



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO DE SINCELEJO –SUCRE**

Correo electrónico: [adm09sinc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm09sinc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Catorce (14) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Acción: Tutela - Incidente de Desacato

Radicación N° 70001-33-33-009-2018-00333-00.

Accionante: GLORIA SUÁREZ MONCADA actuando como agente oficioso de GERTRUDIS MONCADA PÉREZ.

Accionado: NUEVA EPS.

*Asunto: Decisión de fondo – no sanciona*

## **1. ASUNTO A DECIDIR**

Procede el Despacho a emitir decisión de fondo en el incidente de desacato de la referencia.

## **2. ANTECEDENTES**

**2.1 La solicitud de Incidente:** La señora GLORIA SUÁREZ MONCADA actuando como agente oficioso de GERTRUDIS PÉREZ, presentó solicitud (fls.1-3) de apertura de incidente de desacato del fallo proferido por esta instancia judicial el 16 de octubre de 2018, en el que se ordenó al representante legal de la NUEVA E.P.S., autorizar los viáticos integrales para la señora GERTRUDIS MONCADA PÉREZ y un acompañante, durante el tiempo que requiera para cumplir con las citas médicas requeridas fuera de la ciudad de Sincelejo, atendiendo a su diagnóstico consistente en "POLINEUROPATÍA NO ESPECIFICADA (DISCAPACIDAD FÍSICA)", previa autorización médica de su médico tratante. Así mismo, tomar las medidas necesarias para que a la parte actora se le preste la atención médica en forma integral, se le realicen los procedimientos y exámenes que ordene el médico tratante (fls.5-15).

**2.2 Actuación:** Surtidas las etapas propias del trámite incidental, fue declarada la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 06 de febrero de 2020.

El 13 de octubre de 2020, ordenó oficiar a la Dra. IRMA CÁRDENAS GÓMEZ (Gerente Zonal Sucre Nueva EPS) y a su superior jerárquico - Dra. MARTHA MILENA PEÑARANDA ZAMBRANO (Gerente Regional Norte Nueva EPS), para que informaran sobre el cumplimiento al fallo de tutela de fecha 16 de octubre de 2018, mediante el cual, se tutelaron los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad social integral de la señora Gertrudis Moncada Pérez. Así mismo, para que informen, en caso de no serlo, quiénes eran las personas encargadas de darle cumplimiento al presente trámite incidental.

El 10 de noviembre de 2020, se dio apertura formal al trámite incidental por desacato.

El 30 de noviembre de 2020, se abrió a pruebas el incidente por el término de tres (3) días y se ordenó oficiar a la parte incidentada, con el fin de informar sobre el cumplimiento del fallo de tutela.

### **3. CONSIDERACIONES:**

**3.1. Generalidades del incidente de desacato por fallo de tutela:** 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 H. Corte Constitucional en sentencia de unificación SU 034 de 2018, se pronunció en los siguientes términos:

"(...) (iv) La jurisprudencia constitucional en relación con el

*incidente de desacato como mecanismo de carácter judicial para hacer cumplir los fallos de tutela.*

*A partir de la creación de la acción de tutela por parte del Constituyente de 1991, el Decreto 2591 del mismo año reglamentó este mecanismo judicial para salvaguardar las garantías constitucionales de las personas, dotándolo de singulares atributos para lograr su efectiva implementación, habida cuenta de que “[l]a protección de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela resultaría inocua, si no existieran mecanismos ágiles y oportunos, que conlleven la utilización de instrumentos de coacción para obligar a la autoridad pública o al particular que los ha vulnerado o amenazado desconocerlos, a hacer cesar la acción o la omisión que constituye la transgresión o afectación de aquéllos, en obediencia de las órdenes impartidas en los fallos proferidos por el juez de tutela.”*

*Con este enfoque, en el artículo 24 del mencionado Decreto Estatutario el legislador dispuso que “el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible”. Según esto, al cabo del trámite preferente y sumario que sigue la demanda de amparo constitucional, corresponde al juez competente emitir un fallo en el que (i) identifique al peticionario y al sujeto de quien provenga la amenaza o vulneración; (ii) determine el derecho tutelado, (iii) imparta una orden y defina con precisión la conducta a cumplir con el fin de hacer efectivo el amparo, y (iv) fije un plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto.*

*En el capítulo V del mismo decreto, dedicado a las Sanciones, se previó la figura del desacato como una infracción relacionada con el desobediencia a una providencia judicial dictada con ocasión de una acción de tutela (...).*

*Al momento de llevar a cabo el control abstracto de constitucionalidad sobre este precepto, este Tribunal se refirió a la situación jurídica allí regulada y advirtió que se trataba de un trámite incidental especial –al cual no le resultaban aplicables las disposiciones adjetivas civiles sobre apelación de autos–, en el cual el grado jurisdiccional de consulta no se equiparaba a un medio de impugnación, sino que estaba encaminado a la verificación por parte del superior funcional del funcionario de conocimiento que, en caso de haberse impuesto sanciones, las mismas estuvieran correctamente impuestas.*

*En la misma oportunidad, la Corte sostuvo que “[l]a facultad del*

*juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden [dictada dentro del trámite de la acción de tutela], debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o. del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil"; poderes correccionales justificados por el deber del juez de dirigir el desarrollo del proceso y por razones de interés público que van más allá del conflicto entre las partes. Concluyó, así, que "los poderes disciplinarios del juez, revisten un carácter correccional o punitivo, asimilable a la sanción de tipo penal", según una interpretación armónica de los artículos 27 y 53 del mismo Decreto 2591 de 1991, al tenor del cual el incumplimiento al fallo de tutela podría llegar a tipificarse como el delito de fraude a resolución judicial, independientemente de la responsabilidad derivada del desacato.*

*Pues bien: cuando el sujeto o autoridad responsable del agravio no da cumplimiento a lo resuelto dentro del término estipulado, el juez que obró como autoridad de primera instancia está llamado a hacer acatar la orden con el fin de garantizar la efectividad del derecho protegido, para lo cual puede, además de adoptar las medidas para propiciar el cumplimiento –conforme a lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991–, tramitar el incidente de desacato contra el obligado que se muestre renuente a la observancia del fallo, tal como, desde muy temprano, lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional:*

*"El sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica para obtener que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que, en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables, las que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según lo contemplan los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador."*

*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.

En este orden de ideas, la autoridad que adelante el incidente de desacato se debe limitar a verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso.

(...)

Por otra parte, en el proceso de verificación que adelanta el juez del desacato, es menester analizar, conforme al principio constitucional de buena fe, si el conminado a cumplir la orden se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de tutela. Bajo esa óptica, no habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo.

En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en torno a la responsabilidad subjetiva en cabeza del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo. Es por esto que se ha sostenido que "al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador".

De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial –lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado– pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción" (Subrayado fuera del texto original)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sala Plena de la Corte Constitucional. SU034 de 03 de mayo de 2018. Expediente T-

**3.2 Debido proceso en el marco del trámite incidental del desacato:** Por estar inmerso el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio, la vía incidental del desacato exige una plena observancia del debido proceso. El juez constitucional debe respetar las garantías de los involucrados y determinar en estricto derecho lo relativo al cumplimiento, pues así lo ha determinado el máximo órgano constitucional:

*"La garantía del debido proceso en el marco del trámite incidental del desacato, ha sido caracterizada por vía jurisprudencial en los siguientes términos:*

*"No puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental, lo cual presume que el juez, sin desconocer que debe tramitarse al igual que la tutela de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa. Debe (1) comunicar al incumplido sobre la iniciación del mismo y darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; (3) notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, (4) remitir el expediente en consulta ante el superior."*

*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 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 reconvencción cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.*

---

6.017.539. MP Dr. Alberto Rojas Ríos.

*En consecuencia, cuando en el curso del incidente de desacato el accionado se persuade a cumplir la orden de tutela, no hay lugar a la imposición y/o aplicación de la sanción”<sup>2</sup>.*

Así pues, 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.

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.

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.

**3.3 Caso concreto:** Mediante sentencia de tutela de fecha 16 de octubre de 2018, el Despacho resolvió (fls.5-15):

*"PRIMERO: TUTÉLESE los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social integral de la señora GERTRUDIS MONCADA PÉREZ, vulnerados por la NUEVA E.P.S., de conformidad con lo esbozado en precedencia.*

---

<sup>2</sup> *Ibídem.*

*SEGUNDO: ORDÉNESE al representante legal de la entidad accionada NUEVA E.P.S., que en la medida de lo posible, autorice los viáticos integrales para la señora GERTRUDIS MONCADA PÉREZ y un acompañante, durante el tiempo que requiera para cumplir con las citas médicas requeridas fuera de la ciudad de Sincelejo, atendiendo a su diagnóstico consistente en "POLINEUROPATÍA NO ESPECIFICADA (DISCAPACIDAD FÍSICA)", previa autorización médica de su médico tratante.*

*De igual manera, NUEVA EPS, deberá tomar las medidas necesarias para que a la parte actora se le preste la atención médica en forma integral, se le realicen los procedimientos y exámenes que ordene el médico tratante.  
(...).*

De acuerdo con el fallo anterior, se dio la orden a la NUEVA EPS, a través de su representante legal o quien haga sus veces, de autorizar los viáticos integrales para la señora GERTRUDIS MONCADA PÉREZ y un acompañante, durante el tiempo que requiera para cumplir con las citas médicas requeridas fuera de la ciudad de Sincelejo, ello de conformidad con su diagnóstico de "POLINEUROPATÍA NO ESPECIFICADA (DISCAPACIDAD FÍSICA)", previa autorización médica de su médico tratante.

La Nueva EPS se pronunció sobre las actuaciones desplegadas para el cumplimiento de la orden impartida, así:

- La persona encargada de ejecutar el cumplimiento de las órdenes emanadas por los despachos judiciales en la Zonal Sucre de acuerdo al modelo de atención en el ámbito ambulatorio y hospitalario es la Dra. IRMA LUZ CARDENAS GOMEZ (Gerente Zonal Sucre de Nueva EPS), quien en sus funciones además, tiene la responsabilidad de realizar seguimiento a lo expuesto, y su superior jerárquico es la Dra. MARTHA MILENA PEÑARANDA ZAMBRANO (Gerente Regional Norte Nueva EPS), para hacerle cumplir las órdenes constitucionales (memorial recibido vía correo electrónico el 21 de octubre de 2020).

- Reitera que las personas encargadas de darle cumplimiento al fallo de tutela, son las referenciadas con anterioridad. Así mismo,

anexó copia de comunicación fechada 12 de noviembre de 2020, dirigido a la parte actora bajo el asunto: "*cita de aplicación medicamento alglucosidasa alfa*", en la que se le fijó fecha para el día 14 de noviembre de la 2020 (memoriales recibidos vía correo electrónico el 17 de noviembre y 04 de diciembre de 2020).

De acuerdo con los fundamentos fácticos descritos en los antecedentes y conforme la prueba recaudada, el Despacho no encuentra demostrada la responsabilidad objetiva ni subjetiva por parte de las Dras. IRMA LUZ CARDENAS GOMEZ y MARTHA MILENA PEÑARANDA ZAMBRANO, funcionarios de la Nueva EPS encargados del cumplimiento del fallo de tutela.

Lo anterior se afirma, considerando que demostraron haber realizado las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela proferido por este Despacho el 16 de octubre de 2018, en el que se ordenó entre otros aspectos concretos, tomar las medidas necesarias para que a la parte actora se le preste la atención médica en forma integral.

Se agrega a lo expuesto que, en las respuestas emitidas por la Nueva EPS ante varios requerimientos realizados por esta Unidad Judicial, se pudo observar que su actitud no fue renuente para el cumplimiento del fallo.

En este orden de ideas, no existe mérito para emitir la sanción por desacato solicitada por la parte actora, pues no se reúnen los elementos objetivo y subjetivo, exigidos por la jurisprudencia citada para imponer sanción.

Finalmente, si bien es cierto, el cumplimiento de la sentencia de tutela no se produjo dentro de los días siguientes a la notificación del fallo, tal circunstancia es atribuible a los asuntos a cargo de la entidad accionada y a la naturaleza de la orden impuesta.

**Conclusión:** El Despacho 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,

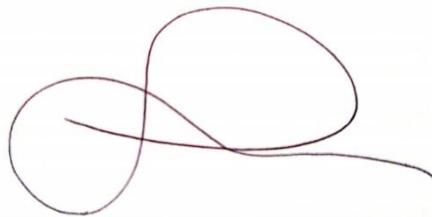
### **RESUELVE**

**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**

La Juez,



**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**

<p>JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO SINCELEJO-SUCRE Por anotación en <u>ESTADO No 071</u>, notifico a las partes de la providencia anterior, hoy <u>15 de diciembre de 2020</u>, a las 8:00 a.m.</p> <p style="text-align: right;">SECRETARIA</p>
---

Firmado Por:

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 009 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE SINCELEJO**

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: **8f9b5bfa239bd84d851fecfb26057544fba1a8ccb0e3ee86b65f6b336f5aee6c**

Documento generado en 14/12/2020 11:52:31 a.m.