



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO  
VALLEDUPAR - CESAR  
[j05ccvpar@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j05ccvpar@cendoj.ramajudicial.gov.co)

INCIDENTE DE DESACATO – CONSULTA.  
ACCIONANTE: LILIANA MIRANDA CARRILLO  
ACCIONADO: COMPARTA E.P.S.  
RADICACIÓN: 20001 41 89 005 2018 00145- 01.

Veinticuatro (24) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

I.- ASUNTO A RESOLVER.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, procede el despacho, a resolver el grado jurisdiccional de consulta respecto de la sanción por Desacato proferida el primero (01) de agosto de 2019, por incumplimiento al fallo judicial del diecisiete (17) de abril de 2018 emanado del Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar, mediante el cual se ampararon los derechos fundamentales del señora LILIANA ESTHER MIRANDA CARRILLO.

II.- ANTECEDENTES.

El Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar – Cesar, mediante fallo de tutela del diecisiete (17) de abril de 2018 se concedió el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, seguridad social y salud de la señora LILIANA ESTHER MIRANDA CARRILLO, y se ordenó a COMPARTA E.P.S., que le siga prestando la atención médica especializada que requiere la accionante en la IPS Instituto nacional de Cancerología de la ciudad de Bogotá, o en otra ciudad que cuenten con el personal médico, técnico y científico que la señora Liliana Esther Miranda requiera en atención a la patología que padece de Tumor maligno de tiroides, tumor maligno secundario en los huesos y en la medula ósea. Asimismo, le corresponden a la EPS sufragar los gastos de transporte aéreos ida y regreso alojamiento, alimentación para la paciente y un acompañante a la ciudad de Bogotá o a la ciudad donde sea remitida única y exclusivamente en atención a la continuidad del tratamiento de las patologías anteriormente mencionadas.

La accionante, promovió incidente de desacato en contra de COMPARTA E.P.S., indicando que le fue ordenada consulta con especialista en medicina nuclear y la realización de unas terapias con yodo radiactivo necesarios para el tratamiento de su enfermedad, sin embargo al solicitar la autorización ante la EPS de tales servicios médicos le fueron negados bajo el argumento que no tienen contratación actual con el Instituto Nacional de Cancerología de la ciudad de Bogotá.

III.- LA POSICIÓN DE LA PARTE ACCIONADA.

La entidad accionada dio contestación al requerimiento efectuado por el Juzgado de primer grado manifestando que a la accionante se le han garantizado todos los servicios que ha requerido, atendiendo las prescripciones médicas y las órdenes emitidas por el despacho en el fallo de tutela.

En lo que atañe a la inconformidad de la accionante relacionada con la continuidad de su tratamiento en la IPS Instituto Nacional de Cancerología, indica que es obligación de Comparta EPS garantizar los servicios que requieran los afiliados conforme a la resolución 5857 de 2018 a través de las instituciones prestadores de servicios de salud y los profesionales de la salud que tengan contratados en su red

prestadora de servicios, lo anterior de conformidad a la libertad de suscribir convenios que tienen las EPS.

#### IV.- LA DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA.

El Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar - Cesar, a través de proveído del primero (01) de agosto de 2019<sup>1</sup> dispuso:

*“PRIMERO: Declárese que la doctora ELIANA PATRICIA APONTE HERNÁNDEZ, en su calidad de directora administrativa de Comparta EPS identificada con la cedula de ciudadanía No. 49.795.724 y su superior jerárquico, doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATAMORROS identificado con la cedula de ciudadanía No. 80.408.709, han incumplido el fallo de tutela de fecha 17 de abril de 2018, el cual fue proferido por el juzgado primero civil municipal de Valledupar y en consecuencia se dispone:*

*SEGUNDO: Impóngasele a la doctora ELIANA PATRICIA APONTE HERNÁNDEZ en su calidad de directora administrativa de Comparta EPS identificada con la cedula de ciudadanía No. 49.795.724 y su superior jerárquico, doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATAMORROS identificado con la cedula de ciudadanía No. 80.408.709, tres (03) días y multa de un (01) salario mínimo legal mensual vigente, los cuales deberán ser consignada a nombre del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los 03 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia. (...)*”

Sustenta su decisión el *A quo*, argumentando la entidad accionada no logro probar el cumplimiento del fallo de tutela que dio origen al presente tramite de desacato, como quiera que manifiesta haber autorizado consulta por primera vez con especialista en endocrinología laboratorios clínicos, ecografía de cuello y el medicamento acetaminofén, lo que no corresponde a lo ordenado en el fallo de tutela, que concierne a que se siga con la continuidad del servicio médico requerido por la actora en la IPS Instituto Nacional de Cáncerología de la ciudad de Bogotá.

#### V.- CONSIDERACIONES.

##### 4.1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, este Despacho, por ser el superior funcional del Juzgado Civil Municipal de Valledupar, es competente para decidir el grado jurisdiccional de Consulta de la sanción de arresto y multa impuesta al representante legal de COMPARTA E.P.S. por desacato al fallo de tutela adiado 17 de abril de 2018.

##### 4.2. PROCEDENCIA DE LA SANCIÓN POR DESACATO A FALLO DE TUTELA.

La Honorable Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el cumplimiento de las decisiones judiciales es un elemento constitutivo del derecho al acceso a la administración de justicia (Art. 229 C.N.), el cual no se agota en la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, sino que su materialización implica que el mismo sea resuelto y que, si hay lugar a ello, se cumpla de manera efectiva lo ordenado por las autoridades judiciales.

De tal suerte que el derecho de acceso a la administración de justicia no sólo es entendido en términos de presupuesto para el ejercicio de los demás derechos

---

<sup>1</sup> Ver folio 24 al 26.

fundamentales, sino que abarca, a su vez, tres grandes etapas: (i) el acceso efectivo al sistema judicial; (ii) el transcurso de un proceso rodeado de todas las garantías judiciales y decidido en un plazo razonable; y (iii) La ejecución material del fallo. En ese orden de ideas, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se vulnera cuando una autoridad pública o un particular se sustrae al cumplimiento de una decisión judicial.

Bajo esta lógica, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha llegado a concluir que el cumplimiento de los fallos judiciales tiene el carácter de derecho fundamental. También se han hecho manifestaciones en el mismo sentido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, tribunal con jurisdicción reconocida en nuestro Estado y, por tanto, referencia relevante en la determinación del alcance del derecho fundamental al cumplimiento del fallo.

Así, en sentencia T-431 de 2012 la Corte Constitucional concluyó que existen suficientes elementos que permiten concluir el carácter fundamental del derecho al cumplimiento del fallo, de su naturaleza de derecho subjetivo y de su participación en la concreción del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

Es por esto que dicho Tribunal ha aceptado la procedencia de la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de decisiones judiciales ejecutoriadas, a condición de que no exista, en el caso concreto, otro medio judicial idóneo y eficaz para ello, de conformidad con el principio de subsidiariedad que rige el amparo.

Así mismo, se ha establecido que el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional, a través de un incidente y en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas en sentencias de tutela. Lo anterior, con el único fin de *“lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelante”*, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas. Es decir, el propósito del incidente será lograr que el obligado obedezca la orden allí impuesta y no la imposición de una sanción en sí misma.

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 cumplan su sentencia (...).”*

En particular, sobre las hipótesis en las cuales procede el desacato, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que hay lugar a solicitarlo *“[i] cuando no ha sido cumplida la orden dictada en un fallo de tutela, [ii] cuando el cumplimiento ha sido insuficiente o incompleto, [iii] cuando no han sido obedecidas otras decisiones tomadas por el juez en el curso del proceso, [iv] cuando no se obedece la orden judicial dada al demandado de no volver a incurrir en las conductas que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales, o [v]*

cuando el demandado no cumple dentro de los términos señalados por la providencia judicial.”

Así, una vez se logra verificar en el trámite del incidente de desacato que existe una omisión en el cumplimiento del fallo, la decisión del juez adquiere para quien incumple un carácter eminentemente coercitivo. Por esta razón, la normatividad ha previsto, respecto de dicha providencia, el grado jurisdiccional de la consulta ante el superior jerárquico del funcionario que adoptó la sanción. Diferente al grado de consulta, la normatividad no contempló ninguna otra posibilidad de procedencia de algún recurso (reposición o apelación) contra la decisión del juez constitucional de imponer sanciones al estar demostrada la existencia del desacato.

En cuanto al ámbito de acción del juez que conoce del incidente de desacato, este debe partir de lo decidido en la sentencia, y en especial, de la parte resolutive del fallo cuyo incumplimiento se alega, a fin de determinar de manera prioritaria los siguientes elementos:

1. A quien estaba dirigida la orden.
2. Cuál fue el término otorgado para ejecutarla.
3. Y, cual es el alcance de la misma.

Tras verificarse estos elementos, el juez del desacato deberá entrar a determinar si concurren factores objetivos y/o subjetivos determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario. *“Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como: (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento. Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como: (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela”.*<sup>2</sup>

Así, si se logra comprobar en el trámite del incidente de desacato que existe una omisión en el cumplimiento del fallo, la decisión del juez adquiere para quien incumple un carácter eminentemente coercitivo.

#### CASO CONCRETO.

El fallo de tutela del cual se alega su incumplimiento es la providencia fechada diecisiete (17) de abril de 2018 mediante la cual se concedió el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, seguridad social y salud de la señora LILIANA ESTHER MIRANDA CARRILLO, y se ordenó a COMPARTA E.P.S., que le siguiera prestando la atención médica especializada que requiere en la IPS Instituto nacional de Cancerología de la ciudad de Bogotá, o en otra ciudad que cuenten con el personal médico, técnico y científico que la señora Liliana Esther Miranda requiera en atención a la patología que padece de Tumor maligno de tiroides, tumor maligno secundario en los huesos y en la medula ósea. Asimismo, se le suministren los gastos de transporte aéreos ida y regreso alojamiento, alimentación para la paciente

<sup>2</sup> Sentencia SU-034 del 03 de mayo de 2018.

y un acompañante a la ciudad de Bogotá o a la ciudad donde sea remitida única y exclusivamente en atención a la continuidad del tratamiento de las patologías anteriormente mencionadas.

Por su parte, la accionante en su escrito incidental reseña que le fue ordenada consulta con especialista en medicina nuclear y la realización de las terapias con yodo radiactivo necesarios para el tratamiento de su enfermedad, sin embargo al solicitar la autorización ante la EPS de tales servicios médicos le fueron negados bajo el argumento que no tienen contratación actual con el Instituto Nacional de Cancerología de la ciudad de Bogotá.

Mediante proveído del veintiséis (26) de febrero de 2019 el *A-quo* requirió al extremo pasivo representado por la doctora ELIANA PATRICIA APONTE HERNÁNDEZ, en su calidad de directora administrativa de Comparta EPS identificada con la cedula de ciudadanía No. 49.795.724 y su superior jerárquico, doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATAMORROS identificado con la cedula de ciudadanía No. 80.408.709, para que en el término de dos (02) días contado a partir de la notificación de la presente providencia, informe sobre el cumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela.

A través de auto adiado dos (02) de mayo de 2019 se dispuso la admisión del incidente de la referencia, y se ordenó correr traslado a los incidentados por el término de dos (02) días para que contestaran el incidente, pidieran o allegaran las pruebas que acreditaran el cumplimiento del fallo de tutela de fecha 17 de abril de 2018.

La entidad accionada dio contestación a la admisión del incidente de desacato afirmando que a la accionante se le han garantizado todos los servicios que ha requerido, atendiendo las prescripciones médicas y las órdenes emitidas por el despacho en el fallo de tutela, y en lo concerniente a la continuidad de su tratamiento médico en la IPS Instituto Nacional de Cancerología, indica que es obligación de Comparta EPS garantizar los servicios que requieran los afiliados conforme a la resolución 5857 de 2018 a través de las instituciones prestadores de servicios de salud y los profesionales de la salud que tengan contratados en su red prestadora de servicios, lo anterior de conformidad a la libertad de suscribir convenios que tienen las EPS.

En ese orden de ideas, advierte esta agencia judicial que el extremo pasivo pretende reabrir el debate constitucional discutido en la tutela consistente en la libertad de escogencia que tienen las EPS, de elegir las I.P.S. con las que prestará el servicio de salud, lo cual no debe ventilarse durante el trámite del incidente de desacato, pues éste tiene como finalidad exclusiva determinar si la orden de tutela fue cumplida o no, tal como lo dijo la jurisprudencia Constitucional en sentencia SU- 034 de 2018 al indicar:

*La tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fundamental fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial. Esto excluye que en el trámite del desacato puedan hacerse valoraciones o juicios que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso de tutela, pues ello implicaría reabrir una controversia que ya ha concluido, en detrimento de la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada.*

Así las cosas, está demostrado que el incidente de desacato no es el escenario para abrir el debate respecto a la libertad de escogencia que tienen las EPS, pues ello debió hacerse en el trámite de la acción de amparo y no se hizo, por lo que mal puede pretenderse hacerlo mediante este mecanismo incidental.

Analizada la conducta desplegada por el incidentado, no se encuentran demostrada las gestiones tendientes a dar cumplimiento a la sentencia cuya inobservancia reclama la actora, como es que se le haya autorizado la cita con especialista en medicina nuclear y la realización de las terapias con yodo radiactivo en el Instituto Nacional de Cancerología de la ciudad de Bogotá, donde viene recibiendo el tratamiento médico desde que le diagnosticaron el tumor maligno de tiroides y el tumor maligno secundario en los huesos y en la medula ósea, y donde se le ha brindado un excelente nivel de calidad en el servicio de salud.

Una vez verificada la existencia del elemento objetivo del desacato, se procede a analizar el elemento subjetivo, teniendo en cuenta que este se refiere a la actitud negligente u omisiva del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida por el Juez de Tutela. La orden se dirigió contra la doctora ELIANA PATRICIA APONTE HERNÁNDEZ, en su calidad de directora administrativa de Comparta EPS y su superior jerárquico doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATAMORROS, tendiente a que diera cumplimiento a la orden de tutela, sin embargo, a pesar que manifestaron haber acatado el fallo de tutela, no acompañaron prueba alguna que acreditara su dicho, lo que conlleva que se tenga por desacatada la orden judicial, al no poder comprobarse sus afirmaciones siquiera sumariamente.

Lo expuesto permite concluir que se configura en su totalidad los elementos que integran la sanción por desacato, pues no se demostró el cumplimiento a la orden impartida por el A- quo circunstancia que atenta contra el Estado Social de Derecho, en el cual prima la guarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que no queda otro camino a esta superioridad que confirmar la sanción por desacato impuesta a la doctora ELIANA PATRICIA APONTE HERNÁNDEZ, en su calidad de directora administrativa de Comparta EPS y su superior jerárquico doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATAMORROS, mediante auto fechado primero (01) de agosto de 2019, emitido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar – Cesar, dentro del trámite incidental de la referencia.

En virtud de lo expuesto el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar -Cesar,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sanción por desacato impuesta a la doctora ELIANA PATRICIA APONTE HERNÁNDEZ, en su calidad de directora administrativa de Comparta EPS y su superior jerárquico doctor JOSE JAVIER CARDENAS MATAMORROS, mediante auto fechado primero (01) de agosto de 2019, emitido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar – Cesar, dentro del trámite incidental de la referencia.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR el presente proveído por el medio más expedito.

**TERCERO:** Cumplida la ritualidad secretarial, devuélvase el diligenciamiento.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DANITH CECILIA BOLÍVAR OCHOA  
JUEZ**

C.B.S.

REPÚBLICA DE COLOMBIA DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR

RAMA JUDICIAL. JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO EN ORALIDAD. Notificación por Estado.
La anterior providencia se notifica por estado No. _____ el día _____
LEONARDO JOSÉ BOBADILLA MARTÍNEZ SECRETARIO.