse de la decisión protectora.

Dentro del anterior contexto y de la lectura detenida de las anteriores premisas jurisprudenciales, se vislumbra que las resultas de este incidente apuntan a declarar su prosperidad con las consecuencias procesales que ello representa.

Viene al caso referimos que la **responsabilidad subjetiva** comporta uno de los elementos esenciales para que el juez pueda imponer sanción por desacato, tenemos que hace referencia a la actitud negligente u omisiva del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida en sede de tutela. Es un elemento que se verifica con la identificación clara y precisa del sujeto pasivo de la orden, una vez identificado se debe analizar cuál ha sido su actitud funcional respecto al fallo, si actuó de manera diligente, con el fin de garantizar los derechos del accionante conforme a las estipulaciones hechas por el juez de tutela.

En relación con el elemento subjetivo en el presente caso, se pudo establecer, -por manifestación de COOMEVA EPS-, que dentro el organigrama funcional de esa compañía, Luis Alfonso Gómez Arango es quien está llamado a exigírsele el cumplimiento de la

sentencia de 4 de diciembre de 2017, toda vez que, de la misma denominación del cargo que desempeña, se denota que su responsabilidad corresponde a coordinar de cumplimiento de fallos de tutela que amparen derechos fundamentales de sus afiliados.

Adiciónese que ésta persona como encargada de dar cumplimiento al fallo de tutela por Coomeva EPS, debidamente notificado de su vinculación al presente incidente, no rindió informe alguno que diera luces al Despacho sobre el cumplimiento de la tutela, o en su defecto, entregara una explicación de las razones que le imposibilitaron hacerlo. Es decir, que la conducta denotada por el accionado está revestida de displicencia y desatención al llamado del Juzgado, sobre el cumplimiento de fallo de tutela de 4 de diciembre de 2017.

La Corte Constitucional en Sentencia T-171 de 2009 ha expresado lo siguiente:

“El cumplimiento es de carácter principal pues tiene su origen en la Constitución y hace parte de la esencia misma de la acción de tutela, bastando una responsabilidad objetiva para su configuración; por su parte, el desacato es una cuestión accesoria de origen legal y para que exista se requiere una responsabilidad de tipo subjetivo consistente en que el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela”. Negrilla y subrayado del Juzgado.

No pasa desapercibido un tercer aspecto, consistente en el hecho que, pese a la contumacia de Coomeva EPS, el Despacho empoderado de “deber” consagrado por el numeral 4º del artículo 42 del Código General del Proceso¹⁰, quiso constatar directamente con el apoderado judicial del accionante, si persistía la circunstancia que motivó la promoción del incidente. En efecto, esta Judicatura indagó a través de uno de sus empleados¹¹ sobre el cumplimiento de la sentencia de tutela, labor probatoria oficiosa que se llevó a cabo vía telefónica y que corresponde a la registrada en el informe secretarial militante a folio 75 de expediente. De aquellas diligencias se pudo determinar, que el examen neuro psicológico ordenado al señor Pedro Zapata, no ha sido llevado a cabo por Coomeva EPS.

La no práctica del examen después de más de un (1) año de haber sido amparada la garantía a la seguridad social del accionante nos resulta reprochable, porque ante la negativa de Coomeva EPS de adelantar alguna gestión administrativa para la práctica de aquel estudio, no fue expuesto ningún motivo ante esta Judicatura, silencio que ha dejado en el ambiente la latente la violación del derecho a la seguridad social del señor Pedro Zapata.

¹⁰ Son deberes del Juez. 4. Emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas de oficio para verificar los hechos alegados por las partes.

¹¹ Profesional Universitario Grado 16.

Lejanas entonces, están las expectativas de una pensión de invalidez para este ciudadano, ya que esa prestación como parte de la seguridad social, condicionada se encuentra a la valoración médico laboral que haga Colpensiones, partiendo del examen cuya práctica no ha sido gestionada por Coomeva EPS a través de su red de contratistas. Resulta evidente entonces que, como Colpensiones se encuentra en la incapacidad de adelantar la valoración médico laboral tendiente a determinar la pérdida de capacidad laboral del accionante, se releve, por ahora, de cumplir el fallo, hasta tanto Coomeva EPS haga lo propio desde su competencia para concretar la práctica del examen neuro psicológico.

De lo expuesto, es clara la concurrencia de los supuestos establecidos por la Jurisprudencia Constitucional, para que se torne procedente la sanción por desacato, pues, el incumplimiento del sujeto pasivo de la orden judicial, dimana de un comportamiento negligente, al que poco o nada le importa justificar las razones de la omisión.

Atendiendo el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y a efectos de establecer la sanción a imponerse, se consideran como criterios de razonabilidad – la necesidad de imponer la sanción- y la proporcionalidad.

El primero de los criterios, se orienta a la adecuación a los fines perseguidos, sin exceder, su contenido, lo que fue el sentido original de la medida de protección descrita en el fallo incumplido - que para el presente caso, corresponde, a la utilización de un medio que disuada a la accionada de mantener en retardo del cumplimiento de la sentencia de tutela.

El segundo criterio por su parte, obedece a la exigencia que sean acreditadas unas gestiones administrativas encaminadas a concretar la práctica de un examen al accionante por Coomeva EPS a través de su red de IPS contratistas.

Igualmente, para establecer la razonabilidad de la sanción, encuentra el Juzgado que como el incumplimiento de la orden de la tutela ha sido total y ha persistido por un tiempo desbordado para acatar la orden del Juez Constitucional, se considere que de esos dos aspectos, la multa resultante sea un tanto ejemplarizante, que sin llegar a la máxima sanción Descrita por el art.52 del Decreto 2591 de 1991, al menos, lo sea de la mitad de aquella, esto es, la cuantificada en multa de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 9º de la Ley 1743 de 2014, el valor de la multa deberá ser consignado de su propio peculio dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia en el Banco Agrario de Colombia, a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial,

con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar responsable de desacato del fallo de tutela proferido por este Juzgado el 4 de diciembre de 2017, al señor **LUIS ALFONSO GÓMEZ ARANGO**, identificado con cédula de ciudadanía No.14.432.259 de Cali, en su calidad de **Coordinador de cumplimiento de fallos de tutela de Coomeva EPS.**

SEGUNDO: Imponer como sanción por el mencionado desacato, pena pecuniaria de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, valor de la multa deberá ser consignado de su propio peculio dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia en el Banco Agrario de Colombia, a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, en la Cuenta No.3-0820-000640-8 del Banco Agrario de C.S.J.-MULTAS Y SUS RENDIMIENTOS.CUN.

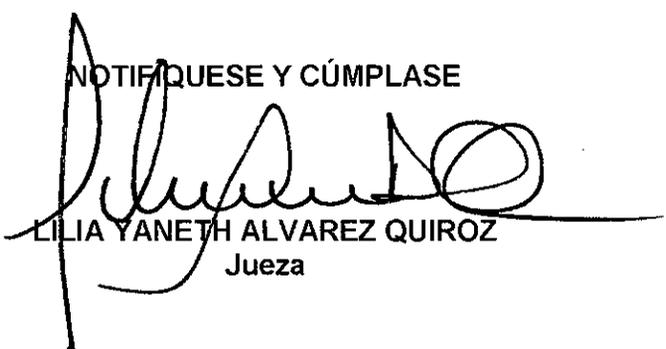
Si el sancionado no acredita el pago de la multa dentro del término indicado en precedencia una vez ejecutoriada, envíese copia o fotocopia auténtica de esta providencia a la Oficina de Jurisdicción Coactiva de la Administración Judicial - Seccional Barranquilla y Bogotá, con la constancia de haber quedado en firme.

TERCERO: Requerir al señor **LUIS ALFONSO GÓMEZ ARANGO**, identificado con cédula de ciudadanía No.14.432.259 de Cali, en su calidad de Coordinador de cumplimiento de fallos de tutela de Coomeva EPS, para que de forma **INMEDIATA** dé cumplimiento a la sentencia de tutela del 4 de diciembre de 2017, teniendo en cuenta que la imposición de la sanción no lo sustrae del cumplimiento de la orden de amparo dictada.

CUARTO: Comunicar la presente decisión a las partes intervinientes en el trámite.

QUINTO: Por Secretaria remítase el expediente al H. Tribunal Administrativo del Atlántico para que se surta la CONSULTA de la sanción impuesta por desacato.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ
Jueza

PJFMP

JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PRIMERA INSTANCIA
CANTÓN...

Radicación en el expediente 024 recibida a las

17 JUN. 2019.

En la ciudad de...
El día...
En el caso de la... 9